



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

Acosta, 18 de junio de 2020
Asesoría A.I. 005-2020

Señor
Norman Hidalgo Gamboa
Alcalde Municipal
Municipalidad de Acosta

ASESORIA: RELACIONADA AL TELETRABAJO EN LA MUNICIPALIDAD DE ACOSTA, COMO COADYUVANCIA EN SU IMPLEMENTACIÓN, EN OCASIÓN DE LA ALERTA SANITARIA POR COVID 19, EN ACATAMIENTO AL CUMPLIMIENTO DEL LINEAMIENTO DEL MTSS, A LA DIRECTRIZ N°073-S-MTSS , LEY 9738 Y SU REGLAMENTO, CODIGO DE TRABAJO Y CONVENIO 177 DE LA OIT”

El servicio preventivo de asesoría consiste en proveer a la Administración Activa (fundamentalmente al jerarca, ***aunque no de manera exclusiva, según determine el Auditor***) criterios, opiniones, sugerencias, consejos u observaciones en asuntos estrictamente de la competencia de la Auditoría Interna, con la intención de que se conviertan en insumos para la administración activa, que le permitan tomar decisiones más informadas y con apego al ordenamiento jurídico y técnico, sin que se menoscaben o comprometan la independencia y la objetividad de la Auditoría Interna en el desarrollo posterior de sus demás competencias. ***El servicio se suministra a solicitud de parte o por iniciativa del Auditor Interno.*** Una vez brindada, las manifestaciones que el Auditor realice mediante ella no tienen carácter vinculante, puesto que es un insumo entre varios para la toma de decisiones.

Lo anterior se realiza en consonancia con el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno, que literalmente nos expresa ***“Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende...”***.



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

2

1- SOBRE LO ASESORADO:

“La asesoría versa sobre lo relacionado al Teletrabajo en la Municipalidad de Acosta, como coadyuvancia en su implementación, en ocasión de la alerta sanitaria por Covid 19, en acatamiento al lineamiento del MTSS, a la Directriz n°073-S-MTSS , Ley 9738, Código de Trabajo y Convenio 177 de la OIT ”.

Al respecto se hace mención, que siendo la Administración la responsable del Sistema de Control Interno de la Municipalidad, y la llamada a tomar las riendas de la organización por ser el Órgano decisorio, ejecutivo, resolutivo, directivo y operativo, por lo tanto es la llamada a velar por el fiel cumplimiento de los procesos que se establezcan en la institución.

En el orden de ideas, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) aprobadas mediante Resolución de la Contraloría General de la República (C.G.R.) N°R-CO-9-2009 del 26 enero, 2009, en su norma 1.4 dispuso de quién es la responsabilidad del Sistema de Control Interno Institucional, al respecto cito lo señalado:

“1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI: La responsabilidad por el establecimiento mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

3

jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias.

En el cumplimiento de esa responsabilidad las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales, incluyendo la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo...”

2- TEORIA DEL CASO

Partiendo de lo antes dicho, nos enfocaremos al Lineamiento emitido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para la implementación del Teletrabajo en ocasión de la alerta sanitaria por COVID-19, y demás normas conexas señaladas anteriormente, asimismo se le hará una reseña de las ventajas y desventajas que arraiga el Teletrabajo, así como los derechos y obligaciones de las partes.

En el punto 2 del lineamiento señalado, se hace referencia lo siguiente:

- a) **Teletrabajo:** *Modalidad de trabajo que se realiza fuera de las instalaciones de la institución, utilizando las tecnologías de la información y comunicación sin afectar el normal desempeño de otros puestos, de los procesos y de los servicios que se brindan.*



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

4

- b) **Persona funcionaria:** *teletrabajadora: Persona protegida por esta regulación, que teletrabaja en relación de dependencia o subordinación.*
- c) **Contrato de Trabajo:** *Acuerdo voluntario suscrito por la jefatura inmediata y la persona funcionaria, en el que se establecerá la información con las condiciones necesarias para la realización de sus funciones bajo esta modalidad de trabajo.*
- d) **Puestos teletrabajables:** *Se refiere a aquellas tareas que se pueden realizar fuera de la institución, haciendo uso de las tecnologías de la información y comunicación, sin afectar el normal desempeño de otros puestos, de los procesos y de los servicios que se brindan.*

Asimismo en el artículo 3 de dicho lineamiento se describe el procedimiento que regula la autorización del mismo, en acatamiento a lo dispuesto en la Directriz N°073-S-MTSS, la modalidad de teletrabajo, que se implemente temporalmente como medida complementaria y necesaria ante la alerta del COVID 19, se describe:

- a) *La persona funcionaria debe solicitar autorización a su jefatura inmediata para acceder a la modalidad de teletrabajo.*
- b) *Le corresponderá a la Jefatura inmediata:*



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

5

b.1 Verificar que el puesto ocupado por la persona funcionaria solicitante se trata de un puesto teletrabajable conforme lo establecido en el punto d) del apartado 2.

b.2 Determinar los días en los que la persona funcionaria va a laborar bajo la modalidad de teletrabajo establecido en la Directriz N°073-S-MTSS, deberá procurarse la aplicación del teletrabajo durante toda la jornada semanal, salvo que por razones del servicio público que presta la dependencia donde labora la persona funcionaria solicitante, requiera su trabajo presencial uno o más días de la semana.

c) Suscripción del contrato temporal para acogerse a la modalidad de teletrabajo – Directriz N°073-S-MTSS: en el que se establecerán las condiciones mediante las cuales se realizarán las funciones bajo la modalidad del teletrabajo. Se adjunta como anexo propuesta de contrato de teletrabajo.

El artículo 4 hace referencia a las obligaciones que contraen las instituciones, además de las dispuestas en la Ley para Regular el Teletrabajo, Ley N°9738 del 18 de setiembre de 2019 y su Reglamento:

4.1 Informe Inicial: Las instituciones deberán remitir un informe al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el plazo de cinco días a partir de la entrada en vigencia de la Directriz N°073-S-MTSS, con el reporte de la cantidad de



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

6

personas funcionarias que se encuentran en la modalidad de teletrabajo.

4.2 Informe de Seguimiento: Las instituciones deberán enviar los días lunes de cada semana, un informe semanal con la actualización de las personas funcionarias que se encuentran en la modalidad de teletrabajo.

El artículo 5 de la norma de cita nos externa las obligaciones de las personas funcionarias teletrabajables: Además de las dispuestas en la Ley para Regular el Teletrabajo, Ley N°9738 del 18 de setiembre de 2019 y su Reglamento, son obligaciones de las personas funcionarias teletrabajadoras:

5.1 Atender lo establecido en la [Guía Técnica para la implementación del teletrabajo en las empresas y en la Guía de salud ocupacional y prevención de los riesgos del teletrabajo](#).

5.2 Atender los Lineamientos Nacionales para la Vigilancia de la Infección por Coronavirus, emitidos por el Ministerio de Salud y que se encuentran en el sitio web [www-ministeriosalud.go.cr](http://www.ministeriosalud.go.cr).

La vigencia de dicho lineamiento, según lo estipula el artículo 6, se encontrará supeditado a lo que al respecto, disponga el Poder Ejecutivo.

Se le señalará a la administración algunas ventajas y desventajas que conlleva la implantación del Teletrabajo, así como los derechos y obligaciones de las partes.

VENTAJAS



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

7

El teletrabajo trae consigo una serie de beneficios. Desde el punto de vista del teletrabajador, pudiéndose citar los siguientes:

- Mayor flexibilidad en el horario laboral, ya que permite organizar las horas de trabajo y adaptarlas a las necesidades personales.
- Mayor autonomía, en especial para las personas con un carácter independiente a quienes les gusta asumir responsabilidades.
- Favorece la integración laboral de las personas con discapacidad.
- Se realizan menos desplazamientos, lo que supone un ahorro de tiempo y de dinero. También disminuyen los gastos por reducir el vestuario formal y las comidas fuera de casa.
- Disminución del estrés provocado por la presión de llegar puntualmente al trabajo y por los congestionamientos viales que deben enfrentarse diariamente.

Las principales ventajas desde el punto de vista institucional, se pueden considerar las siguientes:

- Incrementa la flexibilidad, tanto interna como externa. La flexibilidad se entiende en las organizaciones como una necesidad para captar y retener talento.
- Mayor productividad debido a la implantación del trabajo por objetivos y resultados.
- Se reducen los problemas de convivencia con empleados.
- Facilita la expansión geográfica.



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

8

- Disminuye el ausentismo laboral, los espacios de tiempo mal aprovechados, y existe una mayor motivación por parte del empleado.
- Aumento en las posibilidades de contratación de personal debido a que no es necesario a que el empleado habite cerca de su lugar de trabajo, lo cual permite que, inclusive, se contraten profesionales que vivan a grandes distancias geográficas.

DESVENTAJAS

Así como existen ventajas, también hay que destacar algunas desventajas que pueden surgir de la implantación del teletrabajo y que deben tomarse en cuenta a la hora de establecer el modelo, algunas de las desventajas para el teletrabajador son las siguientes:

- La falta de ambiente laboral puede generar sentimientos de soledad, falta de apoyo y poca comunicación, lo cual puede contrarrestarse con la implementación de modelo de teletrabajo a tiempo parcial en lugar de uno de tiempo completo.
- Podría generarse inseguridad laboral y una sensación de desprotección ante la falta de normativa legal específica que cubra aspectos como riesgos de accidentes de trabajo, enfermedades y otros.
- Por lo general, hay un temor por parte de las personas teletrabajadoras debido a que su menor presencia en la institución, signifique una pérdida de oportunidades de promoción.
- Puede generar sedentarismo, ya que disminuyen los traslados y movimientos.



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

9

- Las personas teletrabajadoras podrían quedar excluidos de los procesos de capacitación continua debido a que parte de su tiempo se encuentran fuera de la institución.
- Existe un riesgo de intromisión de las responsabilidades familiares en el trabajo si la persona teletrabajadora no puede definir los límites entre lo familiar y lo laboral.
- Puede surgir un resentimiento dentro del entorno familiar de la persona teletrabajadora por una crisis provocada por la indefinición del concepto de tiempo libre.

Algunas desventajas para la institución podrían ser las siguientes:

- Se reducen los contactos personales, lo que restringe o elimina los intercambios de ideas productivas, disminuye la interacción social y dificulta la difusión de la cultura empresarial, lo cual incide en la capacidad operativa de un grupo de trabajadores.
- Se pueden crear conflictos derivados de la lealtad de los teletrabajadores si tienen acceso a los bancos de datos de la institución.
- En algunos casos, las compensaciones monetarias pueden exceder el costo total del trabajador a tiempo completo en la oficina.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES

En toda relación laboral es importante tener claro desde un inicio, los parámetros de las partes que interactuarán con la misma, sobre todo tratándose de una aplicación tan innovadora como lo resulta ser el Teletrabajo. Por ello es que de forma concreta,



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

10

se externarán algunos derechos y obligaciones básicas que poseen tanto el teletrabajador como el telepatrono.

A- OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS.

Los teletrabajadores para cumplir sus funciones de la manera adecuada deben cumplir con ciertas obligaciones, en las cuales se compromete una vez que acepta teletrabajar. Pues por el hecho de teletrabajar no desaparecen sus deberes, al contrario de lo que se podría pensar, de que al teletrabajar existen menos obligaciones, por no encontrarse en el centro de trabajo, y por la manera en que se realizan las prestaciones, nos podría llevar a especular de manera errónea que el teletrabajador no va a ser supervisado por el patrono y que tiene menos obligaciones de las que tendría cualquier trabajador que preste sus servicios de manera tradicional.

Por esto se debe realizar un análisis de las principales obligaciones que debe de cumplir el teletrabajador, para con la institución y su patrono, y así cumplir con los objetivos de esta nueva modalidad de trabajo, se citaran algunas de las obligaciones.

A.1 Obligación Principal

A.1.1. PRESTACION DE UN SERVICIO DE FORMA PERSONAL

Uno de los principales supuestos que debe de existir para que se dé una relación de trabajo y sobre todo de teletrabajo es que la prestación sea realizada de forma personal por el sujeto que fue contratado para la realización de cierta actividad.

Se dice que esta se inicia en el momento en que el empleado y el empleador llegan a un acuerdo en la prestación de un servicio que será realizado por parte del empleado,



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

11

y es a partir de este momento cuando el teletrabajador enfoca su energía física e intelectual en el desarrollo de dicha actividad¹.

La principal obligación del teletrabajador es que solamente él preste el servicio para el que fue contratado, que respete los horarios de trabajo, las actividades ordenadas por el jefe; y que sobre todo realice estos con la mayor diligencia y responsabilidad.

Esta obligación hace que se elimine la posibilidad de contratar a un sujeto y éste delegue sus funciones en una tercera persona, para ser teletrabajador se debe de cumplir con ciertos requisitos y cualidades, y es por esto que es una prestación personalísima, pues se está confiando una actividad por algunas características que tiene el sujeto, y solo él las puede desempeñar.

A.2. Obligaciones accesorias

A.2.1 DEBER DE OBEDIENCIA

Nuestro Código de Trabajo en su artículo 71, inciso A nos dice que es obligación del trabajador desempeñar el servicio contratado bajo la dirección del patrono o de su representante, a cuya autoridad estarán sujetos en todo lo concerniente al trabajo².

El teletrabajador al igual que cualquier otro trabajador debe de ser obediente a los mandatos de su patrono, debe desempeñar sus labores de manera que lo indiquen, y deben de cumplir con las tareas asignadas.

¹PUENTE citado por RODRIGUEZ RECIO (Oreana). **El Teletrabajo**, tesis para optar por el título de Licenciada en Derecho, Campus Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, San José. 2001, pag. 60.

²Ver Código de Trabajo de Costa Rica, Anotado y con Jurisprudencia, op.cit., art.71



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

12

Esta obligación se refiere a la autoridad que posee el patrono de tutelar y fiscalizar las labores que le fueron asignadas al teletrabajador, de verificar que se estén cumpliendo de la mejor manera y con la mayor diligencia posible.

Se considera el deber de obediencia como subordinación jurídica, siendo el aspecto central que define el contrato de trabajo, ya que se trata de la contrapartida de la potestad de dirigir del empleador, lo que trae como consecuencia el respeto del deber de obediencia para así lograr un efectivo logro de la prestación solicitada³.

A.2.2. DEBER DE SECRETO

El Código de Trabajo en su artículo 71, inciso G nos dice que es obligación del trabajador guardar rigurosamente los secretos técnicos, comerciales o de fabricación de los productos a cuya elaboración concurren directa o indirectamente, o de los cuales tengan conocimiento por razón del trabajo que ejecuten; así como de los asuntos administrativos reservados, cuya divulgación pueda causar perjuicios al patrono⁴.

Esta es una de las obligaciones más relevantes en esta modalidad de prestación de servicios, ya que debido a la naturaleza de la prestación de los servicios, el teletrabajador puede tener acceso a mucha información confidencial de la institución, esto gracias al elemento tecnología que va a ser primordial en una relación de

3 Ver PUENTE citado por RODRIGUEZ RECIO, op.cit., p.61

4 Ver Código de Trabajo de Costa Rica, Anotado y con jurisprudencia, op.cit.,art 71



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

13

teletrabajo. Por lo tanto el teletrabajador debe de manejar con la mayor confidencialidad posible toda la información que llegue a obtener en virtud de esta nueva modalidad de trabajo.

JAVIER THIBAUT nos dice que el teletrabajador va a tener fácil acceso a otros ordenadores, programas y archivos de la empresa, y conocer todo tipo de información referida incluso a los sistemas organizativos, que sí bien es cierto se han desarrollado diversos sistemas de seguridad que evitan el acceso a ciertas informaciones, siempre existe riesgo de infiltraciones⁵

Es importante hacer mención que el deber de secreto es respecto a lo que es reservado, a procesos, a fórmulas, que son la base del funcionamiento de una empresa o institución, y que de llegar a manos de terceros podría traer grandes perjuicios a la institución; por lo tanto el teletrabajador debe de ser totalmente discreto respecto a toda la información que llegue a ser de su dominio.

B. OBLIGACIONES DEL EMPLEADOR

DURANTE CALVO se ha manifestado, que en materia de relaciones laborales, está claro el poder de control que posee el empleador, sobre la actividad que es ejercida por el personal contratado, “*control como manifestación del poder la dirección del patrono, incluye no solamente la facultad de fiscalización y dirección de la prestación del servicio por parte del trabajador, sino también, la atribución extracontractual del empleador de proteger los intereses y patrimonio de la institución*”⁶.

5 Ver THIBAUT ARANDA (Javier), op.cit., p.192

6 Ver DURANTE CALVO (Marco)op.cit., 57.



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

14

los empleados se le atribuyen como persona; sobre todo deben resguardarse los derechos constitucionales laborales de todo empleado, incluidos los teletrabajadores por lo que es necesario el cumplimiento de obligaciones patronales, de las cuales a groso modo se señalan las siguientes.

B.1. Condiciones de seguridad y salud

Todo empleador debe proporcionar trabajo y lugares de trabajo que sean seguros y saludables, y al tratarse de una modalidad laboral que requiere el uso de la combinación de la informática y de la tecnología de la comunicación para el envío y la recepción de datos, debe asegurarse adoptar medidas necesarias para eliminar o reducir riesgos del trabajo, como el cansancio físico o mental efecto del constante uso de la computadora.

El convenio número 177 de la OIT, aprobado en el año 1996, adoptado en la 83 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, sobre trabajo a domicilio, en su numeral 8, establece: “*Cuando esté permitido el recurso a intermediarios en el trabajo a domicilio, las responsabilidades respectivas de los empleadores y de los intermediarios deberán determinarse mediante la legislación...*”⁷, reconociéndose a los trabajadores a domicilio los mismos derechos que a los demás trabajadores, pero también exige una adaptación a las peculiaridades de la prestación en materia de seguridad y salud.

⁷[http://www.ctg.org.ar/bse/IMG/PDEF7Anexo 7 – Convenio 177 OIT](http://www.ctg.org.ar/bse/IMG/PDEF7Anexo%207%20-%20Convenio%20177%20OIT)



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

15

3- CONSIDERACIONES LEGALES

Debido a la ausencia interna de una normativa que regule el Teletrabajo en la Municipalidad de Acosta, la aplicación de la modalidad de teletrabajo, se puede basar en lo dispuesto en la Ley para Regular el Teletrabajo, Ley N°9738 del 18 de setiembre de 2019 y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N°42083 del 20 de diciembre de 2019 y la Directriz N°073-S-MTSS del 09 de marzo de 2020 y demás normativa conexas mencionada. Asimismo como fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional, la Administración deberá valorar la Implementación de un procedimiento interno formal (Reglamento, Directriz, Lineamiento) para regular el Teletrabajo en la Municipalidad de Acosta.

4- ASPECTOS A CONSIDERAR

Con el propósito de cumplir con el principio de legalidad en la función pública y con la efectividad en la labor de asesoría que compete a esta Auditoría Interna se procede a emitir la misma, con la finalidad de enrumbar a la Administración a una toma de decisiones de manera correcta, lo cual producto de la crisis de la pandemia (Covid-19) ha generado un cambio de escenarios en los diferentes ambientes laborales.

Cordialmente,

Lic. Pedro M. Juárez Gutiérrez
Auditor Interno

Cc/ Archivo/Concejo Municipal