

Índice

Introducción

Capítulo I. El Ius Variandi

A. Concepto y Características del Ius Variando

B. Fundamento y Naturaleza Jurídica

C. Limitaciones al Ejercicio del Ius Variandi

Capítulo II. La Reorganización de la Contraloría General

A. La Reorganización Estatal

B. La Reforma Organizativa de la Contraloría General de la República

Conclusiones

Bibliografía

Anexos

Introducción

La reforma del Estado ha sido un proceso lento y complicado que ha llevado aparejado muchos intereses de la más diversa índole. Uno de los factores predominantes en todo este tipo de reformas ha sido la aplicación de medidas tendientes a la reducción del aparato estatal en la búsqueda de una mayor eficiencia organizativa.

Es nuestro propósito en este trabajo exponer cómo esta reorganización ha implicado la utilización por parte del Estado de la potestad de modificación, *ius variandi*, que como patrono le corresponde de cara a sus empleados.

En el Capítulo I presentaremos las características principales de este instituto jurídico para posteriormente en el Capítulo II adentrarnos en su utilización práctica como parte del proceso de reestructuración del Estado y específicamente en el cambio de estructura organizativa que sufrió recientemente la Contraloría General de la República.

Capítulo I. El Ius Variandi.

A. Concepto y Características del Ius Variandi

Es posible ubicar tan diversas formas de definir qué entendemos por “Ius Variandi” como autores hay, no obstante tomaremos como punto de referencia las conceptualizaciones que podemos encontrar con mayor frecuencia en la doctrina especializada y que se refieren al Ius Variandi legítimo, toda vez que el Ius Variandi abusivo viene a constituir una desnaturalización de este instituto, Posteriormente extraeremos de estas definiciones aquellas características constitutivas y esenciales de la figura de nuestro interés.

En este orden de ideas, a nivel nacional tenemos el concepto esbozado por Carlos Carro Zúñiga a partir de autores como Rodolfo Napoli, Juan Méndez Pidal y Pérez Botija :

“ El Ius Variandi es un poder del empleador que le permite modificar las bases de trabajo, sin o contra la voluntad del empleado, cuando existe una justa necesidad de empresa y sin ocasionar grave perjuicio a éste.”¹

Por otro lado, entre los autores internacionales destaca la definición de Américo Plá Rodríguez, que incluso ha sido utilizada por la jurisprudencia nacional como punto de referencia al tratar el tema que nos ocupa².

¹ CARRO ZÚÑIGA (Carlos) Derecho del Trabajo Costarricense, San José, Costa Rica, Editorial Juricentro S.A., 1ª Edición, 1978, p. 69

Señala Plá que el ius variandi es “ la potestad del empleador de variar, dentro de ciertos límites, las modalidades de prestación de las tareas del trabajador.”³

Tenemos así una serie de elementos constitutivos básicos de esta figura que son los que le imprimen su esencia, a saber:

1. Es una potestad o facultad
2. Es exclusiva del patrono o empleador
3. Implica una variación
4. Para ser legítima debe ser ejercida dentro de ciertos límites

Veamos cada uno de estos elementos con mayor detenimiento:

El hecho de que el ius variandi se ubique como una potestad o facultad, y no como un deber, implica que su ejercicio no es una obligación para la parte que la ejerce. De manera que será el patrono el que pueda decidir voluntariamente el hacer o no uso de este poder que le ha sido conferido por el ordenamiento, “sin que su abstención incida en la existencia del derecho.”

² En este sentido, ver por ejemplo: Sala Segunda , Sentencia N° 271 de las 9:30 horas del 24 de noviembre de 1993

³ PLÁ RODRÍGUEZ (Américo) citado por ERMIDA URIARTE (Oscar) Modificación de Condiciones de Trabajo por el Empleador, Buenos Aires, Argentina, Editorial Hammurabi S.R.L., 1989, p. 31

El que su titularidad esté reservada exclusivamente al patrono es precisamente lo que nos permite distinguirlo de otras figuras afines como la novación, en la que nos encontramos ante un acto bilateral en el que ambas partes tienen participación. Su carácter unilateral le está dado por su origen, aspecto que entraremos a conocer con mayor detenimiento en el apartado siguiente.

Cuando hablamos de que se trata de una variación, debemos entender ésta en contraposición al término alteración; en el entendido de que la modificación que se lleve a cabo ha de ser de naturaleza tal que no implique un cambio sustancial en la relación.⁴

Como consecuencia inmediata de lo anterior, se trata de una facultad que está limitada por ciertos parámetros, así por ejemplo únicamente es posible que su ejercicio recaiga sobre determinados elementos de la relación.

Al respecto la Licenciada Xiomara Solís nos indica que al referirse al objeto de la variación "... algunos autores como CARRO, hablan de condiciones, lo que resulta peligrosamente genérico, mientras que otros, como PLA, hablan de modalidades, lo que es correcto, pues deja clara la idea de que sólo se pueden modificar los aspectos secundarios o accidentales de la prestación laboral, no así los sustanciales o esenciales. En este sentido las

⁴ En este sentido VÁSQUEZ VIALARD, Tomo III, p. 647

variaciones sólo pueden recaer sobre la forma y modalidades de ejecución del trabajo.”⁵

Las limitaciones que tiene el ejercicio de esta potestad son de la más diversa índole, pero por el momento nos conformaremos con establecer que no se trata de ninguna manera de una facultad irrestricta, de hecho un importante parámetro para la determinación de cuándo se ha cometido un abuso de la figura lo tenemos en el eventual perjuicio grave que se le pudiera llegar a ocasionar al trabajador, aspecto que, tal y como veremos más adelante, ha sido reiterado por nuestra la jurisprudencia tanto a nivel administrativo como judicial.

B. Fundamento y Naturaleza Jurídica

Es posible encontrar tratadistas que le otorgan al ius variandi diversos fundamentos, así tenemos por ejemplo el caso de Napoli que considera esta figura como una derivación del poder disciplinario del patrono; Juan Ramírez Groda para quien surge directamente del contrato; De Ferrari, que lo relaciona con la idea de estabilidad del trabajador y Krotoschin, que lo basa en el deber de previsión del empleador.⁶

⁵ SOLÍS M. (Xiomara) Límites al Ejercicio del Ius Variandi, Relaciones Laborales y Globalización, San José, Corte Suprema de Justicia, Escuela Judicial, 1ª Edición, p. 228

⁶ ERMIDA URIARTE (Oscar), Op. Cit., p.47

No obstante, la teoría más comúnmente aceptada es la que le otorga su origen en el poder de dirección que ejerce el patrono sobre la empresa y sus empleados.

Señala nuestro Código de Trabajo en su artículo Segundo que “Patrono es toda persona física o jurídica, particular o de Derecho Público, que emplea los servicios de otra u otras, en virtud de un contrato de trabajo, expreso o implícito, verbal o escrito, individual o colectivo.”

Es precisamente de la relación jerárquica que se establece entre el empleador y el trabajador como consecuencia del contrato de trabajo, que surgen las potestades del patrono sobre sus trabajadores⁷. Toda vez que “si el empleado subordina al empleador su capacidad de trabajo, éste adquiere necesariamente el derecho de dirigir las tareas y de concretarlas “vez a vez” en armonía con los intereses de la empresa, o dicho de otro modo, asume la facultad de utilizar esa energía laboral en la forma que estime conveniente.”⁸

Vásquez Vialard⁹ señala que el patrono tiene tres categorías básicas de facultades jerárquicas sobre el trabajador: el poder directivo, el poder reglamentario y el poder disciplinario; “Conceptualizando el poder directivo como un poder de dar órdenes e instrucciones, el reglamentario como un poder

⁷ Al respecto existen diversas corrientes doctrinarias que plantean la discusión del origen de las facultades del patrono: la Teoría contractualista, que las sustenta en el contrato laboral por sí mismo, la Teoría Institucionalista, que lo fundamenta en la noción de empresa, y la intermedia que toma en consideración diversos factores. Para efectos del presente trabajo, no profundizaremos en estos planteamientos.

⁸ CARRO ZÚÑIGA (Carlos), Op. Cit., p.71

⁹ VÁSQUEZ VIALARD (Antonio) , Tratado de Derecho del Trabajo, Tomo III, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1983, pp. 608 y ss

de legislar dentro de la empresa, y el disciplinario, como un poder de imponer sanciones laborales.”¹⁰

En nuestro Código Laboral encontramos, de manera implícita, la facultad de dirección del patrono consagrada en el artículo 71 inciso a, que expresamente señala como obligación de los trabajadores:

“Desempeñar el servicio contratado bajo la dirección del patrono o de su representante, a cuya autoridad estarán sujetos en todo lo concerniente al trabajo.”

En igual sentido, se expresa en el artículo 18 de dicho cuerpo normativo:

“Contrato individual de trabajo, sea cual fuere su denominación, es todo aquel en que una persona se obliga a prestar a otras sus servicios o a ejecutarle una obra, bajo la dependencia permanente y dirección inmediata o delegada de ésta, y por una remuneración de cualquier clase o forma.”

El *ius variandi* es una manifestación del poder de dirección del patrono, toda vez que, tal y como lo indicamos supra, mientras por un lado el trabajador al establecer un contrato de trabajo está colocando su capacidad productiva a las órdenes de su empleador; este a su vez debe asumir su rol de autoridad responsable por la buena marcha de la empresa, por lo que debe jugar un triple rol de director, coordinador y fiscalizador de la empresa.¹¹

¹⁰ *Ibid.*, p.618

¹¹ SOLÍS (Xiomara), *Op. Cit.*, p.228

En este mismo orden de ideas, Américo Plá Rodríguez al definir el ius variandi indica:

“ Como se sabe, éste consiste en la posibilidad de cambiar las modalidades del contrato de trabajo por decisión del empleador. Si a éste le pertenece la responsabilidad de la conducción económica de la empresa, a él le corresponde la facultad correlativa de organizar el trabajo y ajustar las diversas modalidades de funcionamiento de la empresa, y por lo tanto, de la prestación de las tareas de cada uno de los trabajadores.”¹²

Por otra parte, así como el derecho del patrono para ejercer el ius variandi surge del poder de dirección de la empresa, encontramos que existe el correlativo deber del trabajador de acatar estas disposiciones amparado en su deber genérico de colaboración con el empleador, siempre y cuando nos encontremos ante el ejercicio legítimo de este instituto.

Al respecto señala Guillermo Cabanellas que:

“El trabajador está obligado a aceptar el cambio de tareas que el patrono determine, siempre que dicho cambio no implique modificación substancial o unilateral de las condiciones del contrato; o que con ello no se menoscabe el prestigio, el decoro o la dignidad del trabajador, en relación al servicio prEstado, el grado que en la empresa ocupa, su posición social y categoría

¹² AMÉRICO PLÁ citado por Sala Segunda, N° 271 de las 9H. 30 del 24 de Noviembre de 1993

laboral y siempre que dicho cambio no signifique una disminución de categoría o un menoscabo económico.

También debe aceptar el cambio de horario, siempre que tal facultad no se ejerza por el patrono arbitrariamente o cuando el cambio sea antijurídico, por las condiciones especiales del vínculo contractual; dado que en tal caso podría significar una alteración en las condiciones especiales del vínculo. Está obligado además a aceptar el traslado dispuesto por la empresa, siempre que el mismo no constituya un quebrantamiento de las condiciones económicas del contrato de trabajo, un perjuicio moral o económico; porque el patrono tiene derecho a trasladar a sus trabajadores cuando las necesidades de su actividad lo exijan.”¹³

Como vemos, podemos decir a grandes rasgos que el trabajador únicamente podrá oponerse a las variaciones que le sean impuestas, cuando se le esté ocasionando un perjuicio grave e injustificadamente, caso contrario está en la obligación de acatar las variaciones que le sean impuestas.

Incluso la Procuraduría General de la República le otorga mayores alcances al ejercicio del ius variandi, al fundamentar, en casos excepcionales, que el trabajador está obligado a aceptar su ejercicio con base en el deber de auxilio que le asiste para con la empresa.

¹³CABANELLAS (Guillermo) citado por Procuraduría General de la República, Dictamen N° 252-95 del 11 de Diciembre de 1995

“Debe tenerse presente que, así como los servidores se encuentran en la obligación de cumplir con el deber de auxilio para con la empresa o institución patronal, que le impone lo establecido en el numeral 71¹⁴, inciso e) del Código de Trabajo, como una especie de “ius variandi de excepción” , ante necesidades reales institucionales, que ameriten la actualización de las condiciones en que se prestará el servicio, sí se podrá facultativamente disponer de tales variaciones.”¹⁵

Concluimos de este modo que el ius variandi es una facultad unilateral del patrono que tiene su origen o fundamento jurídico en la naturaleza misma de las relaciones laborales, que le otorgan por un lado al patrono un derecho de dirección y por otro al trabajador un deber de colaboración y auxilio hacia la empresa.

También es posible considerar como parte de la naturaleza jurídica de esta figura, el que, en última instancia deviene en un instituto protector de los derechos del trabajador, al impedir que las condiciones de la relación laboral le sean modificadas de forma arbitraria e ilimitada por el patrono.

C. Limitaciones al Ejercicio del Ius Variandi

¹⁴ El artículo 71 del Código de Trabajo indica en lo que interesa:
Fuera de las contenidas en otros artículos de este Código, en sus Reglamentos y en sus leyes supletorias o conexas, son obligaciones de los trabajadores: (...)
e) Prestar los auxilios necesarios en caso de siniestro o riesgo inminente en que las personas o intereses del patrono, o algún compañero de trabajo estén en peligro, nada de lo cual le dará derecho a remuneración adicional

¹⁵ Procuraduría General de la República, Dictamen C-115-95 del 29 de Mayo de 1995

Al ser el *ius variandi* una facultad de modificación unilateral de la relación laboral por parte del patrono, la misma debe estar limitada dentro de ciertos parámetros de manera que no se utilice en perjuicio del trabajador.

“ ... el *ius variandi* debe ser ejercido dentro de ciertos límites, con el fin de que mediante el mismo no se lesionen aspectos materiales o morales del empleado, dado que el objetivo que se busca con tal facultad es que el patrono pueda facilitar el desarrollo de la actividad a que se dedica, sin que esto signifique que se deban sacrificar las condiciones relativas a garantizar la buena estabilidad del trabajador en el cumplimiento de sus funciones...”¹⁶

Trataremos de establecer a grandes rasgos cuáles son los principales lineamientos que nos permiten distinguir entre un uso racional y legítimo de esta potestad, y un eventual abuso; no sin antes hacer la aclaración de que en esta materia el análisis debe efectuarse en cada caso en particular, siendo imposible pretender establecer límites absolutos.

Es posible catalogar los límites a este instituto de diversa manera. A nuestros efectos los ubicaremos, dependiendo de su origen, como límites normativos, funcionales, institucionales y conceptuales, partiendo de los siguientes criterios:

Límites normativos:

¹⁶ I.F.A.M., Legislación Aplicable al Régimen Municipal, San José, Primera Edición, 1989, p.50

Son aquellos que surgen objetivamente del ordenamiento jurídico, están establecidos en instrumentos tales como la Constitución Política, los convenios internacionales, las leyes, el contrato individual de trabajo, las convenciones colectivas y los reglamentos internos de trabajo.

Límites funcionales:

Se refieren a la limitación determinada por la función misma del ius variandi, es decir el propósito que se busca conseguir una vez implementada la variación en el contrato laboral, por lo que se dividen en los que están vinculados con el empleador y los que lo están al empleado.

Límites institucionales

Son aquellos a los que está sujeta la figura en función de su naturaleza de instituto del derecho laboral, verbigracia principios generales como el principio protector, el principio de irrenunciabilidad, el principio de buena fe, principio de primacía de la realidad, principio de razonabilidad, etc.

Límites conceptuales:

Van a depender del objeto de variación; de manera que la modificación sobre determinados elementos de la relación será ajustada a derecho, mientras que sobre otros sobrepasaría el ámbito de aplicación del ius variandi.

Capítulo II. La Reorganización de la Contraloría General

A. La Reorganización Estatal

El Estado, al igual que cualquier empresa del sector privado, se encuentra ante la necesidad de ir adaptando su organización ante los cambios que van surgiendo con el transcurso del tiempo; de esta manera en los últimos años se ha dado lo que popularmente se ha conocido con el nombre de "Reforma del Estado".

Con el propósito de lograr una mayor eficiencia en las dependencias públicas y consecuentemente brindar un mejor servicio a sus administrados, diversas Instituciones han sido sometidas a procesos de "reestructuración" o de "reorganización".

Doctrinalmente se entiende como una reestructuración administrativa el "enfoque de gestión de cambio, con rediseños en los procesos de trabajo, en procura de mejoras significativas en los indicadores de desempeño (rendimiento, calidad, eficiencia y eficacia en el servicio)"¹⁷ ; mientras que la reorganización es "la adecuación a las estructuras organizacionales y ocupacionales, con base en los principios de la administración organizacional,

¹⁷ CABANELLAS (Guillermo), Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, citado por BOLAÑOS GONZÁLEZ (Jimmy), La Reorganización en las Dependencias Públicas, Dirección General de Servicio Civil, 1997, p. 9

en unidades funcionales de tipo convencional, con procesos de trabajo fragmentados en tareas y operaciones."¹⁸

No obstante la anterior distinción, en la práctica ambos términos han acabado por ser utilizados indistintamente¹⁹ para referirse a "las acciones conducentes a dar una nueva disposición, arreglo u ordenamiento de la estructura organizacional de las dependencias públicas, con el propósito siempre proclamado de mejorar."²⁰

Estas reestructuraciones por una parte pueden acarrear el despido de funcionarios, por otra conllevan el ejercicio del ius variandi en forma "masiva" sobre los empleados de la institución reorganizada; y a ambos casos les son aplicables las mismas consideraciones.

El fundamento jurídico de estas reformas lo encontramos en el artículo 192 de la Constitución Política que expresamente señala:

" Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de Servicio Civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos."

¹⁸ CABANELLAS (Guillermo), Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, citado por BOLAÑOS GONZÁLEZ (Jimmy), Op. Cit., p. 9

¹⁹ A nuestros efectos también usaremos ambos términos como si fuesen sinónimos

²⁰ BOLAÑOS GONZÁLEZ (Jimmy), Op. Cit., p. 9

De igual manera el Estatuto de Servicio Civil en su artículo 47 indica:

"No obstante lo dispuesto en el artículo 43, el Ministro podrá dar por concluidos los contratos de trabajo de los servidores, previo pago de las prestaciones que pudieran corresponderles conforme al artículo 37, inciso f) de esta ley, siempre que el Tribunal de Servicio Civil, al resolver la consulta que por anticipado le hará, estime que el caso está comprendido en alguna de las siguientes excepciones, muy calificadas:

- a) Reducción forzosa de servicios o de trabajos por falta absoluta de fondos; y
- b) Reducción forzosa de servicios para conseguir una más eficaz y económica reorganización de los mismos, siempre que esa reorganización afecte por lo menos al sesenta por ciento de los empleados de la respectiva dependencia.

La mencionada autoridad prescindirá de los empleados o funcionarios de que se trate, tomando en cuenta la eficiencia, la antigüedad, el carácter, la conducta, las aptitudes y demás condiciones que resulten de la calificación de sus servicios, y comunicará luego a la Dirección General la nómina de los despidos para su inscripción preferente entre los candidatos a empleo.

Si alguno de los casos contemplados en este artículo equivale a suspensión temporal de las relaciones de trabajo, la correspondiente autoridad

podrá también actuar conforme a los artículos 74, 75 y 77 del Código de Trabajo."

Como vemos se trata de casos que deben de entenderse como excepcionales, razón por la cual nuestra jurisprudencia constitucional no obstante reconocer que los mismos se encuentran dentro del ámbito potestativo del Estado como patrón, se ha preocupado de dejar claro que no se trata de una facultad irrestricta, al indicar, entre otras cosas, que:

"El artículo 192 de la Constitución faculta a la Administración Pública para disponer la reestructuración de las diversas dependencias que la componen, con el fin de alcanzar su mejor desempeño y organización, para lo cual podrá ordenar no sólo la eliminación y recalificación de plazas, sino el traslado de los funcionarios a cargos diversos, siempre y cuando se observe el debido proceso, en este caso conforme al Estatuto de Servicio Civil, toda vez que de los traslados no podrá derivarse disposición alguna que implique una reducción del salario que corresponda a cada uno de los trabajadores -según sea el cargo que ocupen- o modifique sustancialmente los términos de la prestación del servicio."²¹

De la misma manera, la jurisprudencia constitucional ha señalado cuáles son los requisitos que debe cumplir una reestructuración para que pueda ser plenamente aceptada:

²¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N° 7208-94 de 15H.15 de 7 de diciembre de 1994

" Al respecto, partiendo de la prueba aportada a los autos así como del informe rendido a esta Sala, se tiene que esa reorganización cumplió con los requisitos que reiteradamente ha indicado esta Sala son precisos para que la misma sea plenamente aceptada en los términos del artículo 192 Constitucional, cuales son el haberse elaborado un estudio técnico, el contar con una recomendación en tal sentido, la aprobación de la misma por parte del órgano competente y la disponibilidad presupuestaria para hacerle frente a la erogación económica que implica."²²

En lo tocante al tema de nuestro interés, la Sala Constitucional ha sido clara al señalar que si bien una modificación en la relación laboral de un servidor puede estar motivada en un proceso de reestructuración, este hecho por sí mismo no es suficiente para que automáticamente se considere que dicha variación es legítima. Por el contrario, esta sometida a los límites que mencionamos en el capítulo anterior.

En este orden de ideas la Sala Constitucional ha manifestado:

"Si bien la autoridad recurrida manifiesta que inició una reestructuración par una mejor organización y mayor eficiencia del servicio público, esta actuación no puede ser tal que implique una modificación sustancial de los términos en la relación con sus servidores. En el caso bajo examen, la reestructuración no puede desconocer que la recurrente ocupa un puesto de

²² Sala Constitucional de la Corte Suorema de Justicia, N° 426-95 de 9H. 02 de 20 de enero de 1995

jefatura (...), pues su ubicación en otro lugar, obviando esta condición resulta en menoscabo de sus derechos fundamentales."²³

Lo que sí es importante dejar estipulado es que cuando a raíz de una reestructuración se da un ejercicio del ius variandi, es necesario que primero la reorganización cumpla con determinados requisitos a efecto de ser considerada como válida y pueda por lo tanto dar sustento al acto mediante el cual se ejerce la potestad de mérito; y aún en este supuesto deberá atender al mismo debido proceso y limitaciones que una variación originada por otras necesidades gubernamentales.

B. La Reforma Organizativa de la Contraloría General de la República

A partir de la llegada de don Luis Fernando Vargas como Contralor, el Órgano de Fiscalización Superior empezó su camino de reforma y reorganización.

En el informe de labores que presentara don Luis a la Asamblea Legislativa sobre la liquidación presupuestaria del año 1996 el día primero de mayo de 1997 se presentan ya las bases de lo que posteriormente sería una reforma integral al modelo contralor.

Señaló don Luis que los objetivos del proceso de cambio eran los siguientes:

²³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N° 2563-95 de las 9H.48 del 19 de mayo de 1995

- a. Funcionamiento efectivo del ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública.
- b. Una gestión orientada más hacia la evaluación del gasto.
- c. El control externo orientado hacia una Contraloría de “segundo piso”.
- d. Una Contraloría General más interdisciplinaria en el ejercicio de sus potestades.
- e. Sistemas de información gerencial y bases de datos de uso general y estratégico. Uso intenso de la informática y de las amplias posibilidades que ofrece.
- f. Relaciones institucionales con la Asamblea Legislativa.

En palabras del mismo don Luis Fernando:

“ La reorientación de la Contraloría General no es sólo una modificación de métodos o de estilo en su conducción. Debe verse como un cambio de paradigma en todo lo que tiene que ver con la forma de administrar la cosa pública; consecuentemente, para ser efectiva debe comprender a toda la Administración Pública, como un proceso en el que deben intervenir al menos los principales órganos y entidades de la Administración, particularmente la Asamblea Legislativa en lo que hace a los alcances de la legislación que directa e indirectamente incida en aquél proceso.”

Antes del proceso de reestructuración la Contraloría General de la República estaba organizada bajo el formato de “direcciones” y

“departamentos”. Como puede verse en el organigrama que incluimos en los Anexos, se trataba de un esquema en el que el personal se encontraba distribuido de conformidad con la función específica que desempeñaba en las siguientes unidades:

1. Dirección General Despacho de Contralores.
2. Dirección General de Planificación Interna y Evaluación de Sistemas.
3. Dirección General de Asuntos Jurídicos.
4. Dirección General de Estudios Económicos.
5. Dirección General de Presupuestos Públicos.
6. Dirección General de Contratación Administrativa.
7. Dirección General Administrativa.
8. Dirección General Control de Obras Públicas.
9. Dirección General de Auditoría.
10. Dirección General de Centro de Capacitación.

A su vez estas Direcciones tenían a su cargo distintos departamentos. Como puede verse esta estructura implicaba que los profesionales se encontraban agrupados entre sí, de forma que por ejemplo todos los abogados se encontraban ubicados o en la Dirección General de Contratación Administrativa o en la Dirección General de Asuntos Jurídicos, mientras que todos los auditores se agrupaban en la Dirección General de Auditoría y así sucesivamente.

Este esquema implicaba que cualquier tipo de consulta que fuera necesario realizar a un profesional de otra rama como parte de las labores cotidianas de fiscalización y control, debía realizarse por medios formales y no siempre se lograba obtener una respuesta oportuna. De igual forma existía una total desconexión entre las labores de una Dirección y los de la otra.

Ahora bien, independientemente de las múltiples razones que se esgrimieron para realizar el cambio, lo cierto del caso es que de la estructura anterior se pasó a la estructura actual, en la cual el personal está distribuido en tres “Divisiones”:

1. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.
2. División de Desarrollo Institucional.
3. División de Asesoría y Gestión Jurídica.

Por su parte la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa se dividió en Áreas de trabajo que agrupan las instituciones de conformidad con su afinidad y al mismo tiempo se replanteó el esquema de trabajo hacia un trabajo interdisciplinario, de forma que cada una de las Áreas tiene en su equipo de trabajo analistas presupuestarios, auditores, al menos un abogado, etc.

Don Luis Fernando Vargas en su informe de 1998 explicó que:

“El nuevo modelo debe responder a la necesidad de contar con una atención integral a las instituciones que componen la Administración Pública, lo

cual demanda una segmentación de ésta para poder dar un trato ajustado a sus características, dentro de las políticas generales que guiarán la actuación de la Contraloría General.

Sectorizar el control favorecerá el conocimiento de los fiscalizadores sobre las instituciones que integran cada sector, lo cual les permitirá desarrollar una especialización que contribuirá a una fiscalización de más calidad y a enfrentar la solución de situaciones que afectan al sector de forma flexible y con mayor cantidad de elementos de juicio entre otros.”

Como parte de la reforma se “acható” el esquema organizacional, de forma que la estructura pasó de ser totalmente piramidal a ser casi plana, con escasos niveles medios y altos.

Para lograr esta total transformación del esquema fue necesario hacer una aplicación “masiva” de las potestades de modificación unilaterales que tiene el Estado como patrono. Lo cierto del caso es que todo el personal de la Contraloría General de la República debió ser reasignado a nuevos puestos con nuevas funciones.

Dentro de este proceso también se perdió a importantes profesionales que tenían amplia experiencia en el trabajo del Órgano Fiscalizador y lo que más nos interesa para efectos de este trabajo: en algunos casos fue necesario hacer un uso de la figura que incluso podría cuestionarse si fue abusivo.

Efectivamente, dentro de todo este proceso funcionarios que tenían altos cargos debieron escoger entre pasar a ser simples “soldados rasos” dentro de las nuevas unidades creadas o simplemente presentar su renuncia.

El proceso buscaba la creación de una organización más flexible, ya que se consideró que con la estructura funcional y jerárquica que se tenía no era posible ejecutar las acciones que la entidad y el país necesitaban.

El nuevo diseño buscaba que fomentara profesionales polifuncionales que laboran en un campo de acción específico en equipos interdisciplinarios. Se buscaba la coordinación entre ellos por medio de la integración de sus diversas habilidades y conocimientos, facultándolos para asumir sus funciones desde otra perspectiva diferente.

Conclusiones

El ius variandi es una figura sumamente versátil que permite que se lleven a cabo importantes modificaciones en la empresa. Modificaciones que al patrono le resultan indispensables para su mejor desempeño. A la hora de aplicar este mismo instituto a la función pública encontramos que pueden presentarse complicaciones adicionales a las que se dan en el ámbito privado.

Nuestra posición es que el Estado debe necesariamente estar en la misma posibilidad que estaría cualquier patrono para ordenar sus asuntos en la forma que le parezca más eficiente y ordenada, máxime teniendo presente que en este caso nos encontramos ante un interés superior: el interés público, el interés de la colectividad.

No creemos que su correcta aplicación dentro del ámbito de la reforma del Estado deba ser considerada como un abuso de las competencias del patrono. No obstante, es necesario que los procesos de reforma tomen en consideración las limitaciones que tiene el instituto y aún más que se preocupen de que los procesos de reestructuración no terminen siendo una verdadera fuga del personal de más experiencia y capacidad.

Bibliografía

CARRO ZÚÑIGA (Carlos) Derecho del Trabajo Costarricense, San José, Costa Rica, Editorial Juricentro S.A., 1ª Edición, 1978.

PLÁ RODRÍGUEZ (Américo) citado por ERMIDA URIARTE (Oscar) Modificación de Condiciones de Trabajo por el Empleador, Buenos Aires, Argentina, Editorial Hammurabi S.R.L., 1989.

SOLÍS M. (Xiomara) Límites al Ejercicio del Ius Variandi, Relaciones Laborales y Globalización, San José, Corte Suprema de Justicia, Escuela Judicial, 1ª Edición.

VÁSQUEZ VIALARD (Antonio), Tratado de Derecho del Trabajo, Tomo III, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1983.

CABANELLAS (Guillermo), Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, citado por BOLAÑOS GONZÁLEZ (Jimmy), La Reorganización en las Dependencias Públicas, Dirección General de Servicio Civil, 1997.

Sala Segunda, Sentencia N° 271 de las 9H. 30 del 24 de Noviembre de 1993.

Sala Segunda , Sentencia N° 271 de las 9:30 horas del 24 de noviembre de 1993.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N° 7208-94 de 15H.15 de 7 de diciembre de 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suorema de Justicia, N° 426-95 de 9H. 02 de 20 de enero de 1995.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N° 2563-95 de las 9H.48 del 19 de mayo de 1995.

Procuraduría General de la República, Dictamen N° 252-95 del 11 de Diciembre de 1995

Procuraduría General de la República, Dictamen C-115-95 del 29 de Mayo de 1995.

I.F.A.M., Legislación Aplicable al Régimen Municipal, San José, Primera Edición, 1989.

Informes de labores del Contralor General de la República Luis Fernando Vargas.

Anexos