

**ANÁLISIS DE LA DESIGNACIÓN PROVISIONAL EN LOS
DECRETOS LEYES 196 Y 197 DE 1999 Y OTRAS DISPOSICIONES
JURÍDICAS. SU APLICACIÓN EN LA PRÁCTICA LABORAL.**

MSc. Mirely Fuentes Espina.

*Universidad de Matanzas – Sede Universitaria Municipal Jagüey Grande,
Calle 54 #904 e/ 9 y 11 Jagüey Grande, Matanzas.*

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de la legislación vigente, que entre otros contenidos, rige jurídicamente la designación provisional en determinado cargo. Se analiza críticamente la normativa al respecto contenida en los Decretos Leyes 196 y 197, ambos dictados en el año 1999, además de legislaciones como el Código de Trabajo y resoluciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se exponen diversas situaciones fácticas que enfrentan las autoridades y órganos facultados para designar a los funcionarios y cuadros y se finaliza con la proposición de soluciones legales. Se concluye que la normativa referida presenta incongruencias y omisiones que generan dificultades para su aplicación práctica y la necesidad de dictar una nueva norma jurídica que posibilite la eliminación de esas dificultades.

Palabras claves: Provisionalidad; cuadros; funcionarios; disposiciones jurídicas; facultades.

Introducción

El vocablo provisional, según el diccionario Larousse, se define como dispuesto interinamente y esta última palabra proviene del vocablo ínterin que a su vez significa intervalo o entretanto, al utilizarla como adjetivo sería interina (no) refiriendo que ejerce un cargo supliendo a otro. De ello se puede concluir que al emplear la frase -designación provisional en el cargo- o -se designa provisionalmente-, se esta designando a una persona en un cargo para suplir la ausencia de otra, agregándole la frase “con todas las funciones y facultades inherentes al mismo”; la cual le permite desarrollar el cargo sin otras limitaciones que las impuestas en la ley, así como en los reglamentos y estatutos que rigen la actividad donde se ejerce dicho cargo.

La vorágine de trabajo en la práctica cotidiana así como la movilidad constante de dirigentes y cuadros ha incrementado en los últimos años las designaciones, principalmente en la base, de funcionarios y cuadros de forma provisional y anteriormente los catalogados como dirigentes. Situaciones diversas implican la toma de decisiones para dar solución a una problemática eventual y que requiere una decisión rápida para evitar la paralización tanto de procesos productivos como de servicios. La autoridad facultada para realizar el nombramiento de una persona en determinado cargo ha enfrentado situaciones como la no existencia de una designación del sustituto legal, entidades muy complejas donde fluctúa grandemente el personal de cuadros y funcionarios, lo que trae como consecuencia la ineficiente o incompleta preparación de la reserva para asumir el cargo en el caso de los cuadros o la inexistencia de una reserva definida; y por otra parte la designación provisional de determinada persona que finalmente no es aprobado al concluir las investigaciones sobre el cumplimiento de los requisitos que se exigen legalmente para ocupar determinado cargo.

La política del Estado no está encaminada a que esto ocurra, si no todo lo contrario. En el caso específico de los cargos considerados como cuadros, el Decreto Ley 196 de fecha 15

de octubre de 1999 refleja en su articulado la política que el Estado exige cumplir en cuanto a los cuadros y su reserva y si se realizara una correcta selección y formación de esta última, se materializarían en menor por ciento las situaciones a que haremos referencia en el desarrollo del presente trabajo, a pesar de que la legislación normativa de la materia es omisa en determinados aspectos referentes a la reserva, que pueden ocasionar las situaciones referidas anteriormente, aspectos que serán analizados en lo adelante.

Partiendo de la anterior situación problemática se ha definido como **objetivo general** analizar la normativa de los Decretos Leyes 196 y 197 relacionada con la designación provisional de los cuadros y funcionarios, su aplicación en la práctica laboral. Para cumplimentar el referido objetivo se definen como **objetivos específicos** analizar críticamente el articulado que rige la designación provisional en los Decretos Leyes 196 y 197 de 1999 y otras normativas relacionadas con el tema, exponer y analizar diversas situaciones fácticas sobre la designación provisional y proponer soluciones que viabilicen la práctica laboral desde el punto de vista legal.

Desarrollo

El Decreto Ley 197 de fecha 15 de octubre de 1999 “Sobre las relaciones laborales del personal designado para ocupar cargos de dirigentes y de funcionarios”, establece en su artículo 5 que la relación laboral para ocupar cargo de dirigentes y funcionarios se formaliza con el nombramiento emitido por la autoridad facultada y en su tercer párrafo refiere que la firma de la notificación expresa la aceptación por el designado de las funciones y atribuciones de dicho cargo así como que la relación formalizada es por tiempo indeterminado salvo que se haya dispuesto su carácter provisional, debido a suplencia o temporalidad. En el artículo 10 del propio cuerpo legal define las causales por las cuales se suspende la relación laboral de los designados; disponiendo para suplir esas ausencias, en su artículo siguiente, la designación de un sustituto provisional que tendrá las atribuciones y funciones del titular.

Lo expuesto estaba vigente de igual manera para los dirigentes considerados como cuadros por la Disposición Especial Octava del Decreto Ley 196 de fecha 15 de octubre de 1999 que dispone el carácter supletorio del Decreto Ley 197 de 1999 respecto al primero, siempre que no se oponga a lo dispuesto en él. Hasta hace poco se utilizaban como supletorios estos artículos para designar a los cuadros de forma indeterminada o provisional. Ahora se ha presentado una nueva dificultad legal con la designación de los cuadros pues esta es una categoría diferente a funcionarios según lo dispuesto en el artículo 10 de la Resolución No. 27 de fecha 12 de enero del 2006 de la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, por lo que el carácter supletorio del Decreto Ley 197 respecto al 196 ya no puede utilizarse pues al desaparecer la categoría dirigentes, el primero es solo para los considerados funcionarios que en sí no están definidos como categoría ocupacional en la referida resolución.

Lo anterior agrava las situaciones que puedan presentarse en la práctica debido a que el Decreto Ley 196 no refiere en su articulado nada relativo a la provisionalidad. No obstante se hará un análisis de la normativa contenida en el Decreto Ley 197 sobre la materia, que contrario a derecho, se sigue aplicando actualmente.

Tal cuerpo legal es claro, sin márgenes a interpretaciones, en cuanto a que hacer referido a la suplencia, pues el artículo 12 dispone...al que ocupe provisionalmente un cargo por designación hasta que se emita el nombramiento, o en condición de sustituto provisional, cuando lo haga con carácter temporal, le son aplicables las disposiciones del presente decreto ley, por el término en que desempeñe las funciones de dicho cargo...Puede observarse que existe una diferenciación entre sustituto provisional, que es aquel que suple las ausencias por las causales establecidas en el artículo 10, y la designación provisional hasta que se emita el nombramiento; en este caso no define si es el nombramiento de la misma persona que lo esta ocupando provisionalmente o de otra diferente pues puede aquella no ser aprobada en las investigaciones que se realicen en cuento al cumplimiento de los requisitos exigidos para ocupar definitivamente un cargo, situación a menudo reiterada en la práctica. Si refiere...cuando lo haga con carácter temporal...frase que considero adicional pues la provisionalidad en cualquiera de las dos variantes siempre tiene carácter temporal, vocablo inverso en su significado a...relación formalizada por tiempo indeterminado... referida en el artículo 5 enunciado anteriormente.

Ambos decretos leyes establecen entre los requisitos generales para ocupar cualquier cargo el comportamiento laboral y personal ético y prestigio y reconocimiento social, requisitos que a diferencia de otros como el dominio y conocimiento de la actividad que va a dirigir y el nivel profesional o técnico adecuado, tienen que poseer obligatoriamente tanto funcionarios como cuadros. Sin embargo las investigaciones se realizan con mayor rigurosidad cuando se trata de cargos considerados con categoría de cuadros; cuando la legislación no realiza diferenciación y una profunda investigación de quienes ocupan cargos de funcionarios que pudiesen en un futuro convertirse en reserva de determinados cargos y ocuparlos posteriormente, evitaría una no aprobación a la hora de ocupar cargos de cuadros, así como la no ocupación de manera provisional de tales cargos, principalmente cargos como Directores de Empresas, Unidades presupuestadas, Unidades Empresariales de Base, tanto locales, provinciales como nacionales, sin su aprobación posterior.

Por otra parte la legislación es parca en lo relativo a la reserva, regulada mediante los artículos 11, 24, 25 y 26 del Decreto Ley 196 de 1999 y en ninguno de ellos se exige la elaboración de un expediente que contenga además de la documentación necesaria, una evaluación periódica de su desarrollo como reserva y sus perspectivas, a pesar que el artículo 11 refiere que también la propuesta de la reserva se fundamenta en las cualidades y méritos individuales, cumpliendo los requisitos generales y específicos para el cargo propuesto. Basado en ese artículo, el artículo 12 debería incluir taxativamente a la reserva y no solo referir los requisitos generales que necesitan cumplir los cuadros, aunque se intuye son los mismos para la reserva. Solo es mencionada nuevamente en cuanto a su superación en los artículos 32 y 33.

Por otra parte si para determinar la reserva de un cargo se analizan los requisitos generales y específicos para el mismo, entonces debe exigírsele también el cumplimiento del “Código de Ética de los Cuadros del Estado y el Gobierno”, esto conllevaría a un compromiso ético y moral al emitir su consentimiento para ser incluido como reserva y por ende podría

aplicársele lo establecido en el Decreto Ley 196 de 1999 si en el momento necesario de asumir la responsabilidad para la que fue preparado, se negase a hacerlo.

Verdadera problemática enfrentan las autoridades facultadas para designar a una persona en determinado cargo, cuando un cuadro designado provisionalmente con la idea futura de ocupar definitivamente el cargo, no es aprobado finalmente. Los movimientos que no implican terminación de la relación laboral, en ambos Decretos Leyes, no regulan esta causal. Primeramente los movimientos están dispuestos para aquellos funcionarios y cuadros que ya se encuentran ejerciendo el cargo por tiempo indeterminado y no de manera provisional a pesar de que el Decreto Ley 197 regula su aplicación en tales casos durante el tiempo que ejerzan el cargo; si se aplicase, debido a ello, las causales que pudiesen utilizarse serían el traslado o reubicación y la liberación, sin embargo los motivos que contienen dichas causales no son compatibles con la realidad.

El artículo 14 del Decreto Ley 197 de 1999, en su inciso b), permite el traslado en caso de provisionalidad solo para regresar al cargo anterior al vencimiento del término del nombramiento provisional por invalidez parcial o debido a cambios estructurales u organizativos, situación legal muy poco ejecutada en la práctica. En el primer caso no aclara si la provisionalidad es para el que va a cubrir el cargo de alguien con invalidez parcial o si este es traslado provisionalmente para otro cargo por dicha razón; de cualquier forma la norma contradice el concepto de invalidez parcial que es aquella declaración emitida por la comisión médica facultada a través de un dictamen y tiene carácter definitivo pues a partir de ese momento el paciente no puede ejercer el cargo que venía desempeñando pero sí otro cargo con diferente contenido laboral, por lo tanto no puede volver al cargo anterior. En el segundo caso solo podría volver al cargo anterior si en los cambios estructurales u organizativos no desapareció el mismo, más en estos momentos en que el país se encuentra enfrascado en el proceso de reordenamiento basado fundamentalmente en la racionalización de plazas.

Se complica aún más la situación tanto práctica como legal cuando el futuro cuadro es traído de una rama o actividad diferente y si finalmente el mismo no posee los requisitos de dominio de la actividad o nivel profesional o técnico adecuado, no puede ni siquiera optarse por ofertarle la plaza donde ejercía profesionalmente en la entidad de donde proviene porque el cargo donde se encontraba anteriormente ya ha sido ocupado definitivamente por otra persona. Con la entrada en vigor de la Resolución No. 4 de fecha 9 de febrero del año 2012, se alivia en parte esta situación porque dispone la suspensión de la relación laboral con la entidad de procedencia para los trabajadores que sean elegidos o designados para ocupar cargos como cuadros profesionales en las organizaciones políticas y de masas y en los órganos del Poder Popular hasta un término de 5 años, prorrogable hasta cinco más. Estos cuadros también pudieran ser designados provisionalmente hasta tanto se emita el nombramiento pero ya se permite regresar al cargo anterior por la resolución referida, el problema surge con los cuadros o funcionarios que pasan a cubrir esas vacantes hasta tanto regrese el titular del cargo.

El sexto resuelvo de la Resolución No. 4/12 norma que esas plazas pueden cubrirse con carácter provisional cuando se requiera por necesidades de la producción o los servicios con otros trabajadores de la entidad o con contratos por tiempo determinado o para la

ejecución de un trabajo u obra, con personal ajeno a la misma; en el primer supuesto es muy difícil que un trabajador acepte perder su contrato por tiempo indeterminado o el cargo de funcionario o cuadro que ocupa de la misma forma, para cubrir una plaza provisionalmente, porque la norma no establece protección para ellos y de hacerlo sería una cadena interminable de provisionalidades hasta un término de 10 años. La segunda posibilidad es factible siempre que la plaza a cubrir no sea por designación ya que en esa situación la entidad ha sido restringida a su personal interno y tiene que proceder a dialogar con quien pretenda ocupar el cargo para su convencimiento y por otra parte en el caso de los cuadros se exige constituir un expediente de cuadro y en este caso sería con carácter provisional hasta un período de 10 años, situación no definida en la normativa de los Decretos Leyes 196 y 197 porque no refiere término para la provisionalidad, pero sería contraproducente mantener a un cuadro designado con esa condición por tanto tiempo.

En la práctica tampoco se expresa en la resolución que designa provisionalmente a un funcionario o cuadro, salvo en las causales para sustituto provisional, el término de la provisionalidad. Esto se remite a la norma que como ya se ha analizado lo refiere de forma general...hasta que se emita el nombramiento...Cuando no se emite entonces se crea el problema práctico-legal también analizado de no existir causales que exponer en los fundamentos de derecho para dejar sin efecto el nombramiento. La opción más factible desde el punto de vista legal a la hora de redactar la resolución que designa sería declarar en los fundamentos de derecho lo preceptuado en el tercer párrafo del expresado artículo 5 sobre el carácter provisional por temporalidad y resolver entonces dejando sin efecto o abrogando la resolución que designó al funcionario o cuadro provisionalmente, claro esta utilizando aún el carácter supletorio. Al no estar preceptuado en la norma jurídica vinculante no es obligatorio enunciar en la resolución la ubicación futura de la persona, con la cual la entidad cesó su relación laboral temporal, y esto queda a la buena voluntad de quien toma la decisión.

Aunque dentro de las causales que provocan la terminación de la relación laboral, recogidas en el artículo 16 en el Decreto Ley 197 de 1999 se encuentra definida en el inciso f) el vencimiento del término del nombramiento provisional, cuando no tenga derecho a regresar al cargo anterior, es necesario resaltar que existe una contradicción pues tanto esa causal como las restantes que regula el artículo van dirigidas a designados con carácter definitivo, es decir, el designado que esta ejerciendo el cargo por tiempo indeterminado; quien lo esta ejerciendo provisionalmente, se supone que para suplir ausencias porque no se esta hablando del caso que lo ejerce de tal manera hasta que se emita el nombramiento, provenía de un cargo o plaza con carácter permanente y no se define en la norma cuales son los motivos por los que no tiene derecho a regresar al cargo o plaza anterior.

Ahí se vería grandemente afectada la situación laboral de tales personas pues simplemente pierden su vínculo laboral. Se puede relacionar con el artículo 12 que dispone que al que ocupe provisionalmente un cargo le son aplicables las disposiciones del decreto ley referido por el tiempo en que desempeñe en dichas funciones, entonces los motivos serían separación definitiva por medida disciplinaria o pérdida de los requisitos para permanecer en el cargo, en el caso del primero está claro pero en el segundo caso no puede aplicarse tal motivo porque esta ejerciendo el cargo en condición de suplencia y para ello en la práctica no se realizan las investigaciones sobre el cumplimiento de los requisitos que la legislación

exige para ejercer el cargo. Se intuye también sea porque ya ha sido ocupada la plaza por otra persona definitivamente, causal no incluida en la norma.

Los Decreto Leyes que nos ocupan no poseen como causal dentro de su articulado, para dar por terminada la relación laboral de los designados, no poseer los requisitos para ello, si regulan tanto el movimiento a través de la democión por pérdida de requisitos como la separación definitiva por el mismo motivo, es decir ya poseían tales requisitos; por lo tanto no se pueden utilizar tales vías para concluir la relación laboral con carácter provisional hasta que se emita el nombramiento si este finalmente no se emite.

Este aspecto -hasta que se emita el nombramiento- encierra en sí otra contradicción pues se está dando por cierta su aprobación, que sería válido si se cumple con dos elementos: primero existió un adecuado trabajo con la reserva tanto en su definición como en su preparación y segundo que al momento de ocupar el cargo la reserva acepte ya que en la práctica muchas veces ocurre lo contrario, situación no predecible aunque se realice un buen trabajo en su preparación. Además de reiterar aquí que no han sido investigados con la profundidad que se realiza en el momento que surge la posibilidad real de ocupar determinado cargo y es nombrado provisionalmente hasta tanto la autoridad u órgano facultado lo designe de manera definitiva, que será después de ser aprobado por el resultado de la investigación, lo cual podría estar realizado desde que se decide como reserva pues en la práctica se ha dado el caso de reservas aprobadas para determinado cargo que a la hora de ocupar el mismo no son aprobadas.

Otra situación que afecta el proceso de designación de un cuadro es las indicaciones emitidas de niveles superiores, sin mediar documento o disposición normativa alguna, referidas a la no designación provisional de los cuadros aún cuando la norma vigente en la materia no ha sido modificada al respecto. Esto provoca en muchas ocasiones que el posible designado pierda el interés en ocupar el cargo producto de la demora en las investigaciones previas, las cuales en la práctica se ejecutan en un término de tres a cuatro meses y finalmente el futuro cuadro opta por otra plaza que le proporcione mayor remuneración salarial que la que ocupa durante el proceso investigativo. No por todo lo expuesto, considera el autor, la designación provisional debe ser eliminada de la normativa. Todo lo contrario, debe ser normada de forma diferente teniendo en cuenta toda la problemática objeto de análisis en el presente trabajo porque permite solucionar una situación real surgida en un momento determinado de la vida laboral.

Las diversas situaciones fácticas analizadas pudieran ser disminuidas a través de las siguientes soluciones legales: Dictar una norma legal única para las relaciones laborales del personal designado como cuadro o funcionario, incluir taxativamente dentro de los requisitos exigidos para ocupar un cargo de cuadros a la reserva, exigir que de la investigación realizada tanto de los funcionarios como los cuadros y sus reservas, quede constancia en expedientes creados para todos ellos e insertar en la nueva norma un procedimiento específico para las designaciones provisionales que disponga: a)causales para terminar la relación laboral del cuadro o funcionario nombrado provisionalmente y no aprobado para ocupar definitivamente el cargo, b)alternativas para su ubicación final, c)definición del tiempo de provisionalidad, d)que hacer con las plazas de trabajadores que amparados en la Resolución No. 4/12 pasan a cubrir provisionalmente, hasta 10 años, un

cargo de cuadro o funcionario, e) que el Código de Ética incluya también a las reservas y no se limite solo a los cuadros.

Conclusiones

La normativa actual en materia de designaciones provisionales de funcionarios y cuadros, relacionada en los Decretos Leyes 196 y 197, así como otras disposiciones jurídicas, no supe las situaciones fácticas a las que se enfrentan en la práctica los órganos y autoridades facultadas para aplicarlas, por lo que es necesario dictar una nueva norma jurídica que posibilite la solución de esa problemática.

Bibliografía

COLECTIVO DE AUTORES. *Temas de Derecho Administrativo*. Tomo II. Ed.: Félix Varela. La Habana, 2004. 599 p.

DEL TORO Y GISBERT, MIGUEL. *Larousse Básico Escolar*. Ed.: Científico Técnica. La Habana, 1981. 868 p.

SOTO VALDESPINO, JUAN J. *Ernesto Che Guevara. Temas económicos*. Ed.: Ciencias Sociales. La Habana, 1988. p 261-284.

Documentos Consultados

Cuadernos de asuntos de los Consultores Jurídicos. Consultorías Jurídicas Mixtas. UEB Jagüey Grande.

Archivos pasivos de cuadernos de asuntos. Consultorías Jurídicas Mixtas. UEB Jagüey Grande.

Legislación

Ley No. 116, “Código de Trabajo”.

Decreto Ley 226 de fecha 12 de junio de 2014, “Reglamento del Código de Trabajo”.

Decreto Ley 196 de fecha 15 de octubre de 1999, “Sobre los Cuadros del Estado y del Gobierno”.

Decreto Ley 197 de fecha 15 de octubre de 1999, “Sobre las relaciones laborales para ocupar cargos de dirigentes y de funcionarios”

Resolución No. 27 de fecha 12 de enero de 2006 de la Ministra de trabajo y Seguridad Social, “Reglamento General de la Organización del Trabajo”.

Resolución No. 4 de fecha 9 de febrero de 2012 de la Ministra de Trabajo y Seguridad Social.