



UNIVERSIDAD "JOSÉ MARTÍ" DE SANCTI SPÍRITUS
FACULTAD DE HUMANIDADES

Título:

**EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO.
¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?**

**TRABAJO DE DIPLOMA PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO**

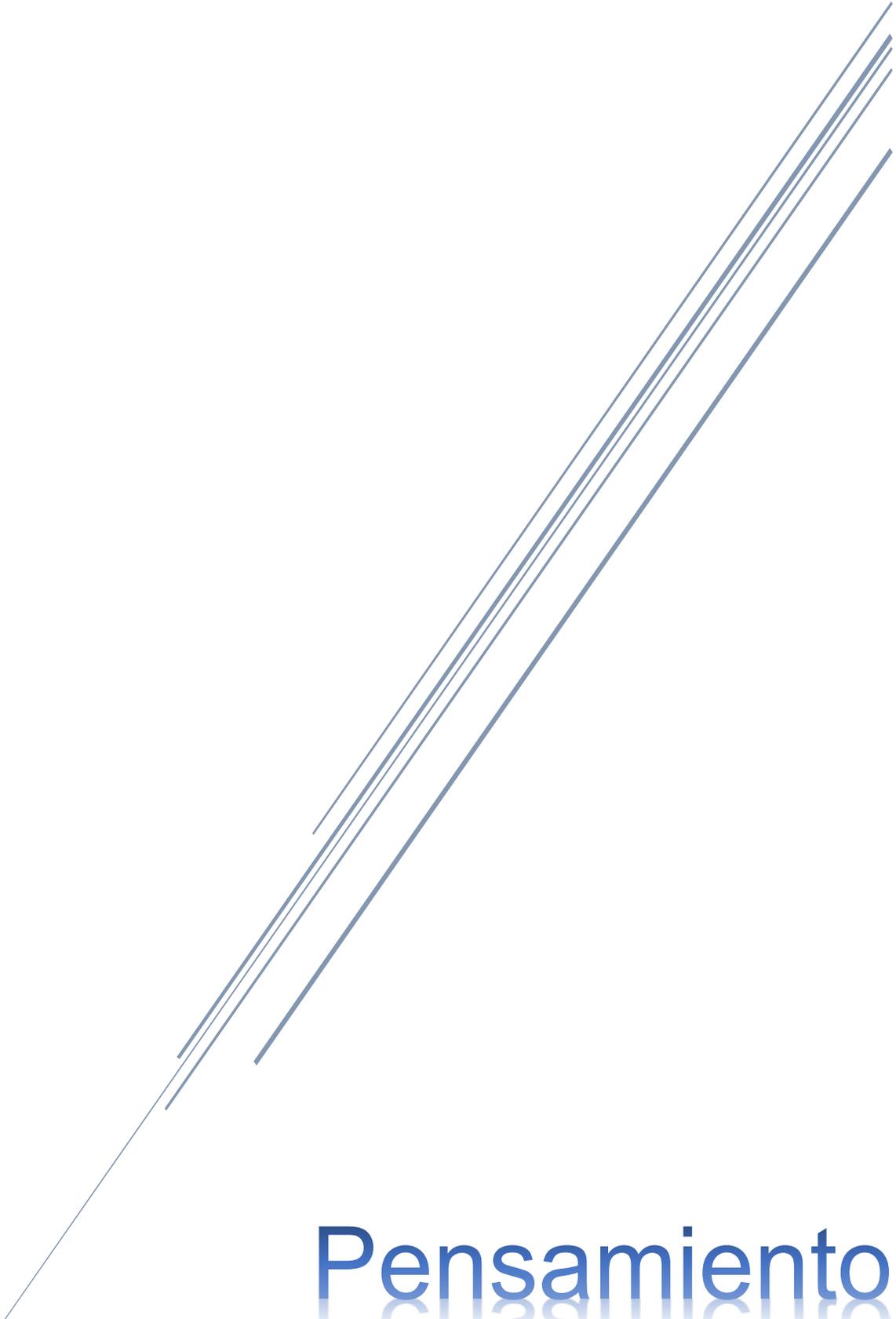
Autora:

Sheyla del Sol Domínguez

Tutor:

Esp. Yhovanni R. Reyes Castro

Sancti Spíritus, junio de 2016
"Año 57 de la Revolución"



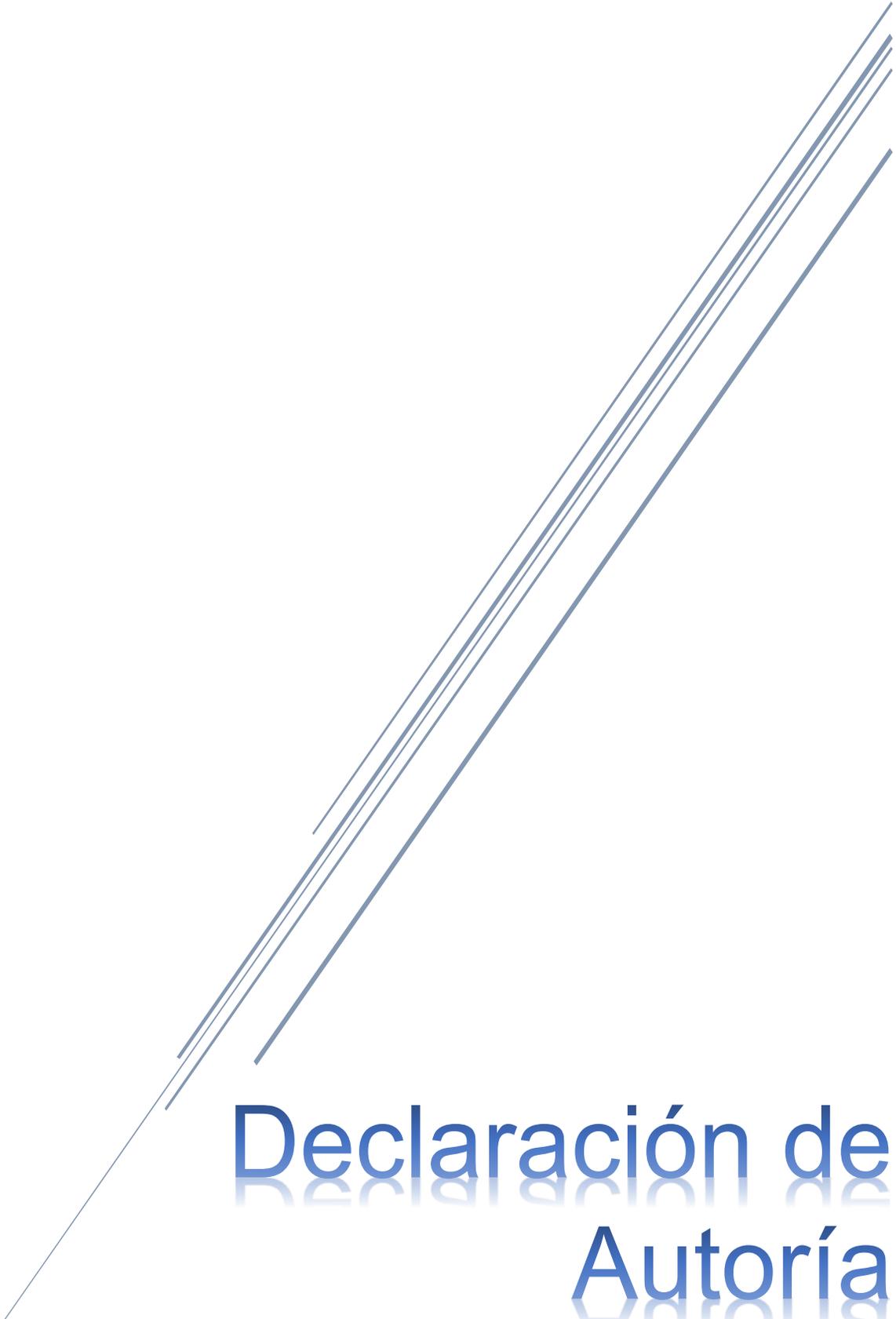
Pensamiento

**EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO.
¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?**

PENSAMIENTO

“(…) EL QUÍMICO, EL FÍSICO, EL HISTÓLOGO, EL BACTERIÓLOGO, ETC.; TIENEN SUS LABORATORIOS; EL MÉDICO TIENE SUS SALAS DE HOSPITAL; PERO LA ÚNICA CLÍNICA, LA ÚNICA EXPERIMENTACIÓN POSIBLE DEL JURISTA ESTÁ EN LAS LUCHAS DEL FORO, NO FINGIDAS, SINO PALPITANTES Y VERDADERAS, PRESIDIDAS POR LA NECESIDAD DE APLICAR LAS LEYES A LA REALIDAD SOCIAL Y ANIMADA POR EL VIVO SOPLO DE LAS PASIONES HUMANAS (…)”

**JOSÉ A. GONZÁLEZ LANUZA,
DISCURSO INAUGURAL DE LAS ACADEMIAS DE DERECHO,
CURSO 1902-1903.**



Declaración de Autoría

**EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO.
¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?**

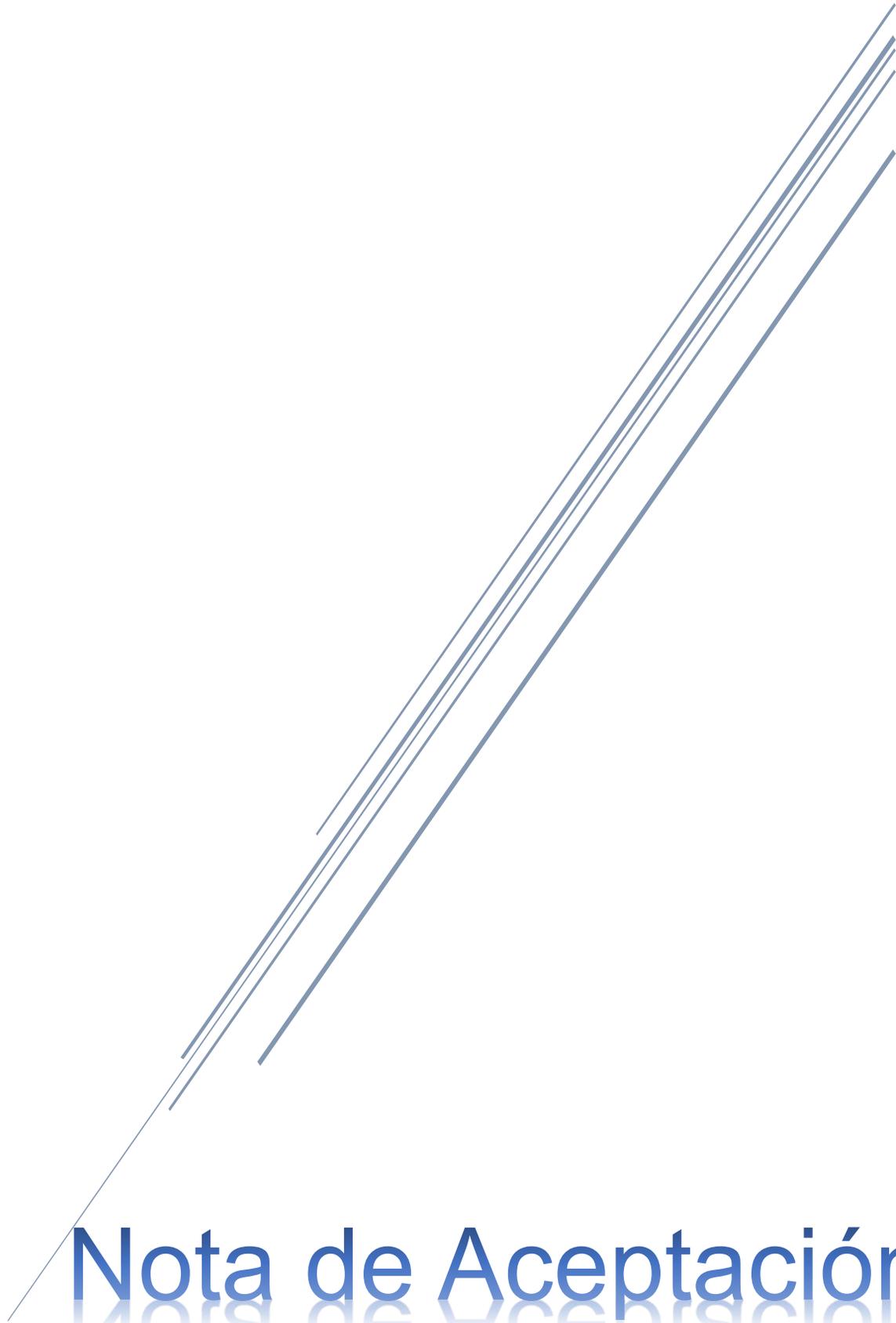
DECLARACIÓN DE AUTORÍA

La que suscribe a continuación, declara ser la autora del presente trabajo y reconoce a la Universidad de Sancti Spíritus los derechos patrimoniales de la misma, con carácter exclusivo y la autoriza a darle el uso que mejor considere para el desarrollo de la Ciencia Jurídica.

Para que así conste firmamos a los 16 días del mes junio del año 2016.

**SHEYLA DEL SOL DOMÍNGUEZ
AUTORA**

**ESP. YHOVANNI R. REYES CASTRO
TUTOR**



Nota de Aceptación

Nota de Aceptación

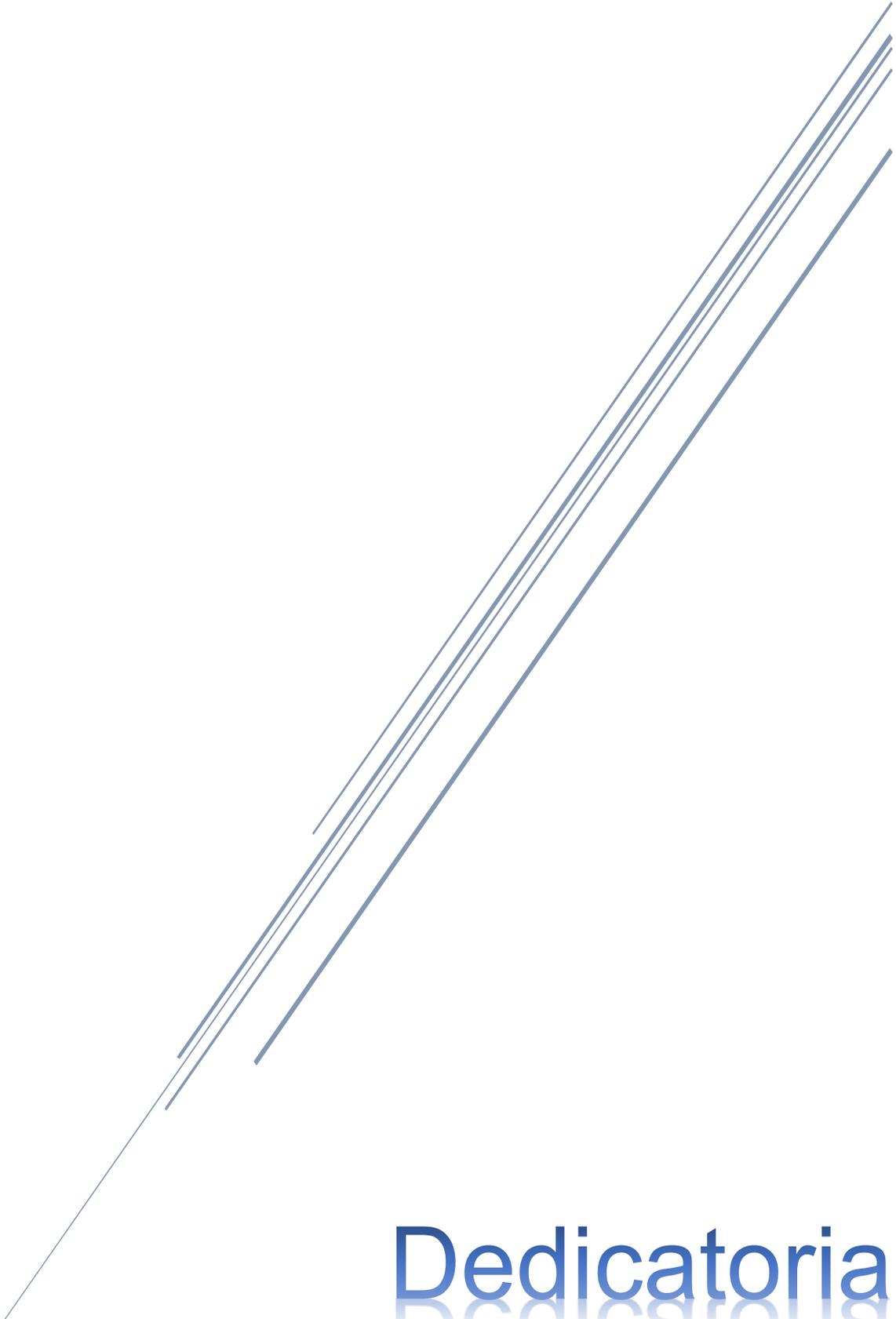
**EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO.
¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?**

NOTA DE ACEPTACIÓN

PRESIDENTE

SECRETARIO

VOCAL



Dedicatoria

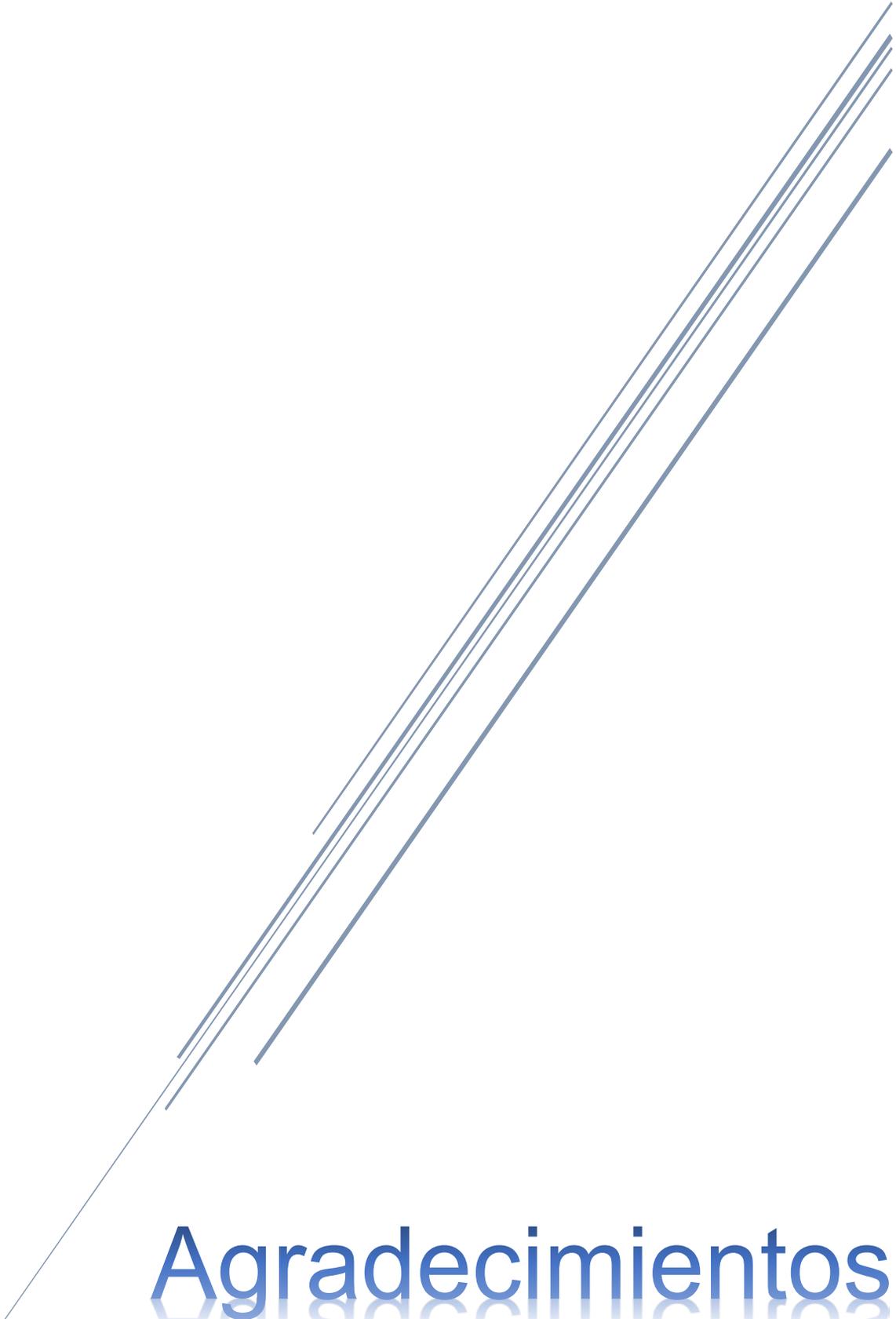
**EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO.
¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?**

DEDICATORIA

A MIS QUERIDOS PADRES,

POR LA FORTALEZA QUE LOGRAN TRANSMITIRME.

A MI NOVIO, POR ACOMPAÑARME EN TODOS MIS PROYECTOS.



Agradecimientos



EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

AGRADECIMIENTOS

A MI MADRE, QUIEN NO SOLO ME DIO LA VIDA, SINO QUE FORJÓ MI VOLUNTAD, POR SU FUERZA Y AMOR ETERNO, POR HACER DE MÍ UNA MUJER.

A MI PADRE, POR SU APOYO Y COMPRENSIÓN, POR BRINDARME SU AMOR Y CONFIANZA, POR AYUDARME A CUMPLIR MIS METAS.

A USTEDES, GRACIAS POR HACERME UNA PROFESIONAL.

A MI NOVIO, POR SER MI SUSTENTO ESPIRITUAL, COMPAÑERO, AMANTE Y AMIGO.

A SU FAMILIA, POR ACEPTARME COMO A UNA HIJA.

A MIS ABUELOS, POR SIEMPRE HACERME SENTIR “LA ABOGADA DE LA FAMILIA”.

A TODA MI FAMILIA, POR SU CONSTANTE PREOCUPACIÓN, POR EL AMOR Y EL CARIÑO QUE ME HAN BRINDADO.

A MI TUTOR, QUIEN PUSO TODO SU EMPEÑO, ESFUERZO Y DEDICACIÓN CON TOTAL ENTREGA Y COMPROMISO; A QUIEN SUPO ASESORAR, HASTA ALCANZAR LOS RESULTADOS PROPUESTOS; POR SU CONSAGRACIÓN Y VALENTÍA AL ASUMIR ESTE RETO.

A IBANIET Y A LOYET, QUIENES EN GRAN MEDIDA AYUDARON EN LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO, POR SUS CONSEJOS ATINADOS Y SIEMPRE CONSTRUCTIVOS.

A LOS PROFESORES DE LA FACULTAD, QUE TANTO ME HAN ENSEÑADO Y CONTRIBUYEN A MI FORMACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL.

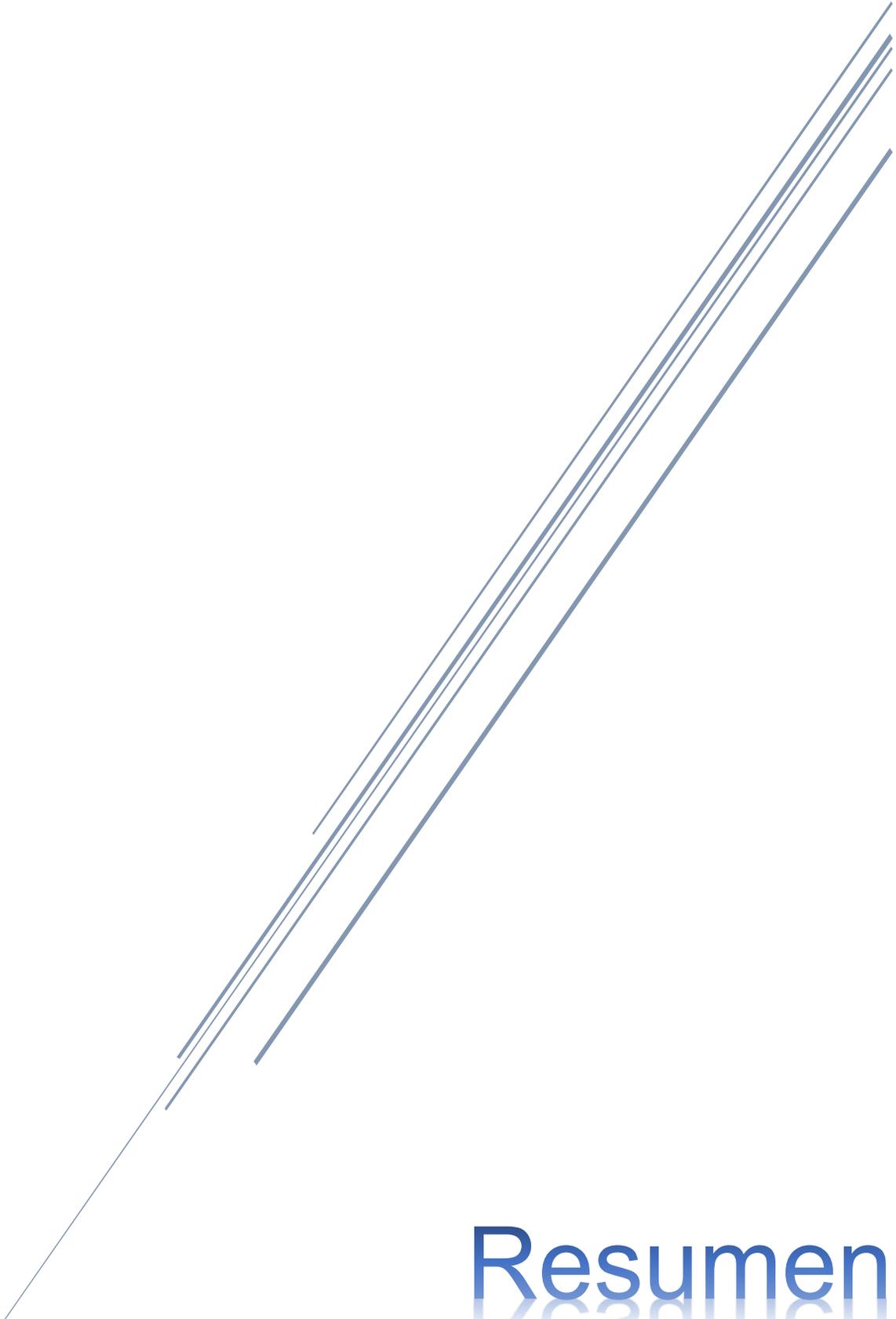
A MIS COMPAÑEROS DE ESTUDIOS, POR HABERME PERMITIDO COMPARTIR CON ELLOS LOS MEJORES AÑOS DE MI VIDA Y QUE HAN HECHO DE ESTE LARGO RECORRIDO ALGO PARA NUNCA OLVIDAR.

A MIS AMIGOS, QUIENES HAN ESTADO EN LOS MOMENTOS DIFÍCILES PARA DARME SU APOYO.

A TODAS LAS PERSONAS, SIN EXCEPCIÓN, QUE ME APOYARON Y AYUDARON A VENCER TODAS LAS PRUEBAS QUE TUVE EN EL CAMINO, SIN PEDIR NADA.

A TODOS AQUELLOS QUE HOY DISFRUTAN MI ÉXITO,

GRACIAS.



Resumen

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

RESUMEN

TÍTULO: EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

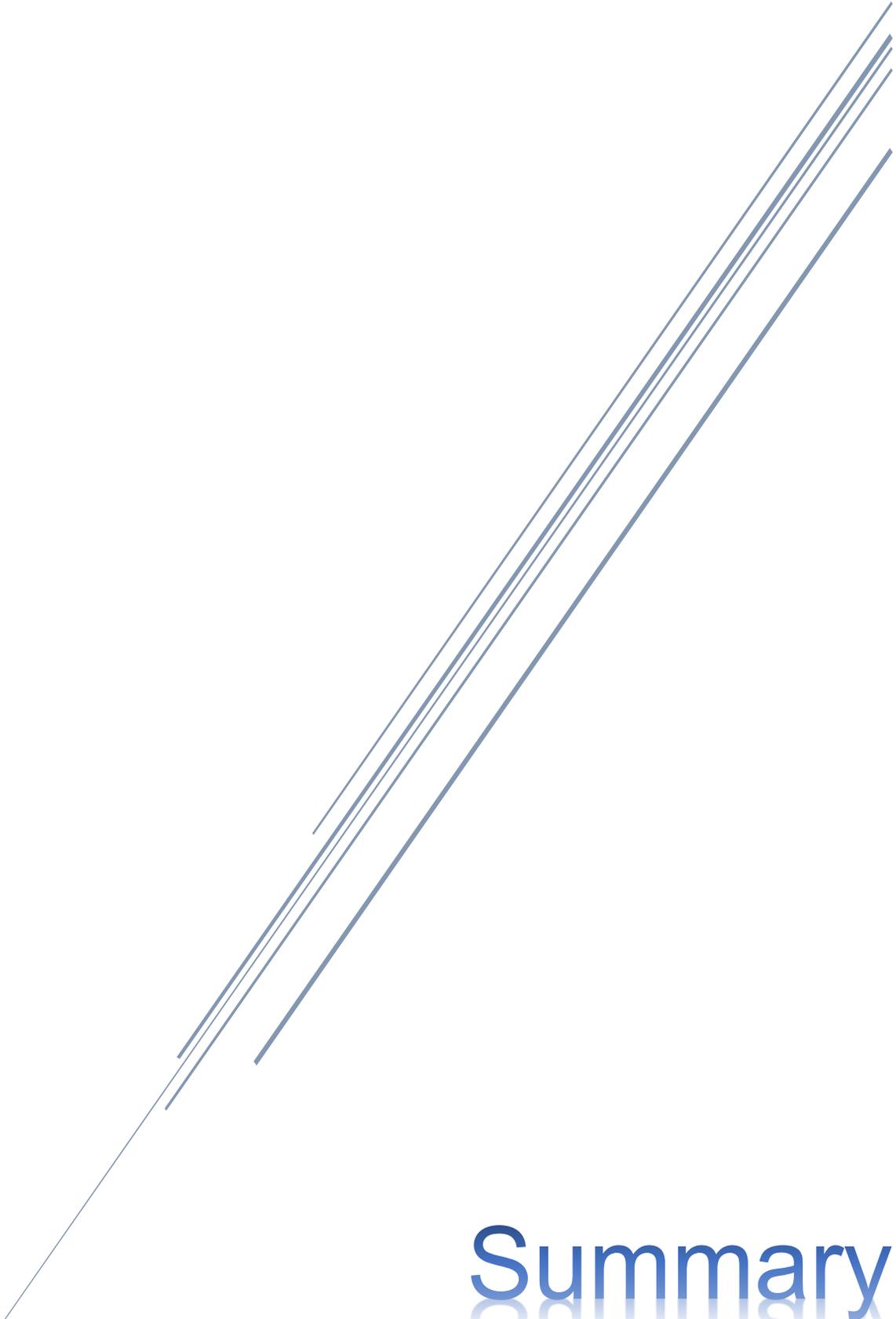
AUTORA: SHEYLA DEL SOL DOMÍNGUEZ

TUTOR: ESP. YHOVANNI R. REYES CASTRO

CURSO: 2015-2016

La regulación de los derechos y deberes del funcionario en la legislación nacional, principalmente, lo relacionado con la limitante al ejercicio del pluriempleo y su legitimidad; vistos, desde la realidad económica cubana y los postulados doctrinales que apuntalan la teoría de sujeción, no resultan coherentes. En consecuencia, el PROBLEMA CIENTÍFICO centró en ¿cómo influyen las deficiencias del régimen jurídico actual que regula la relación funcional, en relación con la limitación del derecho al pluriempleo de los funcionarios en Cuba? Fijándose como OBJETIVO GENERAL: demostrar que las deficiencias existentes en el régimen que regula la relación funcional, ilegitiman la limitación del derecho al pluriempleo de los funcionarios en Cuba, en aras de una regulación adecuada y coherente en relación a la limitante del derecho al pluriempleo de los funcionarios. Se emplearon los siguientes MÉTODOS: análisis-síntesis, histórico-jurídico, jurídico-comparado, jurídico-doctrinal y dialéctico. Se comenzó por comprender las bases doctrinales en las que se sustenta la limitación del derecho de pluriempleo a los funcionarios; luego se realizó un análisis comparado a las legislaciones de 12 países pertenecientes al sistema de derecho germánico-romano-francés; y por último, a través del estudio de las normas cubanas, se apreciaron las contradicciones e insuficiencias que ilegitiman la aplicación de la limitante, lo que permitió arribar a las conclusiones y recomendaciones, encaminadas a dar solución a la problemática. Finalmente, se obtuvo un estudio de alto valor teórico, útil en el ámbito académico y práctico.

PALABRAS CLAVES: funcionario, pluriempleo, limitante, legitimidad, derechos.



Summary

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

SUMMARY

TITLE: THE FUNCTIONARY IN CUBA AND THE LAW TO THE MOONLIGHTING. LEGITIMACY OF THE LIMITATION?

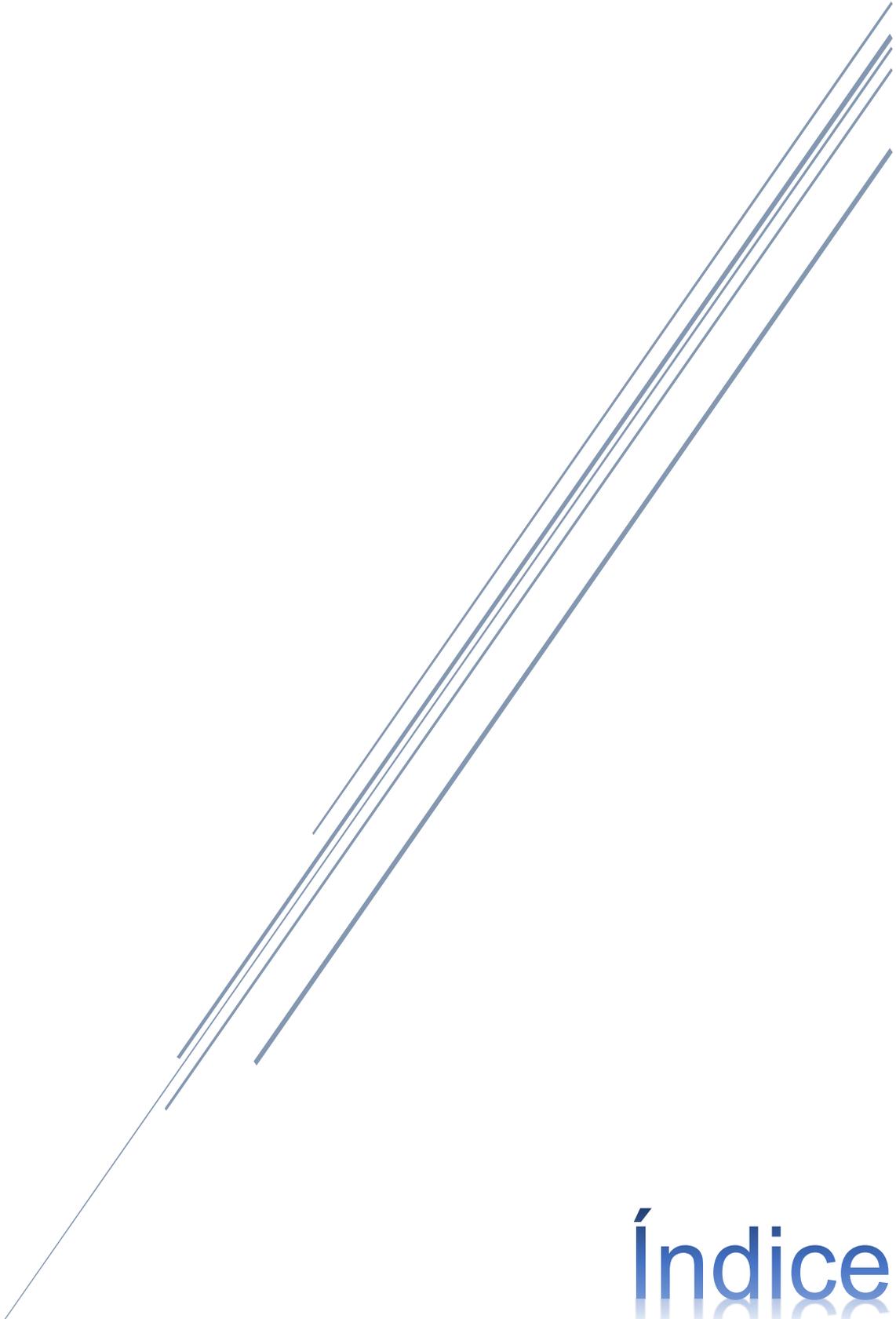
AUTHOR: SHEYLA DEL SOL DOMINGUEZ

TUTOR: ESP. YHOVANNI R. REYES CASTRO

ACADEMIC YEAR: 2015-2016

The regulation of laws and obligations of the functionary in the national legislation, principally, the limitation to the exercise of moonlighting and its legitimacy; seen from the Cuban economic reality and the doctrinal postulates that prop up the theory of subjection, they do not prove to be coherent. Consequently, the SCIENTIFIC PROBLEM was concentrate in, how influence the deficiencies of juridical present-day regiment that regulates the functionary relation, relating to the limitation of law to the moonlighting of the functionaries in Cuba? The GENERAL OBJECTIVE was: to demonstrate than the existent deficiencies in the regimen that regulates the functionary relation, illegitimate the limitation of law to the moonlighting of the functionaries in Cuba, for the sake of an appropriate and coherent regulation in relation to the limitation of law to the functionaries' moonlighting. The following METHODS were used: analysis-synthesis, historic-juridical, juridical-compared, juridical-doctrinal and dialectic. It began to comprehend the doctrinal bases that hold the limitation of law of moonlighting to the functionaries; next a compared analysis to the legislations of 12 countries of system of Germanic-Roman-French law was realized; and finally, through the study of Cuban norms, it were perceived the contradictions and insufficiencies that illegitimate the application of the limitation; that permitted arriving to the conclusions and recommendations, shown the way to give solution to the problems. Finally, a study of high theoretic value, useful in the academic and practical space was obtained.

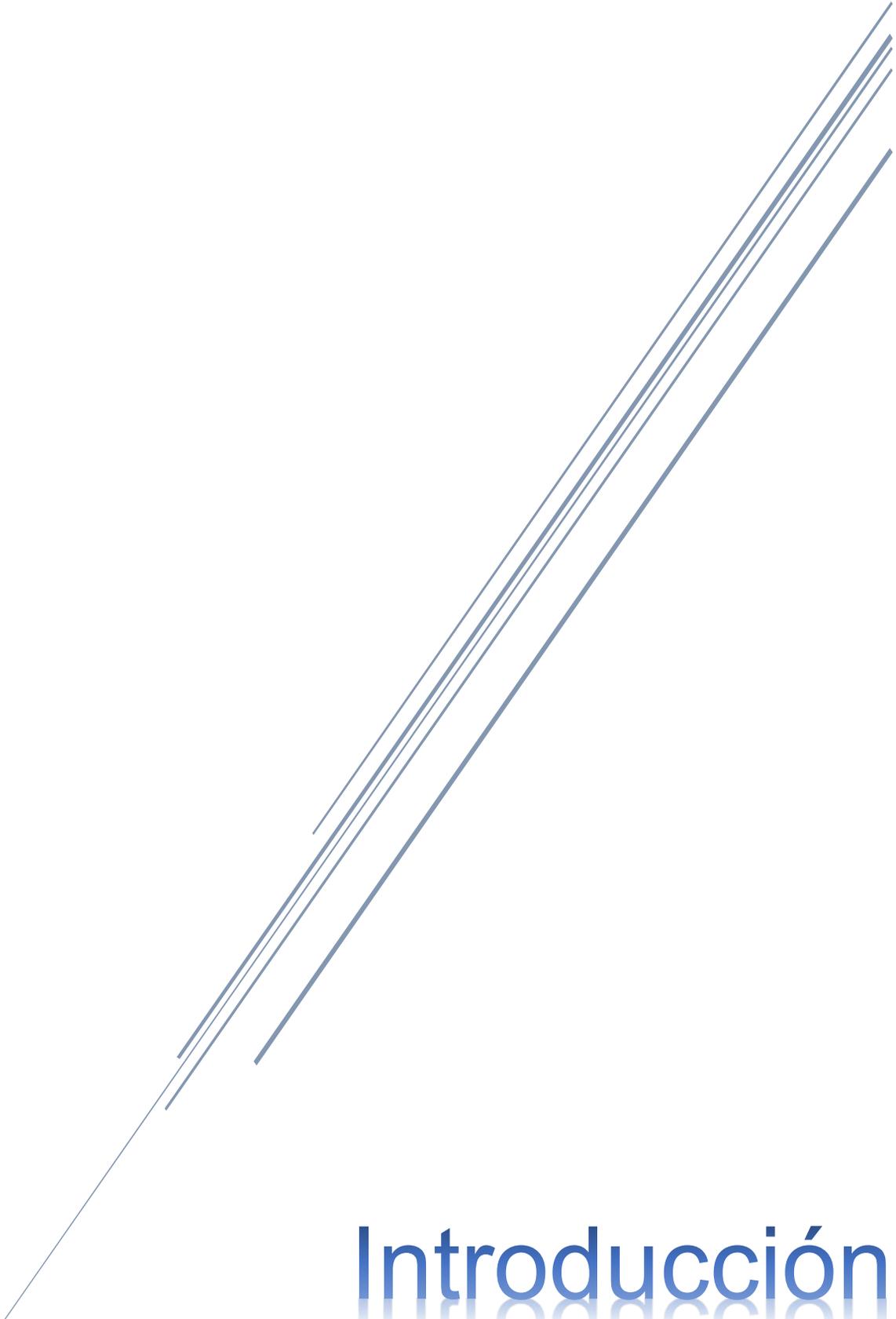
KEY WORDS: functionary, moonlighting, limitation, legitimacy, law.



Índice

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

ÍNDICE	
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: CONSIDERACIONES EN RELACIÓN A LOS ELEMENTOS HISTÓRICOS-DOCTRINALES QUE SUSTENTAN LA EXISTENCIA DE LA LIMITACIÓN AL PLURIEMPLEO DE LOS FUNCIONARIOS	7
EPÍGRAFE 1.1. EL ESTADO, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA RELACIÓN FUNCIONARIAL.	7
1.1.1. ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EL ESTADO Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA .	7
1.1.2. LOS MEDIOS PERSONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	11
1.1.2.1. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL.....	12
1.1.2.2. EL CONTENIDO DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL	16
EPÍGRAFE 1.2: EL RÉGIMEN DE SUJECCIÓN ESPECIAL Y LA ACTIVIDAD LIMITATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	24
1.2.1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL RÉGIMEN DE SUJECCIÓN ESPECIAL	24
1.2.2. LA ACTIVIDAD LIMITATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL RÉGIMEN DE SUJECCIÓN ESPECIAL. UNA COMPARACIÓN NECESARIA.....	27
CAPÍTULO II: PERSPECTIVA COMPARADA DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL Y SU RÉGIMEN JURÍDICO SOBRE PLURIEMPLEO EN LEGISLACIONES FORÁNEAS	30
EPÍGRAFE 2.1. ANÁLISIS DE NORMAS CONSTITUCIONALES EXTRANJERAS QUE REGULAN LA LIMITANTE DEL DERECHO AL PLURIEMPLEO DE LOS FUNCIONARIOS	30
EPÍGRAFE 2.2. UNA MIRADA A LA NORMA ADMINISTRATIVA ESPECIAL ENCARGADA DE LA REGLAMENTACIÓN DE LA LIMITANTE AL PLURIEMPLEO DEL FUNCIONARIO.....	33
2.2.1. ESPAÑA Y SU LEGISLACIÓN <i>SUI GÉNERIS</i>	43
CAPÍTULO III: FUNDAMENTOS QUE ILEGITIMAN LA APLICACIÓN DE LA LIMITANTE DEL DERECHO AL PLURIEMPLEO DE LOS FUNCIONARIOS EN CUBA, DESDE LA REGULACIÓN POSITIVA	49
EPÍGRAFE 3.1. EL CONCEPTO DE DERECHO AL PLURIEMPLEO. UNA NECESARIA DEFINICIÓN	49
EPÍGRAFE 3.2. LA FÓRMULA DE REGULACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PATRIO DE LA LIMITANTE DEL DERECHO AL PLURIEMPLEO	52
3.2.1. EXAMEN CRÍTICO DE LA LEY N.116 DE 2013.....	52
3.2.2. LIMITACIÓN DEL DERECHO AL PLURIEMPLEO DESDE LOS DECRETOS-LEYES NOS.196 Y 197 DE 1999	57
EPÍGRAFE 3.3. ELEMENTOS QUE ILEGITIMAN LA LIMITANTE DEL DERECHO AL PLURIEMPLEO DE LOS FUNCIONARIOS EN CUBA.....	63
CONCLUSIONES	74
RECOMENDACIONES	76
BIBLIOGRAFÍA	77



Introducción

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

INTRODUCCIÓN

El proceso de evolución y desarrollo de la vida trae como la propia dialéctica: el cambio. La relación funcional, el derecho al pluriempleo del funcionario y el régimen de sujeción especial al que está sujeto no son ajenos a dicha realidad. Lo cual explica que ante variaciones o cambios en el ente supremo, estas se desencadenen en la Administración Pública y como secuela en el Derecho Administrativo: derecho regulador por excelencia de normas de comportamientos entre las personas físicas que integran la administración, y entre los ciudadanos y los diferentes resortes del mecanismo estatal. Esta rama del Derecho se encuentra en constante evolución, no solo de sus normas, sino, además de sus métodos de estudio, teorías y reglas generales de aplicación, así como de las fuentes que lo nutren, expresión viva de la Objetividad Normativa, principio cardinal del Derecho Administrativo.

Dicho principio, consagra la necesidad de que el Derecho no permanezca inmutable ante la realidad social que regula, a la vez, posibilita que la ciencia jurídica se lance tras la realidad social imperante adecuando la norma jurídica administrativa a la misma, para lograr el fin que se persigue por ella, y de ser necesario, tal y como expresó en sus motivaciones el derogado Decreto-Ley N.268 del 2009, atemperar a las actuales circunstancias un grupo de disposiciones.

La regulación de los derechos y deberes del funcionario en la legislación nacional, principalmente lo relacionado con el régimen de sujeción especial y la limitante que del mismo se deriva al ejercicio del pluriempleo y su legitimidad, vista desde la realidad económica cubana y los postulados doctrinales que apuntalan dicha teoría de sujeción, no resultan totalmente coherentes. Toda sociedad jurídicamente organizada bajo los premisas del llamado Estado de Derecho, persigue el supremo anhelo de que la brecha entre las normas y la realidad sea lo más reducida posible. Uno de los medios más eficaces para disminuir la inseguridad jurídica es lograr que los funcionarios en Cuba tengan un adecuado sistema retributivo o se les autorice el pluriempleo en aquellas actividades en las

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

que no exista riesgo de colisión con los intereses que este representa. No se concibe una sociedad equitativa sin una correcta regulación de las retribuciones económicas de los funcionarios.

Se optó por la problemática del derecho de los funcionarios al pluriempleo, porque la función pública es uno de los pilares fundamentales para la seguridad jurídica, por lo tanto habrá más seguridad jurídica cuanto más próxima esté la antes mencionada realidad a las normas y viceversa.

Lo anterior no ha sido objeto de sistematización doctrinal, ni de estudio de monografías, tesis doctorales o de maestrías, lo cual denota la novedad y actualidad. La relevancia de la investigación reside, en tratar desde un estudio acabado dos instituciones jurídicas tan opuestas en la doctrina como el funcionario y el derecho al pluriempleo, a las cuales nunca se les ha realizado un acercamiento desde esta.

Consecuentemente el **PROBLEMA CIENTÍFICO** que impulsa esta investigación se centra en **¿cómo influyen las deficiencias del régimen jurídico actual que regula la relación funcional, en relación con la limitación del derecho al pluriempleo de los funcionarios en Cuba?**

Al respecto la **HIPÓTESIS** propuesta consiste en que **las deficiencias existentes en el régimen que regula la relación funcional, ilegitiman la limitación del derecho al pluriempleo de los funcionarios en Cuba.**

Por lo anterior, el trabajo tiene por **OBJETIVO GENERAL: Demostrar que las deficiencias existentes en el régimen que regula la relación funcional, ilegitiman la limitación del derecho al pluriempleo de los funcionarios en Cuba, en aras de una regulación adecuada y coherente en relación a la limitante del derecho al pluriempleo de los funcionarios.**

Formulándose los siguientes **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- I. Identificar los elementos históricos-doctrinales que sustentan la existencia de la limitación al pluriempleo de los funcionarios.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

- II. Comparar por medio de un estudio normativo foráneo, la relación funcional y el régimen jurídico sobre pluriempleo, con especial énfasis en el régimen de sujeción especial de los funcionarios.
- III. Fundamentar los elementos que ilegitiman la aplicación de la limitación del derecho al pluriempleo de los funcionarios en Cuba, desde la normativa vigente.

Cabe mencionar que el trabajo de investigación, ahora presentado, se encuentra complementado por una serie de conceptos, elementos, objetivos, fundamentaciones, aspiraciones, así como determinados puntos de vista de diferentes autores y estudiosos del Derecho, lo que da como resultado la satisfacción de las inquietudes y dudas respecto al presente tema.

Es necesario señalar que se realizó un proyecto a fin de lograr los objetivos, a través de la planeación de la investigación y de la ciencia, pues es como único se puede estructurar una buena labor; guiado a un fin específico y predeterminado por los métodos.

Para emprender la labor investigativa se emplearon los siguientes **MÉTODOS**:

- ✚ **Análisis-Síntesis:** útil en el estudio del Derecho como un fenómeno multidimensional y armónico, desde principios y valores fundamentales que lo guían como: la seguridad jurídica, justicia, legitimidad y legalidad.
- ✚ **Histórico-Jurídico:** necesario para caracterizar y evaluar el curso evolutivo de las posiciones iusfilosóficas en torno a la relación funcional, los funcionarios y el pluriempleo, en pos de identificar su origen, cambios y las regularidades y tendencias en tal evolución, especialmente permite realizar un análisis sistemático, crítico e hermenéutico de las condiciones que influyeron en la evolución conceptual de dichas posiciones.
- ✚ **Jurídico-Comparado:** adquiere especial relevancia, al apreciar el derecho vigente en diferentes países, con el fin de descubrir semejanzas y diferencias, determinar regularidades y tendencias en cuanto al desarrollo normativo de las instituciones.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

- ✚ **Jurídico-Doctrinal:** presente durante toda la investigación, se convirtió en una herramienta imprescindible, sustentador de un estudio que intentó lograr un diagnóstico mediante la consulta de fuentes bibliográficas y de los criterios doctrinales, que fundaron el punto de inicio para la toma posiciones y brindar argumentos fuertes en torno a la posibilidad de pluriempleo de los funcionarios en Cuba.
- ✚ **Dialéctico:** permitió revelar en las instituciones, no solo las relaciones entre los componentes del sistema, sino aquellos aspectos contradictorios, como fuentes de desarrollo, en la búsqueda de un nuevo elemento: la argumentación y trazado de pautas interpretativas contribuyente a una interpretación dogmática.

Se pretendieron, los siguientes **RESULTADOS:**

- ✚ Sistematización doctrinal de las limitantes al pluriempleo desde el régimen de sujeción especial del funcionario y la actividad limitativa de la administración;
- ✚ Las bases legales en relación al régimen de sujeción especial en Cuba y su incidencia en la limitación del derecho al pluriempleo de los funcionarios;
- ✚ Las insuficiencias normativas y teóricas de las limitantes del derecho al pluriempleo de los funcionarios en Cuba;
- ✚ Material bibliográfico actualizado sobre el derecho al pluriempleo de los funcionarios en Cuba.

La investigación procura aportar como **BENEFICIOS**, un estudio integrado sobre el tema, con un alto valor teórico al sistematizar un grupo de modernas teorías en torno al análisis del pluriempleo, atemperándolas a nuestro ordenamiento patrio y a las realidades socioeconómicas de Cuba; por otro lado, la posibilidad de contribuir a la aplicación de los conocimientos sobre las instituciones del pluriempleo y los funcionarios, útil no solo en el ámbito académico, de acuerdo al material bibliográfico actualizado que resultará, el cual servirá de material de consulta como bibliografía complementaria por alumnos y profesores de la carrera de Derecho; además, en virtud de las recomendaciones que se brinden, constituirá un aporte al perfeccionamiento de las normas jurídicas que conforman el derecho

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

positivo cubano, constituyendo en el orden práctico una herramienta para la aplicación del pluriempleo con respeto al Derecho al trabajo, Libertad de empleo y Salario suficiente y digno.

La presente investigación, titulada **EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?** está estructurada en 3 capítulos.

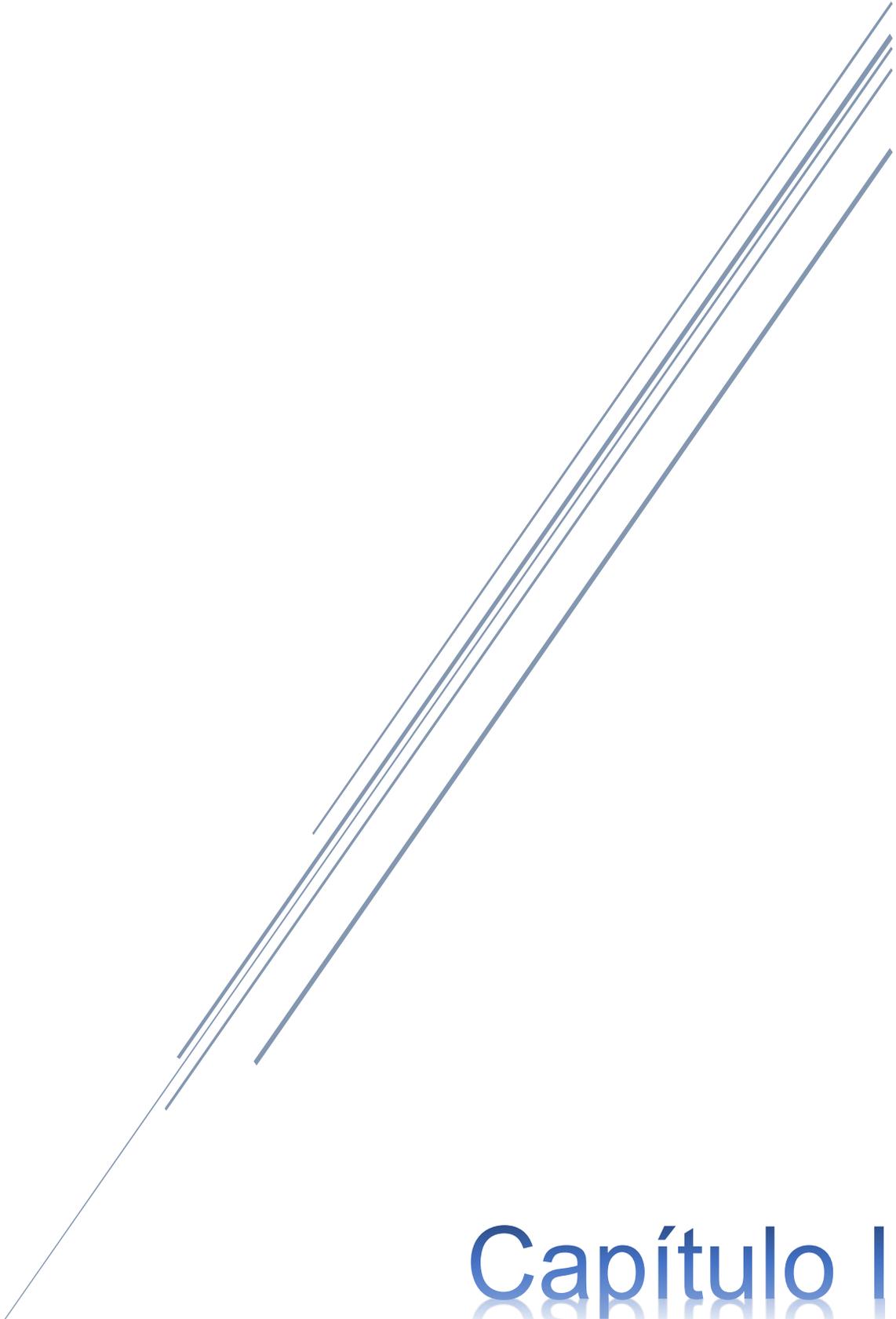
El primero, se denominó **CONSIDERACIONES EN RELACIÓN A LOS ELEMENTOS HISTÓRICOS-DOCTRINALES QUE SUSTENTAN LA EXISTENCIA DE LA LIMITACIÓN AL PLURIEMPLEO DE LOS FUNCIONARIOS**; se concentra en el estudio del Estado, la Administración Pública, el contenido y la naturaleza jurídica de la relación funcional, además de los aspectos teóricos del régimen de sujeción especial y la relación de este con la actividad limitativa de la Administración Pública; con el fin de comprender las bases doctrinales en las que se sustenta la limitación del derecho de pluriempleo a los funcionarios.

El segundo, nombrado **PERSPECTIVA COMPARADA DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL Y SU RÉGIMEN JURÍDICO SOBRE PLURIEMPLEO EN LEGISLACIONES FORÁNEAS**; realiza un análisis a las legislaciones de 12 países pertenecientes al sistema de derecho germánico-romano-francés, los que han asumido de manera similar las regulaciones jurídicas en cuanto a la limitación del derecho de pluriempleo a los funcionarios. Estos países otorgan a lo anterior un trato desde lo constitucional, algunos continúan mediante normas administrativas propias para la relación funcional y otros por leyes especiales y/o específicas para la regulación de las incompatibilidades, como España en la cual se profundiza el estudio.

El último de los capítulos, **FUNDAMENTOS QUE ILEGITIMAN LA APLICACIÓN DE LA LIMITANTE DEL DERECHO AL PLURIEMPLEO DE LOS FUNCIONARIOS EN CUBA, DESDE LA REGULACIÓN POSITIVA**; donde, a través del estudio de la problemática en las propias normas cubanas, se aprecian las contradicciones e insuficiencias existentes que demuestran los elementos prácticos que ilegitiman la aplicación de la limitante en cuestión.

**EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO.
¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?**

Componen además el trabajo, las conclusiones y recomendaciones, donde se sintetizan los aspectos más relevantes de la investigación, y por demás se logra dar solución al problema planteado. El material bibliográfico consultado obedece a los requerimientos de la investigación, no solo por su cantidad, sino, por sus elementos cualitativos y actualidad.



Capítulo I

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

CAPÍTULO I: CONSIDERACIONES EN RELACIÓN A LOS ELEMENTOS HISTÓRICOS-DOCTRINALES QUE SUSTENTAN LA EXISTENCIA DE LA LIMITACIÓN AL PLURIEMPLEO DE LOS FUNCIONARIOS.

EPÍGRAFE 1.1. EL ESTADO, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA RELACIÓN FUNCIONARIAL.

1.1.1. ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EL ESTADO Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Las sociedades humanas desde que se tienen noticias se han organizado políticamente, lo cual puede llamarse Estado, pero no siendo acertado entender la noción de Estado como única y permanente a través de la historia, lo que obliga a dejar constancia de que si bien el Estado ha existido desde la antigüedad, solo puede ser definido con precisión teniendo en cuenta el momento histórico.

Por este motivo el término Estado ha tenido disímiles acepciones, algunos lo identifican como un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones que tienen el poder de regular la vida comunitaria nacional, generalmente de un territorio.

Otros como JOSÉ ZAFRA VALVERDE¹ lo definen:

Grupo territorial duradero, radicalmente comunitario, estrictamente delimitado, moderadamente soberano frente a otros, que se manifiesta como máximamente comprensivo en el plano temporal y en cuyo seno, sobre una población con creciente homogeneidad y sentido de autopertenencia, una organización institucional, eminentemente burocrática, coherente y jerarquizada, desarrolla una compleja gobernación guiada conjuntamente por las ideas de seguridad y prosperidad.

Mientras que en palabras de MAX WEBER² el Estado moderno es:

Asociación de denominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como

¹ZAFRA VALVERDE, JOSÉ: *Teoría Fundamental del Estado*. Tomo I.p.74.

²WEBER, MAX: *La política y el científico*. p. 92.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

medio de dominación y que, a ese fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas.

Por ello se hallan dentro del Estado instituciones como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía asumiendo pues el Estado las funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras como relaciones exteriores.

La principal obligación del Estado es satisfacer las necesidades colectivas, lo cual realiza gracias a la función administrativa o de gobierno, y es por esto que surge la obligación de que el Estado se organice de una forma especial para poder realizar de manera eficiente sus funciones. Esta forma de organización es lo que debe considerarse como Administración Pública según GABINO FRAGA³.

Para poder entender la administración se debe conocer su historia⁴. Esta aparece desde que el hombre comienza a trabajar en sociedad; en Grecia, en la Edad Antigua la *Ekklesia*⁵ era el organismo de mayor autoridad que existía y formaban parte de ella todos los ciudadanos; las decisiones se tomaban por mayoría de votos y las mismas eran irrevocables. PLATÓN en su libro *La República* da su punto de vista sobre la administración de los negocios públicos y el principio de especialización. En Egipto, existía un sistema administrativo amplio con una economía planificada y un gobierno central de gran poder. En China, el filósofo CONFUCIO proporcionó una serie de reglas para la administración pública, sus parábolas sugieren prácticas para la buena administración. Hasta llegar al Imperio Romano, el cual fue el último en el que se produjeron transformaciones administrativas que han llegado hasta la sociedad actual. De esto se extrae que la

³FRAGA, GABINO: *Derecho Administrativo*. p. 119.

⁴*Vid. ___: Algunas consideraciones sobre el concepto de Administración Pública.*

⁵La *Ekklesia* era la principal asamblea de la democracia ateniense en la Antigua Grecia. Fue instaurada por Solón en el 594 a. C. y tenía un carácter popular, abierto a todos los ciudadanos varones con 2 años de servicio militar.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

palabra administrar proviene del latín *ad-ministrare*, *ad*, ir, hacia y *ministrare* servir, cuidar y tiene relación con la actividad de los ministros romanos en la antigüedad.

La Administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano cotidiano y eficaz con la aplicación de técnicas y aptitudes humanas. Mientras que la Administración Pública en su sentido más amplio es el Gobierno, es decir, todo el conjunto de conductas humanas que determinan como se distribuye y ejerce la autoridad política; la Administración es la parte más ostensible del Gobierno, es el Gobierno en acción, es el ejecutivo operante. La cual por su función pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata; definición que expuso MANUEL MARÍAS DIEZ⁶.

Para RODRIGO MORENO RODRÍGUEZ⁷ *“la administración pública, en tanto estructura orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional.”*

Mientras MARSHALL DIMOCK⁸ afirmaba: *“La administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor.”*

Actualmente el modelo de Administración habitual es el modelo burocrático descrito por MAX WEBER⁹. Se basa en la racionalidad instrumental y en el ajuste entre objetivos y medios. Este en un elogio a la burocracia ha dicho: *“Todos los sistemas modernos de empleo público tienden a asegurarse personal provisto de*

⁶DIEZ, MANUEL MARÍAS: *Manual de Derecho Administrativo*. p. 20.

⁷MORENO RODRÍGUEZ, RODRIGO: *La Administración Pública Federal en México*. p. 87.

⁸BONNIN, CHARLES-JEAN: *Principes d'administration publique*. p. 59.

⁹Vid. VILLANUEVA RANGEL, HAYDEÉ: *Necesidad de creación del Instituto de la Función Pública en México*. p. 58.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

calificaciones excelentes o idóneas para la serie de fines institucionales de cada una de las administraciones, todos los sistemas propenden a ofrecer al personal de las administraciones públicas la posibilidad de hacer carrera". Continúa,

(...) un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los demás métodos no mecánicos de fabricación, la precisión, rapidez, oficialidad, continuidad, secreto, uniformidad, rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones son infinitamente mayores en una administración burocrática servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de cualquier tipo.

De ahí que la Administración Pública sea el conjunto de organismos estatales que prestan servicios a los habitantes y realizan las funciones administrativas de Estado.

Autores como MIGUEL ACOSTA ROMERO¹⁰ conciben la Administración como:

(...) la parte de los órganos del Estado que depende directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.

De esto se desprende que para que todas las instituciones que integran la Administración Pública funcionen, es necesario el recurso humano, es decir, las personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del Estado y que tendrán una responsabilidad concreta por el manejo de los asuntos públicos.

No obstante, el concepto de Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista: el formal, la entidad que administra, es decir, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios

¹⁰ACOSTA ROMERO, MIGUEL: *Compendio de Derecho Administrativo*. Parte General. p. 79.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

para la satisfacción de los intereses generales; y el material, la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

El funcionamiento de la Administración Pública requiere de una adecuada organización. Esta se concentra en la estructuración de órganos y en la atribución de competencias, es decir, en la asignación de funciones a dichos órganos: estos constituyen los llamados órganos institución, que en la estructura estatal son permanentes y estables y que actúan a través de personas físicas: órganos individuos u órganos personas. Los funcionarios y los empleados públicos son esos órganos personas u órganos individuos, de los cuales el Estado se vale para el cumplimiento de sus funciones esenciales y específicas, para sus fines públicos.

1.1.2. LOS MEDIOS PERSONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Al contrario de lo que ocurre en el órgano jurídico, el funcionario como medio personal de la administración, tiene dos voluntades y dos situaciones distintas según sea el modo de actuación: su voluntad en cuanto persona y sus derechos y deberes en cuanto funcionario frente al Estado y su voluntad orgánica, en cuanto desempeña la competencia estatal. En primer caso el funcionario puede tener derechos contrapuestos con el Estado y se le considera un sujeto de derecho diferenciado de él; mientras en el segundo, el funcionario se subsume dentro del órgano jurídico y en cuanto titular del mismo, no tiene, derechos o deberes contrapuestos con este, sino meramente competencias que le han sido asignadas y que desempeñará en su nombre; no tiene tampoco, en consecuencia una personalidad diferenciada de la del Estado.¹¹

¹¹GORDILLO, JOSÉ AGUSTÍN ALBERTO: *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Tomo I. Parte General. Capítulo XII Los órganos del Estado.p.4.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

1.1.2.1. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL.

Adentrándose en la figura del funcionario es imprescindible precisar si la relación jurídica funcionarial es objeto del derecho privado o del derecho público, y más aún si es de Derecho Laboral o del Derecho Administrativo.

Los que apuestan por la teoría de derecho privado consideran que entre el Estado y sus trabajadores existen un contrato de arrendamiento de servicio, de mandato o de adhesión. Se concentran en aplicar algunas de las categorías jurídicas de derecho privado que pueda tener semejanza con la relación que surge entre estos. Expone el maestro FRAGA¹² que todas las teorías civilistas sobre la función pública deben de descartarse, ya que el régimen en que el Estado interviene es de derecho público, también porque en la función pública los empleados y funcionarios son titulares de las diferentes esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y por lo mismo el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir categoría jurídica para obstruir la satisfacción del interés general.

Otro catedrático SERRA ROJAS¹³ coincide con FRAGA, considerando que esta es de derecho público pues toman los elementos generales de este derecho y pretenden aplicarlo, preocupándose por encontrar sus propias soluciones en las que predomina el interés público. Concluye, “...*las normas están inspiradas en tal exigencia, son normas de derecho público, deberán ser igualmente de derecho público las relaciones que constituyen dicha función*”.

El objeto de cualquier rama del Derecho es regular relaciones sociales, relaciones que surgen en una esfera determinada dentro de un complejo de vínculos entre los hombres, grupos o clases sociales que dotados aquellos de una

¹²FRAGA, GABINO: *Derecho... op.cit.* p. 131.

¹³SERRA ROJAS, ANDRÉS: *Derecho Administrativo.* p. 379.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

particularidad tal, hacen que sea especial y único y que su regulación se rija por reglas también específicas u únicas, por principios propios.

Las relaciones laborales son los vínculos que surgen entre los individuos dentro del marco específico de la actividad laboral, específicamente dentro de la esfera de la producción y los servicios. Por tanto, son relaciones sociales que nacidas en ese ámbito, se desarrollan y se modifican en él, y fuera del mismo pierde su razón de ser.

El Derecho del Trabajo como toda ordenación jurídica, se configura sobre unos ciertos y determinados hechos humanos, sobre actividades del hombre y para el hombre. Rige, por tanto, relaciones sociales. De una forma primaria (.....) podemos decir que, dentro de la totalidad de las relaciones humanas a que se refiere el Derecho, las que regula nuestra disciplina aparecen referidas a la realidad social denominada trabajo, es decir, a la actividad productora humana encaminada a la satisfacción de las propias y variadas necesidades del hombre. No toda relación humana referida al trabajo es objeto hoy de nuestra disciplina (...).¹⁴

Por tanto, el objeto del Derecho Laboral no es el trabajo sino la regulación de las relaciones que surgen y mantienen los hombres entre sí, es decir, relaciones sociales que surgen en el ámbito laboral, o sea, de la actividad productiva o de la prestación de servicios. En palabras de JUAN M. RAMÍREZ¹⁵: *“El Derecho del Trabajo se ocupa, del trabajo que reúne las características de ser subordinado y por cuenta ajena, amén de voluntario y retribuido”*.

Aún cuando es cierto que, en términos generales existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es, que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como está previsto en nuestra ley laboral, supuesto que esta tiende esencialmente a regular como factores de la producción, o sea en empleados; atenta nuestra

¹⁴BAYÓN CHACÓN, G.; PÉREZ BOTIJA, E.: *Manual de Derecho del Trabajo*. Volumen I. p. 9.

¹⁵RAMÍREZ MARTÍNEZ, JUAN M.: *Curso de derecho del Trabajo*. p. 20.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para convivencia de los componentes de la sociedad. Por ello no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados (...).¹⁶

Lo anterior es un fragmento extraído de la Tesis jurisprudencial N. 200 de México donde se remiten a la inexistente paridad entre el Derecho Laboral y las relaciones funcionariales.

El *“Derecho Administrativo es la noción con la que se alude al conjunto de disposiciones jurídicas [escritas y no escritas] específicas de la administración [de la actividad, del procedimiento y de la organización administrativa]”*¹⁷. Este, se ocupa de las relaciones jurídicas entabladas entre el Estado-administración, por un lado, y los ciudadanos y demás personas jurídicas situadas frente a la administración, por otro; y a la vez, el Estado aparece frente al ciudadano, como una unidad, pro en sí mismo posee una estructura muy compleja, que cuenta con un gran número de administraciones, órganos administrativos y personas físicas (funcionarios). La relación jurídica administrativa es la consecuencia lógica de la existencia de dos personas jurídicas: la administración y el administrado. Se puede definir la relación jurídica administrativa como aquella relación social regulada por el Derecho Administrativo.

La naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores o específicamente con los funcionarios, ha sido objeto de opiniones muy contradictorias. En palabras de RAMÓN PARADA¹⁸,

La naturaleza de la relación que le une con la Administración originariamente se ha calificado (...) de contractual, y más correcta y justamente de un arrendamiento de servicios, que impondría a las partes un conjunto de derechos y deberes, cuyos contenidos, al igual que ocurre en todos los

¹⁶Tesis jurisprudencial, N. 200. México. p.187.

¹⁷___: *Administración Pública y Derecho Administrativo*. p. 37.

¹⁸PARADA, RAMÓN: *Derecho Administrativo II: Organización y empleo público*. p.446.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

contratos, serían inmodificables por la sola voluntad de una de las partes. Esta concepción, más cercana al puro contrato privado que al contrato administrativo ha cedido paulatinamente ante la tesis de la situación estatutaria derivada de un acto condición. Según la concepción estatutaria, el funcionario no estaría sujeto a una relación contractualmente definida, sino unilateralmente establecida por el poder público con normas legales y reglamentarias, situación a la que accedería a través del acto de nombramiento que actúa, justamente como condición de acceso a la situación funcional.

Mientras que otros autores FRAGA y SERRA ROJAS¹⁹, consideran la existencia de cuatro tesis: la que sostiene que es un acto unilateral del Estado, Teoría Unilateral; la que afirma que es un acto contractual, Teoría Contractual; la que lo considera como un acto condición, Teoría Mixta; y la teoría del estatuto legal y reglamentario, que implica un acto materialmente administrativo, Teoría Estatutaria.

La primera sostiene que la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado y que no se requiere del consentimiento del agente público, porque se trata de una obligación impuesta por el orden público. La siguiente la considera una relación contractual en la que intervienen la voluntad del Estado y la del propio trabajador. Este acto jurídico se perfecciona *res inter alios acta*, como contrato de adhesión. La Mixta deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionan la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida. Es un acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no pueden crear ni variar la situación que establece dicho estatuto que, además, permite la modificación de este en cualquier momento sin necesidad de consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina publicista ha denominado “acto unión”.

¹⁹ Vid. VILLANUEVA RANGEL, HAYDEÉ: *Necesidad...op.cit.* p 64.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

Mientras que la última teoría expone que los derechos y obligaciones se fijan en las leyes y reglamentos, siendo un acto unilateral del Estado que fija las condiciones que juzga necesarias para el servicio, sin que intervenga la voluntad del agente²⁰. A esta tesis se acoge la investigación pues el derecho administrativo moderno descansa en la teoría del origen legal de las competencias de los funcionarios. La justificación de toda actuación del poder público es la ley, que es la creadora de toda la estructura administrativa y fija los caracteres y los límites de todos los órganos públicos. Todo órgano depende directamente de los términos de la ley que lo ha creado, cualquier contravención a este principio desembocaría en la teoría de los funcionarios de hecho.

1.1.2.2. EL CONTENIDO DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL.

Las personas jurídicas públicas actúan mediante voluntades humanas o se ponen a su servicio. El elemento humano es el nervio motor de dichos entes. Ese conjunto de personas al servicio de la entidad estatal constituyen el funcionariado y su actividad se regula por normas²¹, de derecho público y principio especiales recogidos en el Derecho Administrativo.

Por esto PABLO ALONSO J. MARK PAYNE²² define la Administración Pública desde el aspecto de los individuos que la integran, exponiendo “(...) es un conjunto de funcionarios que están ligados al cumplimiento de las funciones estatales: en los niveles operativos, técnicos y profesionales comprendidos en las tareas administrativas, así como los niveles especializados bajo sistemas independientes de carrera”.

²⁰ Vid. Artículo 5 de CUBA. CONSEJO DE ESTADO. Decreto-Ley N. 197. Sobre las relaciones laborales del personal designado para ocupar cargos de dirigentes y de funcionarios, publicado el 20 de noviembre de 2007, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria N.054*.

²¹ Se adentrará en el tema más adelante.

²² J. MARK PAYNE, PABLO ALONSO: *República del Perú: Evolución de la gobernabilidad democrática*. p. 94.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

El ejercicio del poder del Estado, o actividad administrativa solo puede realizarse mediante la actuación de las personas físicas, es decir, los individuos investidos de la competencia que la ley le atribuye a los órganos, por lo que necesariamente se hace referencia a los empleados del Estado, los servidores públicos. En este sentido RAFAEL BIELSA²³ dice: *“La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad intelectual ni la actividad física de las personas que son, en sentido lato, sus agentes, los cuales, según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado se dividen en funcionarios o empleados”*.

Dentro de la actividad administrativa se encuentra el servicio público, siendo esta la actividad desarrollada con el fin de satisfacer una necesidad social determinada. Son el conjunto de actividades y prestaciones permitidas, reservadas o exigidas a las administraciones públicas por la legislación en cada Estado, y que tienen como finalidad responder a diferentes imperativos del funcionamiento social, y, en última instancia favorecer la realización efectiva de la igualdad y del bienestar social. Por ello para SERGIO GARCÍA RAMÍREZ²⁴ el servidor público *“es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral (...) con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquel”*. Es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión; subordinado al Estado, en cualquiera de sus tres Poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

El colectivo de los funcionarios, como se ha señalado es muy heterogéneo y comprende todos aquellos empleados públicos que por principio general tienen el ejercicio directo de las potestades administrativas, o en expresión más antigua las funciones de autoridad; que están vinculados a una Administración Pública por un

²³BIELSA, RAFAEL: *Principios de Derecho Administrativo*. p. 79.

²⁴GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO; URIBE VARGAS, ERIKA: *Derechos de los Servidores Públicos*. p. 4.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

acto de nombramiento y una relación estatutaria regulada esencialmente por el Derecho Administrativo.

Este término ha sido usado indistintamente en la doctrina por varios catedráticos confundiéndolo con servidor público y empleado público; lo que ha provocado que los tratadistas acusen de la existencia de un gran desorden jurídico, al respecto ENTRENA CUESTA²⁵ dice *“El concepto de funcionario ... [en su más amplia acepción como empleado público] es uno de los más imprecisos de cuantos se manejan por la doctrina jurídico-administrativa debido, de una parte, a la discrepancia entre su sentido vulgar y técnico, y, de otra, a la diversidad de criterios con que se emplea en el Derecho Positivo”*.

Es servidor público, quien sirve al público, está al servicio de su mandante: el pueblo, atiende al ciudadano, cuida los intereses de la sociedad; satisfaciendo sus necesidades mediante prestaciones de uso y utilidad común. JEZE²⁶ refiere que se ha distinguido al agente de un servicio público propiamente dicho, siendo funcionarios los investidos de un empleo permanente, normal.

GABINO FRAGA²⁷ marca algunas diferencias entre funcionario y empleado, considera, el funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado solo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública. En Argentina, Uruguay, Ecuador y México se hace además la distinción entre funcionario y empleado público, utilizando el primero para distinguir al personal de carrera.

Pero otros autores como BATBIE²⁸, plantean que la palabra funcionario es una expresión genérica por la cual se designan todas las personas, que por algún

²⁵ENTRENA CUESTA, RAFAEL: *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. p. 276.

²⁶Vid. TARRAGÓ AYRA, REYNALDO MANUEL: *El funcionario público en la actualidad cubana*. p. 4.

²⁷FRAGA, GABINO: *Derecho... op.cit.* p. 130.

²⁸Vid. TARRAGÓ AYRA, REYNALDO MANUEL: *El funcionario... op.cit.* p. 6.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

título, están encargadas de un servicio permanente, general o especial de la administración de los Estados.

Los conceptos expuestos no siempre predominaron²⁹ en Francia. La doctrina de fines del siglo pasado se orientaba en otra dirección admitiendo un concepto más amplio de funcionario, que abarca todas las personas que, designadas por la administración, colaboraban de manera continua en la gestión de la cosa pública. En el momento actual se señala un movimiento en el mismo sentido, para extender la noción de funcionario y abarcar otras categorías de individuos al servicio de la administración. De ahí que tenga razón WALINE³⁰ cuando expresa que *“la definición de funcionario puede variar según el punto de vista en que uno se coloque”*.

En Italia la doctrina siguió una orientación distinta. Según la oposición predominante, funcionarios son las personas que ocupan los *pubblici uffici*, es decir los titulares de los órganos en cuyo carácter expresan la voluntad de la administración para la cual actúan. Todas las demás personas que trabajan en la administración son “dependientes” no funcionarios.

La doctrina española se inclina definiendo el funcionario como la persona que, designada por autoridad competente, ejerce funciones públicas. Luego dentro del género de funcionario hacen diversas categorías. Tal es en líneas generales el panorama de la doctrina europea en los países analizados. En los países latinoamericanos existe análoga diversidad de opiniones.

BIELSA³¹ denomina agentes a las personas que actúan en el Estado y, luego, refiriéndose concretamente a los agentes administrativos, distingue los funcionarios de los empleados. BULLRICH³² también separa los funcionarios de los empleados de los gobernantes. Ambos autores reconocen que el derecho positivo

²⁹Seguidamente se expondrá una sucinta evolución del término en países como Francia, Italia, España, México, Chile, Bolivia. Cfr. VILLANUEVA RANGEL, HAYDEÉ: *Necesidad...op.cit.* p.98.

³⁰Vid. VILLANUEVA. *Ibidem.* p. 99.

³¹BIELSA, RAFAEL: *Derecho Administrativo.* p.78.

³²Vid. VILLANUEVA RANGEL, HAYDEÉ: *Necesidad... op.cit.* p.101.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

argentino no consagra la distinción, pues utiliza indistintamente las expresiones funcionario y empleado.

Analizando las disposiciones pertinentes de la Constitución mexicana, FRAGA³³ entiende que consagra la diferenciación entre funcionarios y empleados, por parte, en cuanto al criterio para distinguir unos y otros, adhiere a la opinión de BIELSA.

Un punto de vista análogo sostiene VARAS CONTRERAS³⁴ el cual opina que la distinción entre funcionario y empleado está consagrada con la Constitución chilena; pero estima que la diferencia entre uno y otro radica en que el funcionario ejerce autoridad, mientras que le empleado simplemente participa de las funciones administrativas, sin aquel atributo.

REVILLA QUEZADA³⁵ también admite el distingo, aunque reconoce que no está consagrado por el derecho positivo boliviano en el cual ambas expresiones se utilizan indistintamente.

Por otro lado, el examen del derecho comparado muestra que la mayoría de los países se utilizan indistintamente y otras tienen un significado análogo. Teniendo en cuenta lo expuesto, la presente investigación se acoge a que **funcionario es todo aquel agente que en virtud de un nombramiento o designación por la autoridad pública, presta su actividad en un cargo permanente de servicio público, perteneciente al cuadro de plantillas o empleo de una administración pública y el cual es regido por normas de derecho público y regulado bajo el derecho administrativo.**³⁶

³³FRAGA, GABINO: *Derecho...* op.cit. p. 132.

³⁴Vid. VILLANUEVA RANGEL, HAYDEÉ: *Necesidad...* op.cit. p.101.

³⁵Vid. *Ídem.* p.101.

³⁶ El Decreto-Ley N. 197 de 1999 de Cuba no contiene un concepto de funcionario, se limita el artículo 2 en su apartado b, a establecer una lista de cargos, funciones y atribuciones propias de los funcionarios. Sin embargo, el artículo 173 del Código Penal cubano define como funcionario "(...) toda persona que tenga funciones de dirección o que ocupe un cargo que implique responsabilidad de custodia, conservación o vigilancia en organismo público, institución militar, oficina del Estado, empresa o unidad de producción o de servicio."

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

En principio, y para los efectos del presente estudio, se usará como elemento general el término de servidor público, definiéndolo como toda persona física, contratada o designada mediante elección o nombramiento para desempeñar actividades atribuidas al Estado, a sus órganos fundamentales o a los de la administración pública; como:

(...) empleados públicos, se denomina a toda persona que trabaja para la administración pública, se distribuye en dos grandes bloques en función del régimen jurídico que les es de aplicación: régimen estatutario y régimen laboral. El régimen estatutario, para el personal funcionario, sometido a normas de derecho público que delimitan sus derechos y obligaciones. El régimen laboral, personal laboral o propiamente llamado empleado público, sometido a la legislación laboral.³⁷

Como resumen y, en palabras de RAMÓN PARADA³⁸:

(...) el funcionario es la persona que se vincula a una administración pública con una relación más duradera y exigente de la que se es frecuentemente en las relaciones privadas, y que le ofrece expectativas de ascenso o carrera. Esa relación permite incluso, diversas situaciones de inactividad sin que afecten a la permanencia del vínculo. La seguridad y estabilidad en el empleo están compensadas con un sistema más severo de responsabilidad disciplinaria y penal, inapropiadas en una simple relación de arrendamiento de servicios o laboral. (...) al funcionario se le exigirá una formación específica, y a pesar de su mayor esfuerzo y preparación, ni tendrán las ventajas de la negociación colectiva, ni el derecho al respeto estricto de sus derechos adquiridos, ni a la protección tuitiva y rápida de la Jurisdicción Laboral, ni a las superiores prestaciones de jubilación que otorga la Seguridad Social a los trabajadores.

³⁷CICLO GRADO MEDIO: GESTIÓN ADMINISTRATIVA. *Principios de gestión administrativa pública.*

³⁸PARADA, RAMÓN: *Derecho Administrativo...op.cit.* p.446.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

Luego de determinar un concepto de funcionario es imprescindible al menos evocar elementos básicos del sistema de función pública. GAZIER³⁹ distingue dos sistemas de función pública: el sistema abierto y el cerrado.

El primero lo identifica con las empresas privadas occidentales, donde el reclutamiento se hace para un puesto de trabajo concreto, la persona nombrada lo es solo para este, no puede hacer carrera ni ocupar puestos superiores, siendo innecesaria la formación de este. La mayor crítica que recibe este sistema es que la Administración Pública no es una empresa como las privadas, guiadas solo por el instinto comercial de la rentabilidad y la ganancia, sino por el servicio a unos intereses colectivos o el ejercicio de unas funciones públicas a las que no es aplicable *matatis mutandis* el concepto fabril o empresarial de la productividad.

En sentido opuesto, el sistema cerrado o de carrera o sistema de función pública, parte de que el trabajo en la Administración exige una formación diferenciada y más completa o diversa que el sistema general, con la presencia de actitudes de generosidad y espíritu de servicio, que no se consigue solamente pagando al personal más, sino creando una disciplina y moral de servicio que motiva más allá del sistema retributivo. La tan pretendida eficacia se busca no alterando el sistema de progresión o ascenso reglamentado, contrario a las organizaciones privadas que resultan más competitivas, de ahí que los éxitos se atribuyen precisamente a la incorporación de las técnicas que están presentes en las carreras administrativas. En resumen, fomentan el principio de progresión, la solidaridad más que la competitividad entre sus miembros, caracterizándose por la ausencia de despidos y cultivo del espíritu de empresa, de servicio a la colectividad y a la humanidad.

El modelo de carrera permite que quienes ejercen el mando y las potestades estén de por vida a cubierto de posibles represalias de los subordinados, y no expuestos a en un futuro estar bajo sus órdenes. En una organización donde esto puede ocurrir nadie se atreve a mandar con rigor y a ejercer plenamente la

³⁹PARADA. *Ibidem*. p. 436.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

potestad disciplinaria, porque quien hoy es el jefe mañana puede estar a las órdenes de sus actuales subordinados. Además, asegura la imparcialidad y la objetividad del funcionario y el funcionamiento de los servicios públicos frente a los cambios de coyuntura política. El funcionario tiene garantizada su condición de funcionario y un mínimo de retribución: las retribuciones básicas, pero no tiene garantías sobre el puesto de trabajo sujeto a remoción, ni derecho a ascender en ocasión de vacante y de forma reglada.

A la vez existen otras formas de vinculación del personal con la Administración, distintas de la relación funcionarial. Así aparecen los funcionarios eventuales o de confianza política, los contratados a régimen de Derecho Administrativo y los sujetos al régimen laboral; estas nuevas figuras permiten burlar el principio de mérito y capacidad, ya que los nombramientos se efectúan discrecionalmente sin la formación previa. La penetración del Derecho Laboral en la función pública ha permitido expresar que en la Administración Pública hay un sistema más abierto que décadas atrás. Del análisis anterior se desprende que conviven dos tipos de funcionarios: los de carrera y los funcionarios de empleo y contratos.

Los primeros, son los que se desempeñan en virtud de un nombramiento legal servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Los segundos son usados para designar otras dos clases de personal que no tienen empleo fijo, por lo que no son funcionarios: interinos y eventuales; interinos aquellos que por razón de necesidad urgente ocupan plazas de plantilla en tanto no se provea de funcionarios de carrera y, los eventuales, personal nombrado para desempeñar cargos de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera.

Además de los dos casos anteriores, también se pueden ubicar en el segundo grupo a los vinculados por contrato, ya sea para la realización de trabajos específicos y de carácter extraordinario o de urgencias, o por contratos de

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

colaboración temporal en las tareas de la respectiva dependencia administrativa en consideración al volumen de la gestión encomendada al Ministerio, o por contratos laborales con carácter y aplicación de la legislación laboral.

EPÍGRAFE 1.2: EL RÉGIMEN DE SUJECCIÓN ESPECIAL Y LA ACTIVIDAD LIMITATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN.

1.2.1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL RÉGIMEN DE SUJECCIÓN ESPECIAL.

El ciudadano en su calidad de sujeto activo frente a la Administración, puede estar en dos posiciones: como administrado simple o como administrado cualificado. En la primera ostenta una posición genérica y simple, relación general de poder o relación general de sujeción. *“La Administración se presenta en estas relaciones armada con sus potestades generales, las que la Ley le atribuye por su condición genérica de tal (...)”*, señala GARCÍA DE ENTERRÍA⁴⁰. En la segunda *“...el administrado cualificado matiza su posición de un status especial que le singulariza de la situación genérica por virtud de un tipo de relación concreta que le liga con la administración de una manera específica”*, continúa GARCÍA DE ENTERRÍA. En esta posición el administrado ingresa a la organización administrativa y se somete a una situación de dependencia con la misma, entablándose entre los dos una relación especial de poder o de sujeción especial. El administrado se somete a las condiciones, su propia disciplina, que podría llevar a la restricción de algunos de sus derechos fundamentales.

La sujeción frente al Estado, de un funcionario, le impone al individuo un vínculo especial, un status particular, pues toda persona que desempeñe un empleo o cargo en el sector público, además de su condición general como gobernado y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público. Las relaciones de sujeción son vínculos estrechos entre una persona y el Estado, y que implicaron, en una época, que el individuo quedara a merced del poder⁴¹. Es un vínculo que aún subsiste

⁴⁰GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. p. 20.

⁴¹PAVAJEAU GÓMEZ, CARLOS ARTURO: *Dogmática del Derecho Disciplinario*. p. 132.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

con algunos matices y que explica la dependencia acentuada de algunos individuos.⁴²

Se tiene conocimiento⁴³ de relaciones especiales de sujeción desde la época conocida como Alta Edad Media, comprendida entre los siglos V y XI D.C., periodo en el que por el llamado compromiso de lealtad que el vasallo le ofrecía al señor feudal por medio de un juramento⁴⁴, entendía la existencia de una relación de sujeción.

El absolutismo, concebía en sentido pasivo la posición del individuo frente a la comunidad política, titular de meras cargas, obligaciones y deberes que le imponía un poder público, emanado de Dios mismo, cuyo vicario en la tierra era el Rey. Por eso, los miembros de la comunidad política distintos del Rey, eran calificados de “súbditos”, de “sometidos”.⁴⁵

La Revolución Francesa, sienta el poder en el asentimiento y control de los individuos que dejan de ser súbditos para convertirse en “ciudadanos”. Los individuos, pasan a ser dueños del poder y directos destinatarios de sus beneficios y sujeto activo frente a la Administración. Este suceso jugó un papel determinante en el surgimiento de la Administración Pública moderna. Los principios de legalidad y de democracia representativa, reforzaron el carácter del funcionario como agente del Estado e instrumento de la ley.

El nacimiento teórico y la cuna de la institución, es la doctrina alemana. Los orígenes de la categorización jurídica deben buscarse a fines de siglo XIX y principios del XX. El primer autor que utiliza la categoría aplicada a los

⁴²MOLANO LÓPEZ, MARIO ROBERTO: *Las Relaciones de Sujeción Especial en el Estado Social*. p. 8.

⁴³La evolución que se expondrá fue tomada en parte de GIL GARCÍA, LUZ MARIANA; CORONADO, GLORIA GARCÍA: *Relaciones especiales de sujeción. Aproximación histórica al concepto*. p. 12.

⁴⁴GARCÍA MACHO, RICARDO: *Las Relaciones de Especial Sujeción en la Constitución Española*. p.36.

⁴⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: *Curso...op.cit.*p.18.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

funcionarios fue PAUL LABAND⁴⁶ en 1901, quien establece una relación funcionario-Estado a través de un contrato que es regulado por el derecho público, donde el Estado para la realización de los fines propios, declara su voluntad de tomar a la persona a su servicio y de otro lado, el funcionario expresa al Estado su deber particular de servicio, de obediencia y fidelidad; el incumplimiento de sus obligaciones es un delito disciplinario⁴⁷.

El concepto fue utilizado por otros autores como JELLINEK⁴⁸, pero es OTTO MAYER⁴⁹, quien lo impone e introduce como una categoría del Derecho Administrativo, con una regulación eminentemente administrativa que generaba la restricción de los derechos, garantías y libertades básicas sin que hubiese control judicial alguno en relación con las regulaciones o las limitaciones.⁵⁰

(...) Sujeción significa vínculo de dos personas desiguales desde el punto de vista del Derecho, cuyo contenido lo determina la voluntad de la persona superior. En este sentido, la relación entre el Estado y el súbdito es un vínculo de sujeción importante. Pero principalmente, con esta palabra queremos asignar una relación de sujeción creada especialmente para el súbdito o más bien para una cierta pluralidad de súbditos. Es una relación jurídica de Derecho público por la cual ese individuo está vinculado respecto del Estado, por efecto de la obligación general de regular su conducta conforme a un cierto interés público.⁵¹

⁴⁶Vid. PAVAJEAU GÓMEZ, CARLOS ARTURO; MOLANO LÓPEZ, MARIO ROBERTO: *La relación especial de sujeción*. p. 39.

⁴⁷*Ídem*. p.43.

⁴⁸LÓPEZ BENÍTEZ, MARIANO: *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*. p. 71.

⁴⁹MAYER, OTTO: *Derecho Administrativo Alemán*. Tomo IV. p. 9.

⁵⁰GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO: *Las relaciones especiales de sujeción y el principio de la legalidad de la administración. Contribución a la teoría del Estado de Derecho*. p.56.

⁵¹COTINO, LORENZO: *Relaciones de especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España*. p. 291.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

1.2.2. LA ACTIVIDAD LIMITATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL RÉGIMEN DE SUJECCIÓN ESPECIAL. UNA COMPARACIÓN NECESARIA.

Algunos sectores de la doctrina consideran que la restricción de algunos derechos de los funcionarios es compensado con otros que adquieren en virtud de la relación especial con los poderes públicos. Otros sectores se apartan de esta posición y señalan que, la utilidad de esta categoría estriba en que una vez determinada una relación con la administración y calificada justificadamente como de especial sujeción, se determina cuál es su finalidad concreta.⁵²

Este régimen especial sujeta al individuo a una serie de obligaciones y derechos que integran su status, pues su actuación como parte del órgano será la expresión del poder público, sin importar el grado en que participe en su poder.

La doctrina reconoce que por derechos de los funcionarios hemos de entender las facultades del funcionario de querer y obrar; reconocidas en el ordenamiento jurídico. La legislación general de la función pública ha establecido tradicionalmente un listado de derechos de los funcionarios. El sistema retributivo es una parte integrante del sistema total de recompensas del funcionario, que consiste en el conjunto de compensaciones económicas y no económicas que el funcionario percibe por su trabajo y dedicación, no solo una retribución en forma de salario, sino también expectativas de promoción, de formación, prestaciones sociales en un sentido amplio y otras recompensas menos tangibles como la sensación de competencia, la realización personal, el reconocimiento social.

A la vez, la Administración Pública hace uso de la actividad limitativa o de policía para regular determinadas actividades. Hay que hacer hincapié, con carácter previo, que cuando se hace referencia a la actividad administrativa de policía o de limitación no es los cuerpos o fuerzas de seguridad, sino a una modalidad de actividad administrativa que se caracteriza por incidir, de una forma u otra, y con distintos grados de intensidad, en la esfera jurídica de los ciudadanos, bien condicionándola, bien limitándola.

⁵²BRAGE CAMAZANO, JOAQUÍN: *Los límites a los derechos fundamentales*. p. 429.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

Es aquella forma de intervención por la cual la Administración Pública en el despliegue del ejercicio de sus propias potestades, limita, condiciona o restringe la libertad, los derechos o la actividad de los administrados, sin que se pretenda sustituir su actuación. Se trata, por tanto, de actuaciones administrativas que conllevan deberes, obligaciones o cargas para los particulares. Si la idea fundamental es la protección del interés público, estas limitaciones sobre los derechos e intereses de los particulares tienen como finalidad última, verificar la adecuación de la actividad particular a las exigencias del interés público. La actividad administrativa de limitación supone en todo caso que la incidencia negativa de ésta sobre la libertad y derechos de los particulares sea consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa con un acto administrativo de por medio y no efecto directo de una norma. Cuando la limitación tiene lugar sin el intermedio de un acto administrativo, estamos en presencia de una limitación legal.

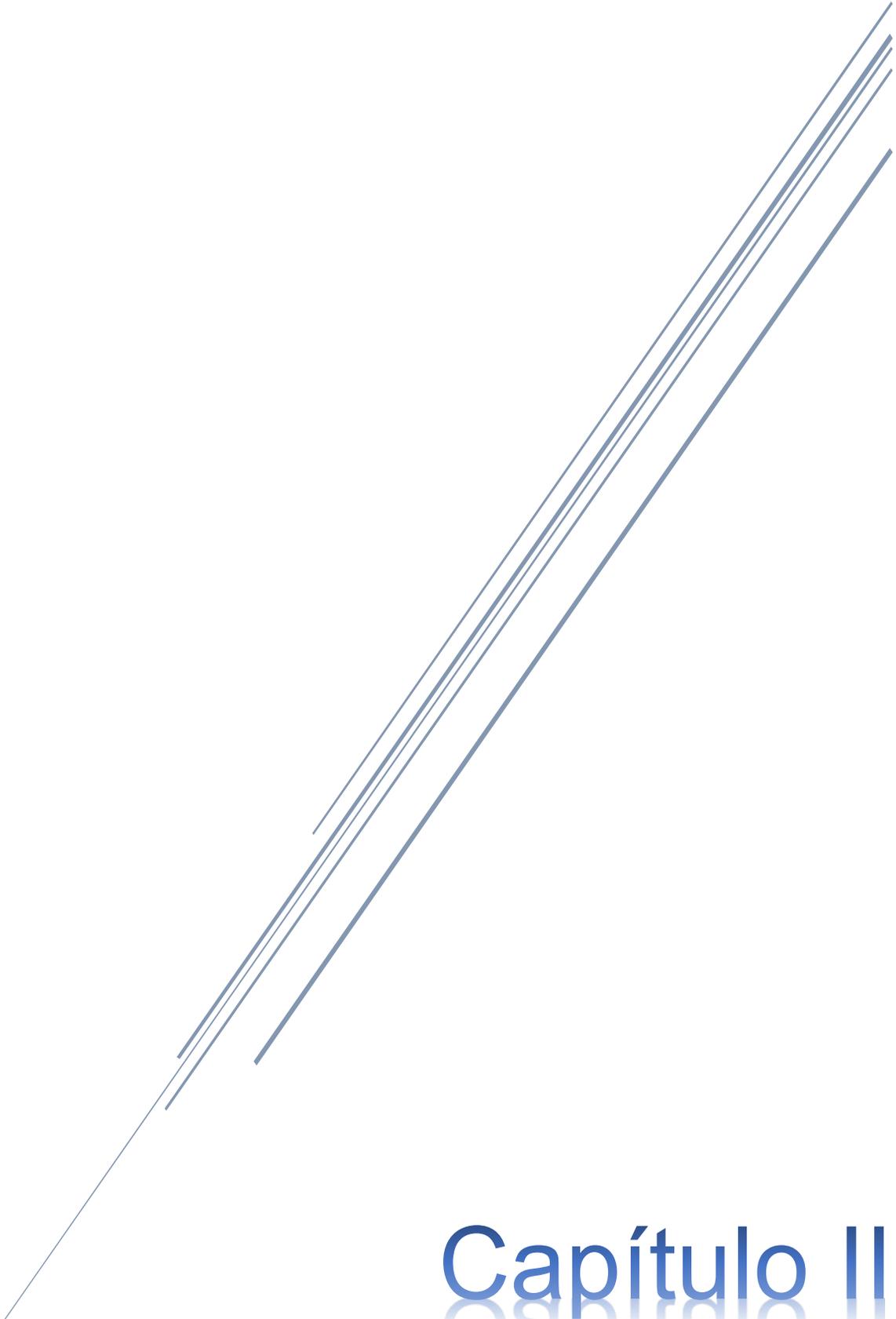
Toda la actividad administrativa, a diferencia de la actividad de los particulares, está sujeta a determinados principios:

- ✚ El principio de legalidad: todo supuesto de intervención, limitación o ablación de las libertades de los ciudadanos deben estar previstas por una norma con rango de ley, ya que estas, son materias reservadas por la constitución a la ley formal sin perjuicio de que quepa sobre la materia la colaboración del reglamento, en este caso del reglamento ejecutivo.
- ✚ El principio de especificación: las previsiones legislativas de poderes de intervención deben de ser tasadas respecto de categorías de supuestos de hecho individualizadas, no pueden ser poderes generales. Si se han establecido normas atributivas de poderes genéricos no se deben interpretar de una manera habilitante sino meramente descriptiva de hacia dónde deben encaminarse las técnicas de ordenación que las normas legales establezcan concretamente.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

- ✚ El principio de proporcionalidad: la administración pública ha de ponderar la adecuación entre la finalidad y el diseño concreto de las facultades que la integren, adecuando, así, los fines a los medios y eligiendo el menos restrictivo de la libertad individual.
- ✚ El principio de igualdad: se debe respetar el principio constitucional de igualdad que operara no solo en el plano de igualdad ante la ley, sino en el plano de aplicación de la ley.
- ✚ El principio de necesidad: hay que motivar la intervención para la protección del interés público. La *Ratio* o causa de la restricción tiene como condición implícita que no sea arbitraria. Este, es el punto más disputado, se relaciona con el fin del Estado: la búsqueda del bien común histórico, del bienestar general concreto. Precisamente, este elemento impone el imperativo de que el acto restrictivo sea fundado, o sea, debidamente motivado y justificado. Es el ingrediente de racionalidad que caracteriza un Estado de Derecho. Este elemento causal puede ser comprendido como causa eficiente y como causa final. Como causa eficiente conduce al principio de necesidad, adecuación y proporcionalidad. Como causa final al principio de congruencia y justificación entre el medio empleado y el fin perseguido.
- ✚ El principio de participación: es una consecuencia de la cláusula de estado democrático sobre la administración pública.
- ✚ El principio de interés general: aplicable, pues la Administración Pública es una organización al servicio de la comunidad que sirve los intereses generales.

Estos principios generales aplicables a todas y cada una de las formas de actividad administrativa adquieren vital relevancia en materia de actividad limitativa o de policía, de manera particular: el de proporcionalidad y necesidad; se erigen como garantía de los derechos subjetivos de los administrados, estén sometidos o no a un régimen de sujeción especial.



Capítulo II

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

CAPÍTULO II: PERSPECTIVA COMPARADA DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL Y SU RÉGIMEN JURÍDICO SOBRE PLURIEMPLEO EN LEGISLACIONES FORÁNEAS.

Es apreciable en este momento referirse al espacio que ocupa dentro de los cuerpos normativos de varios países pertenecientes al sistema de derecho germánico-romano-francés, la institución del pluriempleo en los funcionarios y su limitación.

El tratamiento a lo anterior ha tenido similares evoluciones normativas en países como: República de Colombia, del Ecuador, Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, de Panamá, Estados Unidos Mexicanos, República Argentina, de Costa Rica, de Chile, República Francesa, Italiana y España las que han asumido de manera análoga las regulaciones jurídicas en cuanto a la limitación del derecho al pluriempleo de los funcionarios. Estos países otorgan a lo anterior un trato desde lo constitucional, algunos continúan mediante normas administrativas propias para la relación funcionarial y otros por leyes especiales y/o específicas para la regulación de las incompatibilidades.

EPÍGRAFE 2.1. ANÁLISIS DE NORMAS CONSTITUCIONALES EXTRANJERAS QUE REGULAN LA LIMITANTE DEL DERECHO AL PLURIEMPLEO DE LOS FUNCIONARIOS.

Dentro de los países que tiene una regulación al pluriempleo y su limitación en materia funcionarial desde una perspectiva constitucional tenemos a: Colombia, Ecuador, Venezuela, República Dominicana, Panamá y México.

En la Constitución Política de Colombia de 1991, actualizada al primero de marzo de 2012; se puede identificar que no existe distinción entre los términos de empleados públicos y servidores públicos (artículo 122), además en el artículo 125 equipara estos términos al de funcionario. Pero lo más relevante de esta norma es que recoge en el artículo 128, la prohibición siguiente: *“Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la*

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

ley.” En este, se puede observar que la prohibición es únicamente para el ejercicio de actividades públicas, dejando abierta a las actividades privadas.⁵³

Por su parte en la República del Ecuador quedó consagrado en la Constitución del 2008, el siguiente artículo, el 230: “*En el ejercicio del servicio público se prohíbe, además de lo que determine la ley (...)*” y en su primer apartado: “*Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita*”. Nuevamente es solo cuestionada la simultaneidad en el sector público.⁵⁴

De igual forma se pronuncia La República Bolivariana de Venezuela en su Constitución, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N. 5.453 de fecha 24 de marzo del 2000. Dedicando en el Título IV Del Poder Público a la Sección Tercera De la Función Pública, donde se recoge en el artículo 144 que expone que se dictará el Estatuto de la función pública relativo a los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública, como norma especial. Pero, sin dejar nada a la suerte, deciden en el artículo 148 imponer la siguiente prohibición:

Nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales o docentes que determine la ley. La aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados en este artículo, implica la renuncia del primero, salvo cuando se trate de suplentes, mientras no reemplacen definitivamente al principal (...).

El sistema de la República Dominicana, con la publicación el 26 de enero en la Gaceta Oficial N.10561 del 2010, de su Constitución, recoge el Título IV nombrado Poder Ejecutivo, en el cual el Capítulo III De la Administración Pública, dedica la

⁵³REPÚBLICA DE COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia, dado el 20 de julio de 1991, en *Gaceta Constitucional N. 116*, actualizada con la última reforma publicada del 1 de marzo de 2012.

⁵⁴REPÚBLICA DEL ECUADOR. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Decreto Legislativo 0. Constitución de la República del Ecuador, en *Registro Oficial N. 449*, publicado el 20 de octubre de 2008, actualizada con la última reforma publicada del 13 de julio de 2011.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

Sección II Del Estatuto de la Función Pública, en el artículo 144 relativo al Régimen de compensación, regula: *“Ningún funcionario o empleado del Estado puede desempeñar, de forma simultánea, más de un cargo remunerado, salvo la docencia. La ley establecerá las modalidades de compensación de las y los funcionarios y empleados del Estado, de acuerdo con los criterios de mérito y características de la prestación del servicio”*. De manera específica y sin vacilación se realiza una prohibición expresa y general de toda forma de pluriempleo y en cualquier sector.

La República de Panamá en su Constitución Política de 1972 ajustada a los Actos Reformatorios de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos N.1 de 1993 y N.2 de 1994, y al Acto Legislativo N.1 de 2004, tomando como referencia el Texto Único publicado en la Gaceta Oficial N.25.176 del 15 de noviembre de 2004. Recoge el Título XI sobre los servidores públicos, del cual el Capítulo Primer relativo a las disposiciones fundamentales, codifica como servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado. En el segundo capítulo sobre Principios básicos de la administración de personal, recoge el artículo 303 donde expone: *“Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo (...)”*. Nada nuevo hasta el momento.

Sorprendentemente los Estados Unidos Mexicanos, con la Constitución Política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, actualizada con la última reforma del 29 de julio de 2010; de forma magistral engloban en el artículo 127 todo lo referente a los servidores públicos en las siguientes palabras:

Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Continúa en el apartado III exponiendo: *“Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos (...)*”; apartado que sin quererlo posibilita el ejercicio del pluriempleo a los funcionarios.

EPÍGRAFE 2.2. UNA MIRADA A LA NORMA ADMINISTRATIVA ESPECIAL ENCARGADA DE LA REGLAMENTACIÓN DE LA LIMITANTE AL PLURIEMPLEO DEL FUNCIONARIO.

Además de la regulación constitucional estos países deciden reforzar su postura a través de normas administrativas, las cuales se esbozaran brevemente.

En la próxima norma revisada de Colombia, la Ley N.734 de 2002, correspondiente al Código Disciplinario Único, en su Título IV Derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades, impedimentos, inhabilidades y conflicto de intereses del servidor público; específicamente en el Capítulo Tercero Prohibiciones, del cual corresponde el artículo 35 en su inciso 14 hace alusión expresa a la prohibición de desempeñar simultáneamente más de un empleo público o recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

A la vez Ecuador en la Ley Orgánica del Servicio Público, dictada el 6 de octubre de 2010, en su correspondiente Título II dedicado De las servidoras o servidores públicos, específicamente en el Capítulo II Del nepotismo, inhabilidades y prohibiciones, el artículo 12 dedicado a la prohibición de pluriempleo; regula que ninguna persona desempeñará, al mismo tiempo, más de un puesto o cargo público, ya sea que se encuentre ejerciendo una representación de elección popular o cualquier otra función pública. Se exceptúa de esta prohibición a las y los docentes de Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas y Privadas, legalmente reconocidas, siempre que el ejercicio de la docencia lo permita y no interfiera con el desempeño de la función pública. Igual excepción se aplicará a los

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

músicos profesionales de las orquestas sinfónicas del país, quienes también podrán desempeñar la docencia en los conservatorios de música. El artículo siguiente es específico en las posibles consecuencias, pérdida de puestos: *“Quien desempeñare dos o más puestos cuya simultaneidad prohíbe esta ley, será removido de aquellos y perderá de hecho todos los puestos”*. Nuevamente en el Título IX De las remuneraciones, el Capítulo II, el artículo 117 nombrado Prohibición de pluriempleo y de percibir dos o más remuneraciones, regula:

Sin perjuicio de lo prescrito por la Constitución de la República, a ningún título, ni aún el de contrato de servicios ocasionales, comisión u honorarios; una autoridad, servidora o servidor percibirá dos o más remuneraciones provenientes de funciones, puestos o empleos desempeñados en las entidades y organismos contemplados en el artículo 3 de esta ley, lo cual incluye a los servidores públicos que por designación o delegación formen parte de cuerpos colegiados por lo que no se procederá al pago de dietas por su participación en los mismos ni al otorgamiento de ningún otro beneficio adicional. Exceptúense de la regla del primer inciso, los honorarios y otros emolumentos que perciban los servidores que por sus conocimientos o experiencias, sean requeridos a colaborar en programas de formación o capacitación en calidad de organizadores, profesores, docentes universitarios, músicos profesionales, instructores o facilitadores, si tales programas son desarrollados o auspiciados por una entidad u organismo de los contemplados en el Artículo 3 de esta Ley, siempre que existan disponibilidades presupuestarias y las labores se realicen fuera de la jornada ordinaria de trabajo.

Siendo fiel a lo expuesto, en la Constitución venezolana en fecha 6 de septiembre de 2002, es publicada la Gaceta Oficial N.37.522 que contenía la Ley del Estatuto de la Función Pública; donde queda ubicado en el Título III relativo a Funcionarios y Funcionarias Públicos, para el Capítulo V Incompatibilidades, en dos únicos artículos queda vetada la posibilidad de compatibilidad con otro cargo público, sin realizar mención a otras posibles situaciones; artículo 35:

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

Los funcionarios o funcionarias públicos no podrán desempeñar más de un cargo público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales o docentes que determine la ley. La aceptación de un segundo destino, que no sea de los exceptuados en este artículo, implica la renuncia del primero, salvo cuando se trate de suplentes mientras no reemplacen definitivamente al principal.

El artículo 36, *“El ejercicio de los cargos académicos, accidentales, asistenciales y docentes, declarados por la ley compatible con el ejercicio de un destino público remunerado, se hará sin menoscabo del cumplimiento de los deberes inherentes a éste.”*

Con el fin de continuar la vertiente tomada, la República Dominicana dicta la Ley N.41 de 2008, Ley de Función Pública, que tiene por objeto regular las relaciones de trabajo de las personas designadas por autoridad competente para desempeñar los cargos presupuestados para la realización de funciones públicas en el Estado, los municipios y las entidades autónomas, en un marco de profesionalización y dignificación laboral de sus servidores. El artículo 80 expone a los servidores públicos les está prohibido incurrir en determinados actos, y que la presente ley califica como faltas disciplinarias, independientemente de que constituyan infracciones penales, civiles o administrativas consagradas y sancionadas en otras leyes vigentes; apartado 5:

Aceptar designación para desempeñar en forma simultánea más de un cargo del Estado, salvo cuando se trate de labores docentes, culturales, de investigación y las de carácter honorífico, no afectadas por incompatibilidad legal, y con la debida reposición horaria cuando hubiera superposición de este tipo. La aceptación de un segundo cargo público incompatible con el que se esté ejerciendo, supone la renuncia automática del primero sin desmedro de la responsabilidad que corresponda.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

Nuevamente esta regulación ya vista en otras legislaciones como Venezuela, Ecuador y Colombia, abre la posibilidad del sector privado, pero a la vez se opone a lo regulado en su propia Constitución.

Además, la Ley N.120 instituye el Código de Ética del Servidor Público de República Dominicana del 20 de julio del 2001. Dentro de las prohibiciones éticas de los servidores públicos, es previsto en el párrafo II:

Nadie podrá desempeñar de manera simultánea, dos o más cargos dentro de la administración pública, excepto la actividad docente, artística, y de investigación académica y la participación en juntas, Comisiones de Ética Pública (CEP), grupos de trabajo u otras formas de acción conjunta que, por mandato de la ley o reglamento, corresponda a determinados funcionarios por la naturaleza de sus responsabilidades.

Fue consultada la Ley de Regulación Salarial para el sector público de 2012. Sobre los principios de incompatibilidad y conflictos de intereses aborda el artículo 39, donde se explica que los funcionarios públicos no podrán percibir ninguna otra remuneración, con cargo al Presupuesto General del Estado, distinta a la propia de su puesto de trabajo; y no podrán ejercer otras funciones que conlleven el pago de prestaciones o remuneraciones provenientes de otras fuentes, excepto las docentes, culturales, deportivas o de investigación.

En un análisis al Decreto ejecutivo N.246 de 15 de diciembre de 2004, por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos de la República de Panamá que laboran en las entidades del Gobierno Central; en el Capítulo V nombrado Impedimentos por razones de las funciones, recoge el artículo 39 y 42 el primero sobre el conflicto de intereses el cual expone:

A fin de preservar la independencia de criterio y el principio de equidad, el servidor público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo. Tampoco puede dirigir, administrar, asesorar, patrocinar,

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

representar, ni prestar servicios, remunerados o no, a personas que gestionen o exploten concesiones o privilegios o que sean proveedores del Estado, ni mantener vínculos que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el órgano o entidad en la que se encuentre desarrollando sus funciones.

Mientras el otro relativo a la acumulación de cargos codifica: *“Salvo en aquellos casos previstos en la Constitución Política de la República, el servidor público que desempeñe un cargo en la Administración Pública no podrá ejercer otro cargo remunerado en el ámbito nacional o municipal.”*

México, en el Decreto N. 2 de 1981 denominado Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en el capítulo primero referente a las Disposiciones Generales destinó el artículo 11 donde se expone que los titulares de las dependencias a que se refiere esta Ley, no podrán desempeñar ningún otro puesto, empleo, cargo o comisión, salvo los relacionados con la docencia y aquéllos que, por estar directamente relacionados con las funciones que les correspondan, sean expresamente autorizados por el Gobernador del Estado, el cual está en correspondencia con el objetivo de la norma la cual pretende regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del Estado. Además, el Decreto N.68 de 1998 Ley del trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Tuvo como iniciativa modernizar los ordenamientos legales para servir con honestidad y eficiencia a una sociedad cada vez más compleja y exigente. Recoge en el artículo 93 las causas de rescisión de la relación laboral, sin responsabilidad para las instituciones públicas y entre estas puntualiza en el segundo apartado tener asignada más de una plaza en la misma o en diferentes instituciones públicas o dependencias, con las excepciones que esta ley señala, o bien cobrar un sueldo sin desempeñar funciones.

Mientras otros países como: Argentina, Costa Rica, Chile, Francia e Italia regulan la limitación al pluriempleo de los funcionarios mediante normas administrativas especiales, sin que en su norma Constitucional se haga referencia.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

La Constitución de la Nación Argentina sancionada por el Congreso General Constituyente el 1° de mayo de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional *ad hoc* el 25 de septiembre de 1860 y con las reformas de las convenciones de 1866, 1898, 1957 y 1994; es omisa respecto al tema; pero salvan con la regulación en el artículo 25 en la Ley N. 25.164 de 8 de octubre de 1999 Ley marco de regulación de empleo público nacional, la cual en su artículo 4 deroga la Ley N.22.140 Régimen jurídico básico de la función pública. Mediante el artículo 25 queda recogida la prohibición:

Es incompatible el desempeño de un cargo remunerado en la Administración Pública Nacional, con el ejercicio de otro de igual carácter en el orden nacional, provincial o municipal, con excepción de los supuestos que se determinen por vía reglamentaria, o que se establezca en el Convenio Colectivo de Trabajo.

La República de Costa Rica en su Constitución política de 1949, aún vigente, codifica solamente en su artículo 11 que funcionarios públicos son los simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. El proyecto de ley de empleo público, expediente N.15.290; constituye la regulación jurídica fundamental que rige las relaciones de empleo entre la Administración Pública y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración. En el artículo 13 se recogen las prohibiciones de estos, entre las que se encuentra la del inciso c): *“desempeñar más de un cargo público remunerado dentro de la Administración Pública, salvo que corresponda a puestos distintos, que no exista superposición horaria y que entre todos no sobrepasen la jornada ordinaria, todo ello sin perjuicio de lo que establezca específicamente la legislación vigente.”*

En el caso de Chile, la Constitución política de la República, texto actualizado de octubre de 2010, en el artículo 38 expone que una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes. En respuesta a esto, fue

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

aprobada la Ley N.18.834, sobre el Estatuto administrativo, la cual en el Párrafo 6º relativo a las incompatibilidades, regula el artículo 86 exponiendo que todos los empleos a que se refiere el presente Estatuto serán incompatibles entre sí. Lo serán también con todo otro empleo o toda otra función que se preste al Estado, aun cuando los empleados o funcionarios de que se trate se encuentren regidos por normas distintas de las contenidas en este Estatuto.

Se incluyen en esta incompatibilidad las funciones o cargos de elección popular. Sin embargo, puede un empleado ser nombrado para un empleo incompatible, en cuyo caso, si asumiere el nuevo empleo, cesará por el solo ministerio de la ley en el cargo anterior. Lo dispuesto en los incisos precedentes, será aplicable a los cargos de jornada parcial en los casos que, en conjunto, excedan de cuarenta y cuatro horas semanales. Pero, presenta una salvedad, artículo 87:

No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, el desempeño de los cargos a que se refiere el presente Estatuto será compatible: con los cargos docentes de hasta un máximo de doce horas semanales; con el ejercicio de funciones a honorarios, siempre que se efectúen fuera de la jornada ordinaria de trabajo; con el ejercicio de un máximo de dos cargos de miembro de consejos o juntas directivas de organismos estatales; con la calidad de subrogante, suplente o a contrata; con los cargos que tengan la calidad de exclusiva confianza y con aquellos cuyo nombramiento sea por plazos legalmente determinados; con los cargos de directivos superiores de los establecimientos de educación superior del Estado, entendiéndose por tales los que señalan los estatutos orgánicos de cada uno de ellos.

Regula además, en el artículo 88 que la compatibilidad de remuneraciones no libera al funcionario de las obligaciones propias de su cargo, debiendo prolongar su jornada para compensar las horas que no haya podido trabajar por causa del desempeño de los empleos compatibles.

Francia, a través de Ley N.634 del 13 de julio de 1983 Derechos y obligaciones de los funcionarios, versión actualizada de 27 de agosto de 2008, regula el título

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

primero del Estatuto General de los funcionarios del Estado y de las colectividades territoriales. En su Capítulo IV titulado Obligaciones, específicamente en el artículo 25, modificado por Ley N.148 del 2 de febrero de 2007, expone en su primer apartado que los funcionarios y los agentes no titulares de derecho público no pueden ejercer a título profesional una actividad privada lucrativa de cualquiera que sea la naturaleza, aunque hacen la siguiente salvedad; pueden ser autorizados no obstante para ejercer, en condiciones fijadas por decreto en Consejo de Estado, a título accesorio, una actividad, lucrativa o no, cerca de una persona o de un organismo público o privado, desde que esta actividad es compatible con las funciones que les son confiadas y no afectes su ocupación. Además de regular lo siguiente en el IV apartado, los funcionarios, los agentes no titulares de derecho público, así como los agentes cuyo contrato está sometido a las disposiciones del Código del Trabajo, que ocupa un empleo a tiempo parcial o ejerce funciones que implican un servicio a tiempo incompleto para los cuales la duración del trabajo es inferior o igual a la mitad de la duración legal o reglamentaria del trabajo de los agentes públicos a tiempo completo pueden ejercer, a título profesional, una actividad privada lucrativa en los límites y las condiciones fijadas por decreto en Consejo de Estado.⁵⁵

De igual forma Italia, mediante el texto único sobre el Empleo Público, el Decreto legislativo N.165 de 30 marzo de 2001, titulado: Normas generales sobre el orden del trabajo a las dependencias de las administraciones públicas, actualizado con la reforma Brunetta, mediante las modificaciones del Decreto legislativo N.150 de 27

⁵⁵**Article 25:** I. - Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

IV. - Les fonctionnaires, les agents non titulaires de droit public, ainsi que les agents dont le contrat est soumis aux dispositions du code du travail en application des articles 34 et 35 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, occupant un emploi à temps non complet ou exerçant des fonctions impliquant un service à temps incomplet pour lesquels la durée du travail est inférieure ou égale à la moitié de la durée légale ou réglementaire du travail des agents publics à temps complet peuvent exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative dans les limites et conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

de octubre de 2009, de realización de la Ley N.15 de 4 de marzo de 2009, en materia de optimización de la productividad de la obra pública y eficiencia y transparencia de las administraciones públicas. Dedicada en su Título IV Relación de trabajo, el artículo 53 sobre Incompatibilidad, acumulación de empleos y cargos, seguidamente se expondrán los apartados más importantes de dicho artículo:

1. Queda firme para todos los funcionarios públicos la disciplina de las incompatibilidades dictada por los artículos 60 y siguientes del texto único aprobado con D.P.R. N. 3, el 10 de enero de 1957, excepto el artículo 23-bis previsto por el presente decreto.

5. En todo caso, la asignación directamente por la administración además de la autorización al ejercicio de cargos que provengan de administración pública diferente de la de pertenencia, o bien de sociedad o personas físicas, que desarrollan actividad de empresa o comercial, son dispuestos por los correspondientes órganos competentes según criterios objetivos y predeterminados, que tengan cuenta la específica profesionalidad, tales de excluir casos de incompatibilidad, sea de derecho que de hecho, en el interés del buen curso de la administración pública.

7. Los funcionarios públicos no pueden desarrollar cargos retribuidos que no hayan sido otorgados o previamente autorizados por la administración de pertenencia. En caso de inobservancia de la prohibición, se aplicaran las más graves sanciones en correspondencia con la responsabilidad disciplinaria, la remuneración correspondiente a las prestaciones eventualmente desarrolladas tiene que ser entregada, al erogante en defecto del perceptor, en la cuenta de entrada del balance de la administración de pertenencia para ser destinado a incremento del fondo de productividad u fondos equivalente.

8. Las administraciones públicas no pueden otorgar cargos retribuidos a dependientes de otras administraciones públicas sin la previa autorización de la administración de pertenencia de los dependientes mismos. Se aplicaran las más graves sanciones, por la asignación de dichos cargos sin la previa

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

autorización, constituye en todo caso infracción disciplinal para el funcionario responsable del procedimiento.⁵⁶

⁵⁶ Art. 53. Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi.

1. Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, salva la deroga prevista dall'articolo 23-bis del presente decreto, nonché, per i rapporti di lavoro a tempo parziale, dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 marzo 1989, n. 117 e dagli articoli 57 e seguenti della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Restano ferme altresì le disposizioni di cui agli articoli 267, comma 1, 273, 274, 508 nonché 676 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, all'articolo 9, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, all'articolo 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ed ogni altra successiva modificazione ed integrazione della relativa disciplina.

5. In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgono attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione.

7. I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

8. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Salve le più gravi sanzioni, il conferimento dei predetti incarichi, senza la previa autorizzazione, costituisce in ogni caso infrazione disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento; il relativo provvedimento è nullo di diritto. In tal caso l'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su fondi in disponibilità dell'amministrazione conferente, è trasferito all'amministrazione di appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

2.2.1. ESPAÑA Y SU LEGISLACIÓN *SUI GÉNERIS*.

El caso de España, resulta el mejor de todos los estudiados en esta comparación de legislaciones.

La Constitución española, publicado por BOE. N.311 de 29 de diciembre de 1978, con su última modificación del 27 de septiembre de 2011, como Carta Magna se limita a exponer en el apartado tercero del artículo 103: *“La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.”*

En respuesta y sin perder nunca el objetivo publicaron el Decreto N.315, de 7 de febrero de 1964, por el que se aprueba la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de la cual, el Capítulo VII llamado Deberes e incompatibilidades dedicó la Sección Segunda a la Incompatibilidades observándose la siguiente regulación, un artículo 82 que expone: *“El desempeño de la función pública será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario.”* Comenzando en esta norma la primera entrada al régimen de las incompatibilidades.

Con la intención de evitar vacíos legislativos o posibles lagunas que permitan encontrar salidas a situaciones provechosas, el artículo que le sigue expone un conjunto de reglas que serán para todos por igual, este tipo de regulación y especificidad solo se observó en la legislación española; artículo 83:

A los efectos de lo que se dispone en el artículo anterior, y sin perjuicio de las incompatibilidades especiales que se contengan en la legislación relativa a los diferentes Cuerpos de funcionarios, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1.^a Ningún funcionario podrá ejercer otra profesión, salvo los casos en que instruido el oportuno expediente con audiencia del interesado se declare por el Subsecretario del Departamento correspondiente que no perjudica el servicio

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO.

¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

que el funcionario tenga a su cargo. No será necesaria en principio la instrucción de dicho expediente:

a) cuando se trate del ejercicio de la profesión propia del título expedido por la Facultad o Escuela especial que se hubiese exigido al funcionario para el desempeño del cargo;

b) cuando la compatibilidad o la incompatibilidad con el ejercicio de la profesión determinada estuviera ya declarada por los preceptos de las leyes, reglamentos u otras disposiciones legales que rijan el Cuerpo o carrera de la Administración o la función pública que les incumbe. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los funcionarios están obligados a declarar al Subsecretario del Departamento en que presten sus servicios las actividades que ejerzan fuera de la Administración, para que a su vista pueda ordenarse, en su caso, la instrucción del correspondiente expediente de incompatibilidad a los efectos de garantizar lo establecido en el artículo 82.

2.^a El funcionario no podrá ejercer actividades profesionales o privadas, bajo la dependencia o al servicio de otras entidades o particulares en los asuntos en que esté interviniendo por razón de cargo, ni en los que estén en tramitación o pendientes de resolución de la oficina local, centro directivo o Ministerio donde el funcionario estuviera destinado, adscrito o del que dependa.

3.^a El funcionario que no estuviera en situación de jubilado o de excedencia voluntaria no podrá ostentar la representación, asumir la defensa ni prestar el servicio de Perito de otras entidades o particulares, por designación de éstos, en las contiendas en que el Estado sea parte ante los Tribunales de Justicia ordinarios, contencioso-administrativos o especiales, ni en las reclamaciones que se promuevan contra actos administrativos de gestión ante los Organismos y Tribunales Administrativos dependientes de cualquier Ministerio, no pudiendo tampoco dichos funcionarios desempeñar profesionalmente servicios de Agencia de Negocios o de Gestoría administrativa ante las oficinas locales o centrales de los Departamentos ministeriales. No se

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

considerará comprendida en esta incompatibilidad la representación o defensa, ni la actuación pericial por Catedráticos y Profesores de Facultad Universitaria o de Escuela especial, cuyos títulos y condiciones les habiliten legalmente a dichos fines.

A pesar de lo antes expuesto utiliza otro artículo para reafirmar que la posible compatibilidad nunca será motivo para disminuir ni el rendimiento ni incumplir los deberes que el anterior puesto entraña; artículo 84:

El ejercicio por el funcionario de actividades profesionales o privadas compatibles no servirá de excusa al deber de residencia que les sea exigible, a la asistencia a la oficina que requiera su cargo, ni al retraso, negligencia o descuido o informalidad en el desempeño de los asuntos, debiendo ser calificadas y sancionadas las correspondientes faltas conforme a las normas que se contienen en el capítulo VIII del presente título.

Termina la regulación de las incompatibilidades en esta norma con el artículo 86 que como ya se ha visto en otros países tiene el fin de exponer las consecuencias de ir contra estas prohibiciones:

1. Los funcionarios no podrán ocupar simultáneamente varias plazas de la Administración del Estado, salvo que por Ley esté expresamente establecida la compatibilidad o se establezca, mediante este mismo procedimiento, previo informe de la Comisión Superior de Personal.
2. La aceptación de un cargo incompatible presume la petición de excedencia voluntaria en el que anteriormente se desempeñaba, a no ser que se solicite expresamente en aquél. Los interesados en su provisión podrán pedir que se declare vacante.

Como se había anunciado en la norma anterior se dictó la Ley N.53 de 26 de diciembre de 1984, Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. La nueva regulación de las incompatibilidades contenida en esta Ley, parte como principio fundamental, de la dedicación del personal al servicio de las Administraciones Públicas a un solo puesto de trabajo,

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

sin más excepciones que las que demande el propio servicio público, respetando el ejercicio de las actividades privadas que no puedan impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia. Se exponen los siguientes artículos tomados de dicha norma:

Artículo 1, apartado III: En cualquier caso, el desempeño de un puesto de trabajo por el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, público o privado, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia.

Artículo 3, apartado I: El personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley sólo podrá desempeñar un segundo puesto de trabajo o actividad en el sector público en los supuestos previstos en la misma para las funciones docente y sanitaria, en los casos a que se refieren los artículo 5.º y 6.º y en los que, por razón de interés público, se determine por el Consejo de Ministros, mediante Real decreto, u órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias; en este último supuesto la actividad sólo podrá prestarse en régimen laboral, a tiempo parcial y con duración determinada, en las condiciones establecidas por la legislación laboral. Para el ejercicio de la segunda actividad será indispensable la previa y expresa autorización de compatibilidad, que no supondrá modificación de la jornada de trabajo y horario de los dos puestos y que se condiciona a su estricto cumplimiento en ambos. En todo caso la autorización de compatibilidad se efectuará en razón del interés público.

Artículo 11, apartado I: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º.III, de la presente Ley, el personal comprendido en su ámbito de aplicación no podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de Entidades o particulares que se relacionen directamente con las que desarrolle el Departamento, Organismo o Entidad donde estuviera destinado. Se exceptúan de dicha prohibición las actividades particulares que,

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

en ejercicio de un derecho legalmente reconocido, realicen para sí los directamente interesados.

Por último,

Artículo 13: No podrá reconocerse compatibilidad alguna para actividades privadas a quienes se les hubiere autorizado la compatibilidad para un segundo puesto o actividad pública, siempre que la suma de jornadas de ambos sea igual o superior a la máxima en las Administraciones Públicas.

Finalmente se quiso detener para analizar también pero de manera muy somera la Ley N.7 de 12 de abril de 2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, con la última modificación del 31 de octubre de 2015. Aunque este estatuto mantiene en vigor el sistema de incompatibilidades actual, se hizo necesario adecuarlo en parte al nuevo régimen jurídico establecido en el Estatuto.

En ese sentido, la Disposición Final Tercera refuerza la total incompatibilidad del personal directivo, incluido el sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección, para el desempeño de cualquier actividad privada. Y además se incluye en el personal sujeto a la Ley N.53 de 1984, Incompatibilidades al servicio de las Administraciones Públicas, al personal al servicio de Agencias, así como de Fundaciones y Consorcios en determinados supuestos de financiación pública, como consecuencia de la aparición de nuevas figuras y entes.

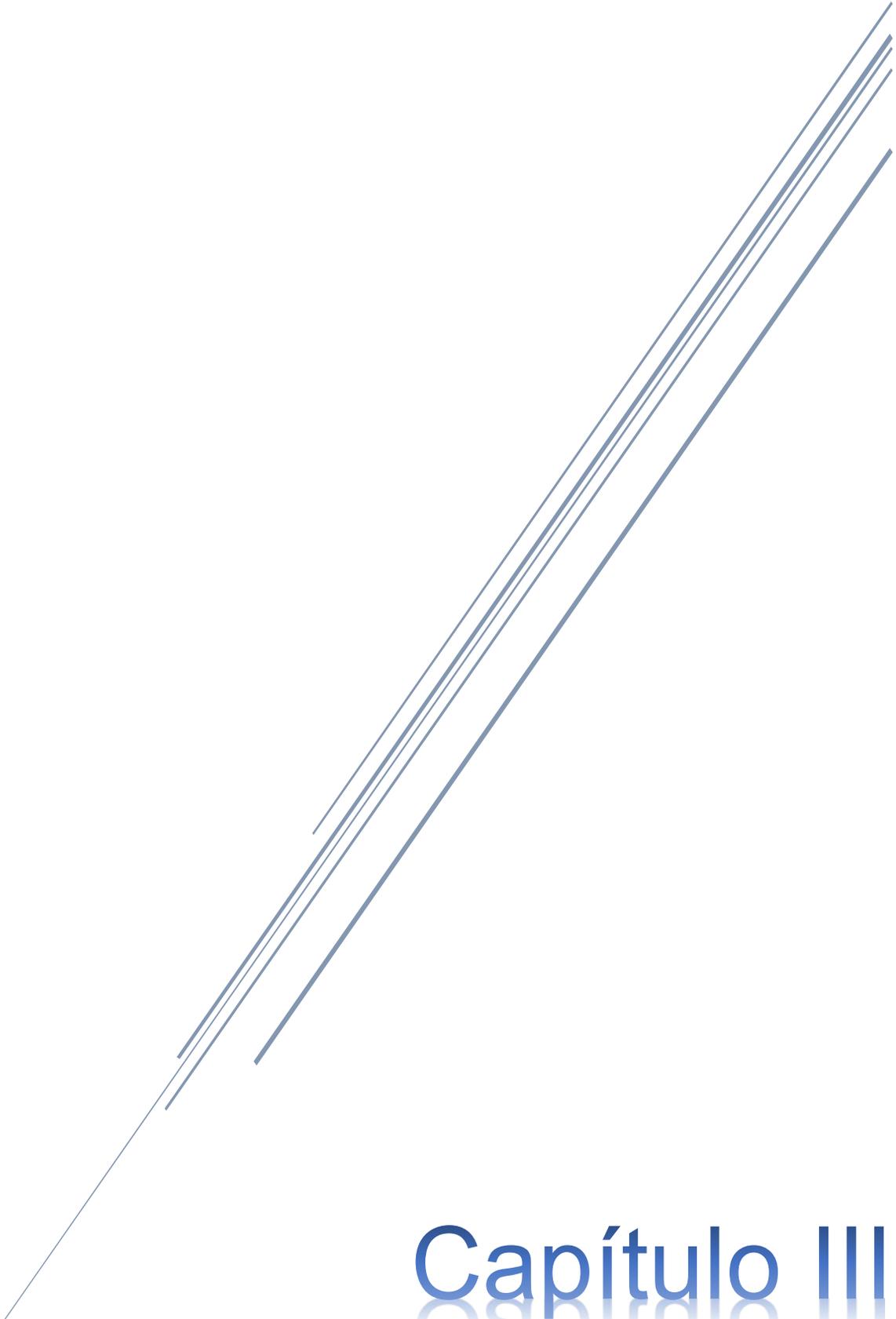
Analicen los siguientes artículos: el 24 dedicado a las Retribuciones complementarias, del cual el inciso b) expone algunos motivos que son causales de dichas retribuciones como la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo. El 95 sobre faltas disciplinarias, donde el inciso n) incluye entre estas faltas, el incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

Y por último la mencionada Disposición Final Tercera, que modificó la Ley N.53 de 1984, ya también analizada, en cuanto a la modificación del apartado 1 del artículo 16, que queda redactado de la siguiente forma:

No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad al personal funcionario, al personal eventual y al personal laboral cuando las retribuciones complementarias que tengan derecho a percibir del apartado b) del artículo 24 del presente Estatuto incluyan el factor de incompatibilidad al retribuido por arancel y al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

De manera general podemos concluir que los doce países analizados tienden a un tratamiento legislativo respecto al pluriempleo en los funcionarios enmarcado a una exclusiva limitación del mismo, pero no a su prohibición general, amparados en la conservación de una adecuada actividad de la Administración Pública, mediante la exclusiva consagración, del principal medio material de la misma, el funcionario, a una actividad pública especializada, lo que se sustenta en el ya debatido régimen de sujeción especial, situación esta que motiva que las normas en las que se regula o establece dicha limitación, sean de carácter constitucional, o en materia administrativa especial, no encontrándose referencias a dicha limitante en las normas laborales ordinarias.



Capítulo III

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

CAPÍTULO III: FUNDAMENTOS QUE ILEGITIMAN LA APLICACIÓN DE LA LIMITANTE DEL DERECHO AL PLURIEMPLEO DE LOS FUNCIONARIOS EN CUBA, VISTA DESDE LA REGULACIÓN POSITIVA.

EPÍGRAFE 3.1. EL CONCEPTO DE DERECHO AL PLURIEMPLEO. UNA NECESARIA DEFINICIÓN.

El Derecho del trabajo no puede prescindir del contexto económico-social en el que se desenvuelve siendo extremadamente sensible a la realidad vigente en cada momento. Factores como el crecimiento demográfico, la comercialización a escala planetaria, la industrialización creciente, las crisis económicas, la globalización de la economía, el desempleo masivo y la aparición de nuevas tecnologías han tenido y tendrán repercusiones en su contenido; siendo las causas fundamentales que han implicado un cambio radical en favor del establecimiento de una política tendente a conseguir un nivel aceptable de empleo. Para llegar a comprender de modo claro el origen y los efectos de la implementación de la política de empleo por parte de los gobiernos, hay que examinar las motivaciones que han llevado a su actuación, que en su mayor parte han sido de carácter político y/o económico.

La mayoría de las constituciones recogen este derecho entre los derechos y deberes de los ciudadanos, mientras que la habilitación de los recursos necesarios para ocupar un puesto de trabajo puede estar o no recogida en el texto constitucional, generalmente dentro de los principios rectores de la política social y económica, lo que obviamente refiere un objetivo cuya consecución ha de beneficiar por supuesto la realización del derecho al trabajo.

En Cuba lo anterior se materializa desde el Triunfo de la Revolución cubana, y encuentra respaldo constitucional al plasmarse en el artículo 45⁵⁷ que *“El trabajo en la sociedad socialista es un derecho, un deber y un motivo de honor para cada ciudadano. (...)”*

⁵⁷ Vid. CUBA. ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. Constitución de la República de Cuba, publicada el 24 de febrero de 1976, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria*, publicado el 31 de enero de 2003.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

El derecho de promisión profesional es uno de los derechos instituidos en los ordenamientos laborales que priman globalmente, junto al derecho al trabajo, la libre elección de profesión u oficio y el derecho a una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y las de su familia.

De lo anterior se desprende a criterio de la autora, que un único trabajo asalariado como fuente de ingresos es más propio de economías asentadas, donde los salarios son altos o llegan con holgura a cubrir las necesidades. Al ser más elevados y precisar un horario laboral regulado, no se necesitan ingresos extras para acumular el mínimo necesario global que las familias necesitan para subsistir. Mientras, el desempeño simultáneo de varios empleos, ha supuesto un añadido esencial en los ingresos, en épocas especialmente difíciles y en un sistema económico pro-industrial, cercano quizás al de una economía tradicional, por el carácter de los productos que son objeto de transacción. Los empleos alternativos han ido procurando la subsistencia de las familias de las clases menos favorecidas.

Por esto, el principio general sobre el modo en que debe desarrollarse la prestación laboral es la Libertad de trabajo, es decir, el trabajador desarrollará su actividad productiva al servicio de uno o varios empresarios; pero, la ley prevé excepciones entre otras, cuando se aprecie concurrencia desleal o cuando mediante compensación económica expresa se pacte la plena dedicación. La libertad de empresa y el deber y el derecho al trabajo deben ejercitarse respetando los derechos ajenos y conforme a las exigencias de la buena fe.

El hecho de que la norma que regula por primera vez el ejercicio del derecho al pluriempleo sea de reciente promulgación (menos de 10 años); no debe entenderse de que solo a partir de la misma surge el derecho de ejercerlo, dicho derecho no es una facultad concedida por el ordenamiento legal, es un derecho nacido inseparable del Derecho al trabajo y la Libertad de empleo y de la violación del derecho de remuneración suficiente, de ahí, que al no existir prohibición legal debe entenderse que lo no prohibido es permitido, encontrándose una mención

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

directa al mismo en el Decreto-Ley N.141 de 1993 sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia.

El tratamiento legislativo al pluriempleo como derecho, y por consiguiente, su limitante a ser ejercido directamente por los funcionarios, no encuentra un respaldo en el texto constitucional del país, siendo el antecedente directo, como norma jerárquicamente superior, el Decreto-Ley N.268 de 2009 Modificativo del régimen laboral, el que regla por primera vez de manera positiva, en su Capítulo I el derecho al pluriempleo, sin definirlo conceptualmente, dando lugar a la carencia de dicho concepto en la legislación nacional.

En ausencia de esta definición, se propone que debe considerarse **pluriempleo la situación de quien trabaje con dos o más empleadores distintos, en actividades que den lugar al pago de los salarios por las labores realizadas o pese a trabajar con un solo empleador tenga uno o más contratos de trabajo con el contratante para realizar labores distintas a las habituales.**

Mientras que el Derecho al Pluriempleo consiste, en palabras de PEDRO IRURETA, “(...) **la libertad entendida como la ausencia de impedimentos, limitaciones o resistencias para escoger el trabajo en sus diversas especies, sin que a nadie pueda imponérsele un trabajo determinado, como tampoco se le pueda impedir la realización de un trabajo lícito que desee hacer**”.⁵⁸

El Decreto-Ley N.268 de 2009 “Modificativo del Régimen laboral” recogía en su primer capítulo todo el articulado que daba vida al pluriempleo, para un total de diez artículos. Este fue promulgado con la intención de atemperar a las condiciones que existían, un grupo de disposiciones laborales y eliminar prohibiciones, con el fin de estimular las fuerzas productivas, posibilitar la elevación de ingresos, así como apoyar a que el trabajo constituyera la fuente principal de satisfacción de las necesidades materiales y espirituales. Este Primer Capítulo fue titulado Del Pluriempleo, en el cual se reglamenta cual sería el

⁵⁸IRURETA URIARTE, PEDRO: *Constitución y orden público laboral: un análisis del art. 19 N. 16 de la Constitución Chilena*. p. 47.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

procedimiento para el ejercicio del pluriempleo y cuáles serían los fundamentos legales que sustentarían el nuevo régimen.

Su primer artículo, constituye el precepto autorizante, al exponer: *“Los trabajadores después de cumplir los deberes del cargo, ocupación o empleo que desempeñan, pueden concertar más de un contrato de trabajo y percibir los salarios que le corresponden por los resultados de la labor realizada.”* Además, hacía la salvedad de que estaban autorizados a concertar contratos de trabajo tanto con trabajadores vinculados laboralmente en otros centros de trabajo, así como con trabajadores de la propia entidad para realizar labores distintas a las habituales en diferentes horarios de trabajo.

En la actualidad, la norma jerárquica superior en la que se establece el derecho al pluriempleo es el Código de Trabajo, Ley N.116 de 2013.

EPÍGRAFE 3.2. LA FÓRMULA DE REGULACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PATRIO DE LA LIMITANTE DEL DERECHO AL PLURIEMPLEO.

3.2.1. EXAMEN CRÍTICO A LA LEY N.116 DE 2013.

A raíz del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, en el cual se aprobó los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, ratificados por la Asamblea Nacional del Poder Popular, para actualizar el modelo económico cubano, con el objetivo de construir una sociedad socialista próspera y sostenible, cuyo modelo de gestión reconoce y promueve además de la empresa estatal socialista, como forma principal en la economía nacional, otras formas de gestión no estatal y que tiene como fundamento esencial, elevar la eficiencia del trabajo, surgió la necesidad de un sistema normativo legal atemperado a las relaciones de producción que en tal sentido se manifiestan.

La Ley N.116 de 2013, Código de Trabajo, por la cual se deroga la Ley N.49 de 28 de diciembre de 1984, Código de Trabajo, y sus disposiciones complementarias; persigue perfeccionar y atemperar las garantías jurídicas de los derechos y deberes de trabajadores y empleadores a los cambios que se operan en la economía nacional.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

Se observa, que el vigente Código de Trabajo en su Capítulo III, nombrado “Contrato de trabajo”, dedica parte de la Sección Segunda, titulada “Tipos de contratos de trabajo” al régimen del pluriempleo, específicamente tres artículos⁵⁹. El ya analizado artículo 1 del derogado Decreto-Ley N.268-2009, fue absorbido en la regulación del artículo 28 de la vigente Ley N.116-2013.

Es importante dedicar unas palabras al artículo segundo del mencionado Decreto-Ley, este hace una aclaración que no se encuentra en la norma vigente, los pagos adicionales por la categoría de Máster o Especialidad, o el grado científico de Doctor, se efectúan solamente por el contrato de trabajo principal. Mientras el tercero y el séptimo se encargan de exponer una breve codificación, que permite identificar que consideran como contrato de trabajo principal y adicional; no se encuentran regulados en el código vigente, pues en la confección de la norma actual, se recogió en el artículo 25, solo dos tipos de contratos de trabajo: el por tiempo indeterminado y el determinado, sin hacer distinción entre el que sería principal o adicional.

Sin la intención de provocar confusión, por el contrario, con el interés de conducir a un análisis lineal, se expondrá lo referente al artículo 4 del Decreto-Ley al final de este estudio, por ser la razón de ser de esta investigación, el cual se analizará con mayor detenimiento.

En lo referente al artículo 5 y 6 de la derogada norma, el primero sobre los trabajadores que se encuentran incapacitados para trabajar por un período determinado, ya sea por enfermedad o accidente así como la licencia de maternidad; y el segundo dedicado a los trabajos clasificados en la categoría II; se encuentran regulados ambos en el artículo 29 de la Ley N.166 de 2013, impidiéndoles a estos en las dos legislaciones el derecho al pluriempleo.

⁵⁹*Vid.* Artículos 28, 29 y 30 de CUBA. ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. Ley N. 116. Código de Trabajo, dado el 20 de diciembre de 2013, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria N.029*, publicada el 17 de junio de 2014.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

Termina el capítulo el Decreto-Ley exponiendo: “*Los trabajadores con pluriempleo tienen derecho a disfrutar de un descanso efectivo de vacaciones anuales hasta de treinta días naturales, y a cobrar la totalidad de la retribución, que por este concepto tengan derecho en cada contrato de trabajo. También acceden a otros estímulos o retribuciones establecidas en la legislación laboral.*”

Finalmente, al comparar lo codificado en el artículo 4⁶⁰ y el 30 de la ley vigente, se notan cambios ínfimos, entre los que se encuentra la omisión de la categoría dirigentes, la cual fue suprimida mediante la Resolución N.17 de 2012 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y las adiciones de las figuras profesores y contralores. Aparte de lo anterior, nada en la regulación varió significativamente, solo cuestiones de estilo y redacción.

En el artículo 30, el cual incluye lo regulado en el 4 del Decreto-Ley, el legislador en materia laboral se lanzan a exponer que:

Los cuadros y funcionarios; técnicos y profesionales de la salud y la investigación; maestros, profesores, contralores y auditores, no pueden desempeñar otro cargo o empleo remunerado, con excepción de los cargos docentes, de investigación científica u otros que les sean aprobados por decisión expresa de la autoridad u órgano que los designó, eligió o contrató, según el caso, de lo que deben cerciorarse las autoridades facultadas, antes de concertar el contrato.”⁶¹

Impone una limitación indebida de forma directa, debió circunscribir a exponer el derecho, y que fueran las normas especiales, que regulan la relación funcional, las que prohibieran o limitaran mediante regulación expresa el derecho al pluriempleo.

⁶⁰Cfr. CUBA. CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA DE CUBA. Decreto-Ley N.268. Modificativo del Régimen laboral, dado el 26 de junio de 2009, en *Gaceta Oficial de la república de Cuba. Edición Extraordinaria N.022*, publicada el 29 de junio de 2009.

⁶¹Vid. Artículo 30 de CUBA. ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. Ley N. 116. Código de Trabajo, dado el 20 de diciembre de 2013, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria N.029*, publicada el 17 de junio de 2014.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

Desde un análisis profundo se puede comprender la aseveración anterior pues si el propio Código en uno de sus artículos anteriores⁶², reconocía que los funcionarios y otros puestos, mostrados en *numerus clausus*, se regirán por la legislación específica dictada para ellos, y reconoce tácitamente que el Derecho Laboral no los regula o no los acoge en su seno, entonces se da de bruces el articulado interno de nuestra máxima norma laboral.

La justificación de lo anterior parece encontrar sustento en la teoría de las relaciones de sujeción especial, la misma presenta que la sujeción frente al Estado, de un funcionario, le impone al individuo un vínculo especial, un status particular⁶³, pues toda persona que desempeñe un empleo o cargo en el sector público, además de su condición general como gobernado y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público.

Es cierto que, en términos generales existe una relación de trabajo entre el Estado y sus funcionarios, pero también, que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo; por ello no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados. Siendo por ello el Derecho Administrativo el que se ocupa de las relaciones jurídicas entabladas entre el Estado-administración, por un lado, y los ciudadanos y demás personas jurídicas situadas frente a la administración, por otro; y a la vez, en las relaciones

⁶²Vid. Artículo 5 de CUBA. ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. Ley N. 116. Código de Trabajo, dado el 20 de diciembre de 2013, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria N.029*, publicada el 17 de junio de 2014.

Artículo 5: La formalización, modificación y terminación de la relación de trabajo, así como la disciplina de los trabajadores designados para ocupar cargos de dirección, funcionarios, contralores, auditores y otros; los elegidos para ocupar cargos profesionales, de los trabajadores de los Tribunales Populares, la Fiscalía General de la República, Aduana General de la República y otras que se establezcan legalmente, se rigen por la legislación específica dictada para ellos.

Las regulaciones de este Código y sus disposiciones complementarias son de aplicación a los sujetos del párrafo anterior, en lo que no se opongan a lo establecido en su legislación específica.

⁶³Se hace referencia a el status de administrado cualificado.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

internas que surgen en el propio Estado-Administración con sus medios personales, quienes lo conforman a su vez.

El administrado cualificado matiza su posición de un status especial que le singulariza de la situación genérica por virtud de un tipo de relación concreta que le liga con la administración de una manera específica⁶⁴. En esta posición el administrado ingresa a la organización administrativa y se somete a una situación de dependencia con la misma, entablándose entre los dos una relación especial de poder o de sujeción especial. El administrado se somete a las condiciones, de su propia disciplina que incluye una serie de obligaciones y derechos que integran su status, pues su actuación como parte del órgano será la expresión del poder público, sin importar el grado en que participe en su poder, y que además podría llevar a la restricción de algunos de sus derechos fundamentales, muestra del ejercicio de la actividad limitativa por la administración, la cual tiene como fin principal la protección del interés público.

Por lo expresado es que se expuso anteriormente que la regulación del artículo 30 de la Ley N.116 de 2013, vigente Código de Trabajo, con relación a su artículo 5, impuso una limitación indebida, pues las relaciones funcionariales no son objeto del Derecho Laboral, sino de Derecho Administrativo, por lo cual las normas que rigen para este personal, son de naturaleza administrativa, es decir que deben tener, como tienen Decretos-Leyes Nos.196 y 197 de 1999, normas especiales.

La situación descrita, se salvaba con la mención en el artículo 28 del Código de Trabajo del derecho al ejercicio del pluriempleo, y que la norma especial relativa a los funcionarios se encargara por derecho propio de imponer las limitaciones que entendiera pertinentes. Situación contraria a la que se encuentra en el estudio de estas normas, pues como consecuencias del establecimiento indebido de la limitación en el Código de Trabajo, se produjo y existe una duplicidad de dicha limitación, en normas de diferentes rangos y que regulan distintas materias.

⁶⁴Cfr. En Capítulo I, la Teoría Estatutaria.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

3.2.2. LIMITACIÓN DEL DERECHO AL PLURIEMPLEO DESDE LOS DECRETOS-LEYES NOS.196 Y 197 DE 1999.

Los Decretos-Leyes Nos.196 y 197 de 15 de octubre de 1999, de Gaceta Oficial Extraordinaria N.4 de 18 de octubre de 1999, denominados “Sistema de trabajo con los cuadros del Estado y del Gobierno” y “Sobre las relaciones laborales del personal designado para ocupar cargos de dirigentes y de funcionarios”, respectivamente, actualizados con las modificaciones dispuestas por los Decretos-Leyes Nos.236 de 7 de octubre de 2004, en Gaceta Oficial Extraordinaria N.10 de 15 de octubre de 2004 y N.251 copia corregida de 1ero de agosto de 2007, por Gaceta Oficial Extraordinaria N.52; presentan en su articulado la limitante al ejercicio activo del derecho al pluriempleo.

El primero de ellos, el Decreto-Ley N.196 de 1999, relativo a los cuadros del Estado y del Gobierno, desde su nacimiento llega deficientemente. Pues la categoría ocupacional cuadro, terminología de la antigua Unión Soviética, es con la promulgación de la Resolución N.17 de 18 de abril de 2012 por la Ministra de Trabajo y Seguridad Social que modifica el artículo 10⁶⁵ de la Resolución N.27 “Reglamento General sobre la Organización de Salario”, dictado por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social de fecha 12 de enero de 2006, que se establece la categoría ocupacional de cuadros, dejando entonces de ser una condición como lo era antes. Además de un su apartado segundo aclarar que la categoría de cuadros estará integrada por los directivos superiores, directivos y ejecutivos. Seguido de otra modificación con la cual suprime la categoría ocupacional de dirigentes y deja en un mar de duda la relación ocupacional de los desaparecidos. Además, no deroga ni modifica algunos instrumentos jurídicos anteriores como los propios Decretos-Leyes Nos. 196 y 197 de 1999, ni las normas complementarias anteriores y va más allá y transgrede el Derecho Penal, pues los delitos

⁶⁵El artículo 10 de CUBA. MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Resolución N. 27. Reglamento general sobre la organización del salario, dada el 12 de enero de 2006, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria N. 002*, publicada el 28 de febrero de 2006; quedó así: “Las categorías ocupacionales son las de: cuadros, técnicos, operarios, trabajadores de servicios y trabajadores administrativos.”

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

económicos que van encaminados a dirigentes, al extinguirse dicha categoría quedan sin sujeto activo, ¿habría que modificar el Código Penal?

De ahí que sean considerados cuadros aunque no dejen de ser a la vez funcionarios, los trabajadores que por sus condiciones⁶⁶, son designados o electos para ocupar cargos de dirección en la función pública, así como en los sistemas de las organizaciones económicas y unidades presupuestadas del Estado y del Gobierno. Estos son los dirigentes superiores quienes ocupan los cargos de dirección del más alto rango dentro del aparato del Estado y del Gobierno, definidos en la Constitución y en las leyes y disposiciones del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros; los ejecutivos quienes ocupan cargos de dirección en unidades organizativas de los órganos y organismos estatales de nivel nacional o local, cuya función es la ejecución de la política aprobada; y los directivos, los que ocupan los cargos de dirección de mayor responsabilidad en las empresas y uniones de empresas de la producción y los servicios u otras organizaciones económicas estatales con personalidad jurídica propia, en las entidades presupuestadas y en las entidades empleadoras de las inversiones extranjeras.

Relativo al derecho o no que tienen los cuadros a pluriempleos, el Decreto-Ley N.196 de 1999, en su Capítulo II nombrado “De los cuadros y su reserva” logra codificar la limitante mediante la regulación de los artículos 12 y 13.

El artículo décimo segundo fue concebido con el fin de exponer los requisitos generales⁶⁷ que necesitan cumplir los cuadros para ocupar algún cargo, de los cuales es importante resaltar los incisos a) y g), es decir, el comportamiento laboral y personal ético y el prestigio y reconocimiento social. La trascendencia de

⁶⁶ Vid. Artículo 2 de CUBA. CONSEJO DE ESTADO. Decreto-Ley N. 196. Sistema de trabajo con los cuadros del Estado y del Gobierno, publicado el 20 de noviembre de 2007, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria N.054*.

⁶⁷ Los requisitos son: comportamiento laboral y personal ético, capacidad de dirección y organización, grado de conciencia y responsabilidad ante el trabajo, dominio y conocimiento de la actividad que va a dirigir, nivel profesional o técnico adecuado, resultados satisfactorios en el trabajo y prestigio y reconocimiento social.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

estos requerimientos es que entre los aspectos necesarios a cumplir estos tienen una gran carga subjetiva, pues dependen de parámetros a medir que en su mayoría están determinados por conceptos individuales sobre lo considerado ético o no, principios, convicciones, buena imagen, etc.

De ahí que, en el segundo párrafo del propio artículo 12 expongan: *“Es incompatible la condición de cuadro con la realización de otros trabajos o actividades que puedan afectar directa o indirectamente los intereses y la imagen pública de la entidad donde labora.”* Provocando las siguientes interrogantes y reflexiones, el artículo en sí no declara incompatible o prohíbe el derecho al pluriempleo a los cuadros, sino que presenta como premisa para la autorización, que el nuevo empleo no afecte los intereses ni la imagen pública de la entidad donde labora ya sea directa o indirectamente; con lo cual se exponen nuevamente dos requisitos a cumplir puramente subjetivos y abstractos que no son capaces de medirse, ¿cuáles son los intereses de la entidad?, ¿en qué pudieran dañarlos?, ¿en qué consiste la imagen pública? Estos elementos de abstracta valoración constituyen una traba al ejercicio eficiente del derecho al pluriempleo por parte de los cuadros, pues ante cualquier solicitud de ejercerlo se hallan ante la regulación genérica y poco práctica del párrafo segundo del artículo 12.

Ante la posibilidad, al menos pequeña, que expone el artículo 12, se erige la limitación expresa del segundo párrafo en el artículo 13: *“Los designados no pueden realizar actividades por cuenta propia, ni desempeñar otro cargo o empleo remunerado, con excepción de los cargos docentes, de investigación científica u otros que le sean igualmente aprobados por decisión expresa de la autoridad u órgano que los designó.”*

Una limitante directa, un supuesto que debe cumplir el trabajador para conservar su contrato de trabajo, *so pena* de medida disciplinaria o pérdida de la autorización a pluriempleos, o sea, opera como limitación al derecho de pluriempleos pero solo posterior a que el trabajador ha concertado otro trabajo, por lo que la administración es la encargada de demostrar la falta de rendimiento o diligencia

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

del trabajador producto de la simultaneidad de empleos o labores, momento en el cual operaría como limitante directa.

Tratar de ver dicho articulado en el supuesto de que opera como una limitación directa relativa al tiempo de trabajo sería no solo desconocer el espíritu del texto legal declarado en la motivación del legislador, sino ignorar que la necesidad de limitar la jornada de trabajo apareció y se mantiene como una exigencia esencial para la tutela de la persona del trabajador, y a través de la paralela garantía de tiempos de descanso diario, semanal o anual, se abre la posibilidad de permitirle la recuperación de la capacidad física que el trabajo consume, y la del desarrollo integral de la persona, garantizando tiempo libre suficiente para atender su vida privada y familiar. El tiempo de trabajo fue el asunto de la primera norma internacional del trabajo, a través del Convenio sobre las horas de trabajo (industria) de 1919, (N.1) y sigue siendo de gran importancia hoy día, pero la introducción de modificaciones en los ordenamientos del tiempo de trabajo en las economías en transición y en desarrollo, no es un asunto sencillo.

A la vez, el Decreto-Ley N.197 de 1999 relativa a los funcionarios, es decir, a los designados para desempeñar cargos de carácter profesional de complejidad y responsabilidad en la función pública o en las entidades de producción, servicios, administración y otras, con atribuciones específicas y alguna esfera de decisión limitada; los cuales tienen dentro de sus facultades las de organizar, distribuir y controlar la labor de un pequeño grupo de trabajadores⁶⁸. Codifica en un único artículo⁶⁹ las dos situaciones antes analizadas. En el primer párrafo expone que son incompatibles siempre que afecten el interés o la imagen pública de la

⁶⁸ Vid. Inciso b del artículo 2 de CUBA. CONSEJO DE ESTADO. Decreto-Ley N. 197. Sobre las relaciones laborales del personal designado para ocupar cargos de dirigentes y de funcionarios, publicado el 20 de noviembre de 2007, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria N.054*.

⁶⁹ Vid. Artículo 4 de CUBA. CONSEJO DE ESTADO. Decreto-Ley N. 197. Sobre las relaciones laborales del personal designado para ocupar cargos de dirigentes y de funcionarios, publicado el 20 de noviembre de 2007, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria N.054*.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

entidad, y en el segundo reafirma que los designados no están autorizados a ejercer otro cargo o actividad, realizando siempre la salvedad con los cargos docentes, de investigación científica u otros aprobados.

Lo anterior encuentra un sustento en la posición especial que dichas actividades tiene para la estabilidad y desarrollo de nuestro país, pero no es menos cierto que atenta contra el principio de igualdad laboral, por el que todos los ciudadanos tienen libertad de trabajo y de elección de empleo acorde a sus capacidades, posibilidades y realidad concreta del mercado laboral.

Pero, no opera como un límite directo, absoluto; solamente es un límite a ejercer el pluriempleo abiertamente, sin control y autorización previa, dando la posibilidad de pluriempleos, en cualquier actividad y no solamente como erróneamente se ha dicho, en cargos docentes o de investigación científica, previo el requisito de autorización aprobada por decisión expresa de la autoridad u órgano que los designó, eligió o contrató. Lo anterior descansa en la naturaleza jurídica de la formación de las relaciones laborales del personal comprendido en la normativa del artículo analizado y de las especificidades que sobre ellas establecen las normas laborales específicas que las regulan.

La normativa especial antes vista no es *sui generis* aunque si es oportuno compararla a modo de análisis. Por ello, al confrontarla con la regulación de la República de Costa Rica⁷⁰ se observa que esta última tiene una regulación más sustanciosa pues, desde la no limitación expresa con respecto al pluriempleo en un cargo privado, a la vez que permite el pluriempleo en el sector público siempre y cuando se vele por cumplir al igual que la regulación cubana, ciertas condiciones, pero que en este caso son objetivas, racionales y medibles como: evitar la superposición horaria y que no se sobrepase jornada ordinaria.

Siguiendo la línea anterior de Costa Rica de respetar el ejercicio del pluriempleo si no se sobrepasa la jornada horaria ordinaria, Francia⁷¹ permite a los

⁷⁰Cfr. Epígrafe 2.2 del Capítulo II.

⁷¹*Ídem.*

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

funcionarios que ocupan un empleo a tiempo parcial o ejercen funciones que implican un servicio a tiempo incompleto, el ejercicio profesional de una actividad privada lucrativa; sin embargo, no se pronuncia con relación a si la segunda fuera igualmente pública; además expone que si ocupara un cargo a tiempo completo, para poder ejercer a título accesorio una actividad privada lucrativa esta debe ser compatible con las funciones que les son confiadas y que no afecten su ocupación principal.

Del mismo modo la regulación del articulado cubano al confrontarse con la normativa española arroja que esta al igual que los países anteriores, prefiere exponer como exigencias para la aprobación del ejercicio efectivo del derecho al pluriempleo de los funcionarios, aspectos objetivos de su cargo u oficio, como sus deberes de funcionario, no elementos subjetivos la imagen pública de la entidad (regulación cubana); lo que permite que mediante una evaluación periódica a la labor de este se le demuestre si el segundo puesto laboral está afectando el ejercicio eficiente de sus deberes como funcionarios para con la administración con la cual tiene su relación laboral principal. Nuevamente, teniéndose en cuenta la jornada horaria ordinaria se realiza otra salvedad que permite que aunque se haya autorizado la compatibilidad de un segundo puesto público, se puede aprobar un tercero para actividades privadas, si la suma de jornadas de ambos es inferior a la máxima de las Administraciones Públicas.

Un sistema retributivo adecuado ha de responder, entre otros, los siguientes objetivos generales: selección de buenos profesionales, orientación al logro de resultados, retención de los profesionales valiosos, aumento del grado de satisfacción personal y de calidad de la vida laboral, reforzar la cultura de servicio público, actuando como factor de integración en la organización y como motor de innovación y, por último, fomento del desarrollo de las capacidades de los funcionarios que respondan a las necesidades organizativas. El sistema retributivo es, pues una variable estratégica en cualquier política de recursos humanos, cuya finalidad esencial se resume en tres conceptos: atraer, retener y motivar. Lo que compensaría las limitaciones, en especial la que se establece de manera muy

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

particular e intensa en el derecho al pluriempleo, que comprenden la aplicación del régimen de sujeción especial a los funcionarios, el que se debe regir por los principios y reglas de la actividad limitativa.

EPÍGRAFE 3.3. ELEMENTOS QUE ILEGITIMAN LA LIMITANTE DEL DERECHO AL PLURIEMPLEO DE LOS FUNCIONARIOS EN CUBA.

Arribado a este punto del análisis la investigación se referirá a los elementos que pueden legitimar aplicación de los artículos 12 y 13 del Decreto-Ley N.196 y el 4 del Decreto-Ley N.197 ambos de 1999, se considera innecesario remitirse al artículo 30 de Ley N.116 de 2013 el mismo fue objeto del estudio en epígrafes anteriores.

La autora se afilia a la tesis de que el pluriempleo, por naturaleza, no es una venia estatal, sino un derecho de los trabajadores⁷² hasta el límite de obtener un salario suficiente. La finalidad del salario consiste en la satisfacción de las necesidades del trabajador y de su familia, según el artículo 23.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Recomendación N.135 de la OIT, sobre el objetivo de la fijación de los salarios mínimos.

Al mismo tiempo el salario es un elemento fundamental para el desarrollo de la relación laboral. Es un derecho del trabajador que se configura como una obligación esencial del contrato de trabajo. Tiene carácter de sustento para el trabajador, equilibrando jurídicamente la presencia de los intereses de la relación laboral en la que no solo concurre el trabajo, sino también a persona del trabajador.

Pero un caso muy particular ocurre en el sistema nacional, donde como se evidenció se carece de los más elementales derechos económicos de estímulo en materia de servidores públicos, reconociéndose solamente el salario como única retribución directa. Para comprender la magnitud de dicha situación en términos económicos, este momento de la investigación fue auxiliada por los datos de la

⁷²Entiéndase trabajadores en sentido genérico, incluidos los funcionarios.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI)⁷³, con los valores del correspondiente Anuario Estadístico de Cuba 2014.

El salario medio mensual nacional en el 2014 fue de \$584.00 CUP, y el salario medio mensual nacional en el 2013 fue de \$471.00 CUP, notándose que en entidades estatales y mixtas por clase de actividad económica fue el mayor en la industria azucarera con \$780.00 CUP, el más bajo fue en comercio, reparación de efectos personales con \$391.00 CUP. En el pasado año el más alto fue nuevamente la industria azucarera con \$963.00 CUP, el más bajo los hoteles y restaurantes con \$377.00 CUP, y le seguía por debajo del salario medio mensual nacional nuevamente la administración pública, defensa, seguridad social con \$436.00 CUP en 2013 y \$485.00 CUP en 2014, ganándose casi \$100.00 CUP menos que el salario medio. Luego de estas cifras salta a la mesa la interrogante de si la incompatibilidad de los funcionarios está compensado por las retribuciones económicas que estos perciben al estar sujetos al régimen de sujeción especial, entonces cuál es el sustento para dicha prohibición en Cuba, donde claramente al sector de la Administración Pública tienen uno de los salarios más bajos comparados con el salario medio mensual nacional, el cual se ha comportado de la misma forma en relación con los datos expuestos aquí, durante dos años consecutivos.

Cabría por tanto, plantear la problemática de la eventual colisión entre el principio de remuneración suficiente y las medidas que operen como límites al derecho de pluriempleo, puesto que puede interpretarse que no debe prohibirse el pluriempleo a un funcionario con baja remuneración y ninguna compensación por exclusividad laboral, siendo la razón de ser del trabajo proporcionar una vida digna al mismo, lo más lógico sería que si no la obtiene con un solo empleo se buscara otro, aunque la solución más idónea fuera conseguir u único trabajo mejor con salario digno y suficiente, pero si esto no fuera posible, la única opción que le quedaría sería la del pluriempleo.

⁷³Vid. TAMAYO LEÓN, RENÉ: "Anuario Estadístico de Cuba 2014. ¿En qué actividad y en qué provincia se gana más?".

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

Dado que las normas constitucionales no establecen un *quantum* del salario, es prácticamente imposible determinar la inconstitucionalidad de una norma por violación del principio de que todo ciudadano en condiciones de trabajar, sin distinción de raza, color, sexo, religión, opinión política u origen nacional o social, tiene oportunidad de obtener un empleo con el cual pueda contribuir a los fines de la sociedad y a la satisfacción de sus necesidades, a no ser que el salario cuya constitucionalidad se pusiera en cuestión fuera tan ridículo, que no hubiera duda alguna en cuanto a su insuficiencia.⁷⁴

Pero sí se podría enjuiciar de ilegítimo, el ejercicio de la actividad limitativa que subyace en la aplicación de la limitante al derecho del pluriempleo en los funcionarios al romper con el principio de proporcionalidad exigido y planteado como garantía de los derechos subjetivos, aún en sede de relaciones estatutarias, ya que la administración pública ha de ponderar la adecuación entre la finalidad y el diseño concreto de las facultades que la integren, adecuando, así, los fines a los medios y eligiendo el menos restrictivo de la libertad individual.

Por otra parte, de aplicarse con proporcionalidad la limitante al pluriempleo en los funcionarios, se despertarían reservas productivas, de calidad y excelencia que andan dormidas bajo disposiciones muy rígidas en el entorno estatutario funcional. Muchos servidores públicos profesionales, eficientes y laboriosos, podrían dignificar puestos de trabajo que estén mal ocupados. De aplicarse seriamente, fomentaría la sana competitividad, de hecho, el pluriempleo pudiera constituirse en un filtro de idoneidades.

Por ello y para efectos de determinar la legitimidad de la limitante al pluriempleo del funcionario es forzoso aplicar el principio de proporcionalidad, el que funda un criterio justificador de la actividad limitativa de derechos fundamentales.

Podría darse el caso de que el funcionario decida aceptar otro trabajo, dadas las características de las tareas o funciones a desempeñar, que se ajusten más a su perfil laboral a su formación o incluso a sus preferencias sin renunciar al anterior

⁷⁴LLOMPART BENNÁSSAR, M.: *El salario: Concepto, estructura y cuantía*. p.70.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

trabajo que venía desempeñando, dada la compatibilidad horaria, no infringir la buena fe contractual y no incurrir en competencia desleal, sin que se halla pactado la plena dedicación, ni la exclusividad, ni permanencia en la empresa, analizando las circunstancias concurrentes en cada supuesto de hecho concreto, lo cual puede interpretarse como una promoción profesional, por lo menos, desde el punto de vista del trabajador.

Si se adentran profundamente se percatarán que lo que se limita no es el derecho de pluriempleo; es que la posible concurrencia de prestaciones de trabajo para varios empleadores, produzca perjuicio para alguno de ellos, por la actuación desleal del trabajador, o por el deber de rendimiento o diligencias debidas en la relación laboral del trabajador con su empleador.

En respuesta a la segunda inquietud, la doctrina establece dos conceptos, uno de índole subjetivo y otro objetivo a lo que debe entenderse por rendimiento o diligencia debidas en la relación laboral.⁷⁵

La concepción objetiva atiende más a la diligencia como actividad o modo de obrar, mientras que la subjetiva se refiere a la actitud de la persona, la voluntad, el deseo y grado de colaboración que se evidencian.

Se puede considerar que el rendimiento tiene tres vertientes: cuantitativa, relativa a la cantidad de resultados obtenidos; cualitativa, capacidad técnica o pericia que hace a un empleado particularmente apto para ejecutar una concreta actividad, y que la condiciona de manera clara; deber del trabajador de conservar sus facultades personales para el buen desempeño del trabajo, la salvaguardia del rendimiento, que tiene lugar especialmente en el tiempo libre del trabajador.

La fijación del grado intensidad con que deberán cumplirse tales obligaciones, ha de ser fijada por las disposiciones legales, los convenios colectivos, el contrato de trabajo o los usos y costumbres, a las que debe ajustarse al rendimiento del trabajador, ya que cuando experimente disminuciones continuas y voluntarias

⁷⁵AA.VV.: *Manual de derecho del trabajo*. pp. 393-394.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

puede provocar o bien la aplicación de la medida disciplinaria del trabajador, o la abrogación de la autorización dada para ejercer el pluriempleo.

La retribución de los funcionarios ha de ser, por ello y en todos los niveles y colectivos, digna y suficiente para el mantenimiento de un nivel de vida adecuado y para asegurar la dedicación de los mismos al servicio público. Ha de servir para garantizar la imparcialidad e independencia de los funcionarios y debe responder en consecuencia, a un criterio de equidad, elemento que se debatirá más adelante.

Los derechos de los funcionarios se pueden clasificar de la siguiente manera: económicos, no económicos, sindicales y sociales. En atención a todo ello, el sistema retributivo de los funcionarios se desglosa legalmente en un conjunto de elementos o de componentes que tradicionalmente y lógicamente viene a recompensar tres cosas: lo que el funcionario “es”, es decir, sus capacidades demostradas en acceso al empleo y en virtud de su experiencia o antigüedad, lo que el funcionario “hace”, esto es, las características de su actividad o del puesto que desempeña, y “cómo lo hace”, el modo, la intensidad o el rendimiento con que el funcionario cumple las tareas inherentes a su puesto de trabajo.

El derecho económico, considerado el más importante que recibe el funcionario por su trabajo está compuesto por retribuciones básicas y retribuciones complementarias. La distinción entre básicas y complementarias es que las primeras se conciben como retribución personal o como compensación de los que el funcionario es; y están integradas por: el sueldo, índice de proporcionalidad asignado a cada uno de los Grupos en que se organizan los Cuerpos y Escalas; trienios, consisten en una cantidad igual para cada Grupo cada tres años de servicio en el Cuerpo o Escala; pagas extraordinarias, serán dos al año por un importe mínimo, cada una de ellas, de una mensualidad del sueldo y trienios y se devengarán los meses de junio y diciembre.

Mientras, las segundas o retribuciones complementarias pretenden retribuir lo que hace y cómo lo hace y serán: complemento de destino, correspondiente al

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

nivel del puesto que se desempeñe; complemento específico, destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, etc.; complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo; las gratificaciones por servicios extraordinarios, fuera de la jornada normal, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía y periódicas en su devengo, y las indemnizaciones por razón del servicio, donde se encuentran las dietas y el pago por el desplazamiento.⁷⁶

Pero como expone La Carta Iberoamericana de Función Pública⁷⁷ en su artículo 30, todo sistema de gestión del empleo necesita una estrategia de compensación. Las estructuras salariales y las políticas y prácticas de retribución deberán responder a un conjunto de prioridades y objetivos vinculados a la estrategia y a la situación financiera y presupuestaria de las organizaciones, y no a meras prácticas inerciales o a medidas de respuesta reactiva frente a reivindicaciones individuales o colectivas o conflictos laborales. Las políticas de retribución intentarán en todo caso estimular en los servidores públicos el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.

Sigue ilustrando en su artículo 31: *“La equidad debe ser el principio rector del diseño de las estructuras retributivas, así como el atributo básico de éstas. La equidad de la compensación se manifiesta tanto hacia el interior como hacia el exterior de la organización (...)”*

La equidad interna es la cualidad de que goza la estructura retributiva cuando las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su propia contribución, y perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son justas, cuando las

⁷⁶PARADA, RAMÓN: *Derecho Administrativo...* op.cit. p.485.

⁷⁷XIII CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO. Resolución N. 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra. Carta Iberoamericana de la Función Pública, dada en Bolivia el 15 de noviembre de 2003.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

comparan con las que reciben ellos mismos. Mientras, la equidad externa reúne las notas de competitividad y eficiencia salarial; una estructura retributiva es competitiva cuando resulta adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas de las competencias necesarias, en los distintos tipos de puestos que la organización precisa; una estructura retributiva es eficiente cuando los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún nivel o sector de puestos.

Finaliza su explicación con el artículo 32 exponiendo: *“El abanico salarial deberá ser equilibrado, ni demasiado comprimido, porque reduciría los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento, ni demasiado amplio, lo que podría traslucir un síntoma de captura del sistema por algunas élites, y reflejaría un mayor o menor grado de inequidad salarial.”*

Por tal se entiende que es preciso hallar las diferencias equivalentes adecuadas de retribución entre los distintos empleados públicos y de las Administraciones Públicas (equidad interna) y, asimismo, que es necesario que las remuneraciones de los funcionarios sean satisfactorias por comparación con los que perciben otros empleados del mismo nivel y especialidad en ámbitos ajenos al sector público (equidad externa).

Vinculado a los principios éticos y funcionales del funcionario, la doctrina regula un sistema de incompatibilidades. Aunque debe tenerse en cuenta, que el régimen de incompatibilidades constituye un conjunto de límites al derecho constitucional al trabajo y a la libre elección de profesión y oficio. Específicamente, se basa en la prohibición del ejercicio del pluriempleo.

El cual según el Diccionario de la lengua española, es la situación social caracterizada por el desempeño de varios cargos, empleos, oficios, etc. por la misma persona.

Regresando al principio garantista de proporcionalidad, al aplicar este principio, se realiza una ponderación de la restricción o limitante que se pretende adoptar, basado en la valoración del medio empleado, la limitación del Derecho al

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

Pluriempleo, y la protección al bien jurídico superior, consistente en el buen funcionamiento de la administración pública, equiparándose con lo que es justo y razonable, lo que conlleva que el grado de intensidad en el ataque del Derecho al Pluriempleo del servidor público tenga que tener una compensación adecuada.

En el caso particular del régimen de incompatibilidades ha de ir necesariamente unidos al régimen retributivo (...) se parte de un principio general (...), considerar incompatible aquel puesto de trabajo, público o privado, que impide o menoscabe el estricto cumplimiento del deber o comprometa la imparcialidad e independencia del personal. Si acercamos este principio al fin del régimen retributivo de los funcionarios, permitirá de un parte atender con dignidad las necesidades individuales y familiares del personal, sin acudir a otro empleo o actividad complementaria y, de otra, atraerá y retendrá a personas con el nivel de preparación, imparcialidad y dedicación que exigen los intereses generales.⁷⁸

No solo se sustenta esta prohibición en los amplios derechos económicos de los cuales hace gala el funcionario, sino de cuestiones éticas. La imparcialidad de los funcionarios puede también ser puesta en entredicho por la permisión de actividades privadas. En este punto el derecho comparado impone, por regla general, la más rigurosa incompatibilidad. En algunas legislaciones ni siquiera se establecen normas sobre incompatibilidades porque resulta inimaginable que se pueda ser funcionario y al propio tiempo ejercer la misma profesión en el sector privado. Los estatutos que abordan esta cuestión, como el francés, suelen ser muy rigurosos: los funcionarios dedicarán la integridad de su actividad profesional a las tareas que les sean confiadas. No podrán ejercer a título profesional una actividad privada lucrativa de cualquier naturaleza que esta sea. La incompatibilidad sin excepciones se justifica por razones de ética - real o supuesta colisión de

⁷⁸BEATO ESPEJO, MANUEL: *Reflexiones sobre el acercamiento de los regímenes jurídicos del personal funcionario y del personal laboral en las administraciones públicas. Especial referencia a la comunidad autónoma de Extremadura.* p. 12.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

intereses públicos y privados- y también de productividad, que no se concibe pueda ser óptima en dos empleos o profesiones.

En España la regla tradicional ha sido la de compatibilidad tanto para los funcionarios civiles como para los militares, mientras que sobre los jueces ha pesado siempre una rigurosa incompatibilidad (...) para todos los funcionarios ha aceptado la incompatibilidad de dos actividades, (...) aunque sigue aceptándose la compatibilidad de un segundo puesto en el sector público para el ejercicio de funciones docentes y sanitarias.⁷⁹

En el Informe emitido por el Ministerio de Administraciones Públicas sobre el Estatuto Básico del Empleado Público en España, en 2005, se distinguió entre la incompatibilidad entre dos o más actividades públicas y finalmente la incompatibilidad con cualquier otra actividad privada en las que no existe riesgo de que se produzca dicha colusión de intereses.

Por lo que se refiere a la posibilidad de compatibilizar el puesto de trabajo principal con una segunda actividad en el sector público, previa la autorización correspondiente, la legislación española es claramente restrictiva. Sobre las que es necesario poner el mayor énfasis, en virtud de los principios éticos de imparcialidad, neutralidad, objetividad, honestidad e integridad.

Pero, cuando se trata de compatibilizar el empleo público con una actividad privada, normalmente secundaria y a tiempo parcial, que nada tiene que ver con la que el empleado realiza en el servicio público, o que no interfiere con el cumplimiento de sus obligaciones, las soluciones han sido siempre más polémicas. Por un lado, se ha apelado al derecho de toda persona a elegir libremente su trabajo para justificar que, si en la función pública correspondiente se cumple el horario establecido y el puesto de trabajo se desempeña correctamente, no debe existir ningún obstáculo para la compatibilidad. Aunque como es lógico, el complemento o factor que retribuye la incompatibilidad debería

⁷⁹PARADA, RAMÓN: *Derecho Administrativo...op.cit.* p.497.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

tener una cuantía suficiente para incentivar la dedicación absoluta, no solo en términos legales, sino en la realidad.

De todas formas, el reconocimiento de compatibilidad con cualquier actividad privada debe quedar sujeto a una doble condición. En primer lugar, que se cumpla estrictamente el horario y la jornada en la Administración. En segundo término, que el empleado supere positivamente las evaluaciones periódicas de su desempeño que se realicen. El incumplimiento de cualquiera de estas dos condiciones obliga a la Administración a revocar la compatibilidad acordada, sin perjuicio de otras posibles consecuencias jurídicas.

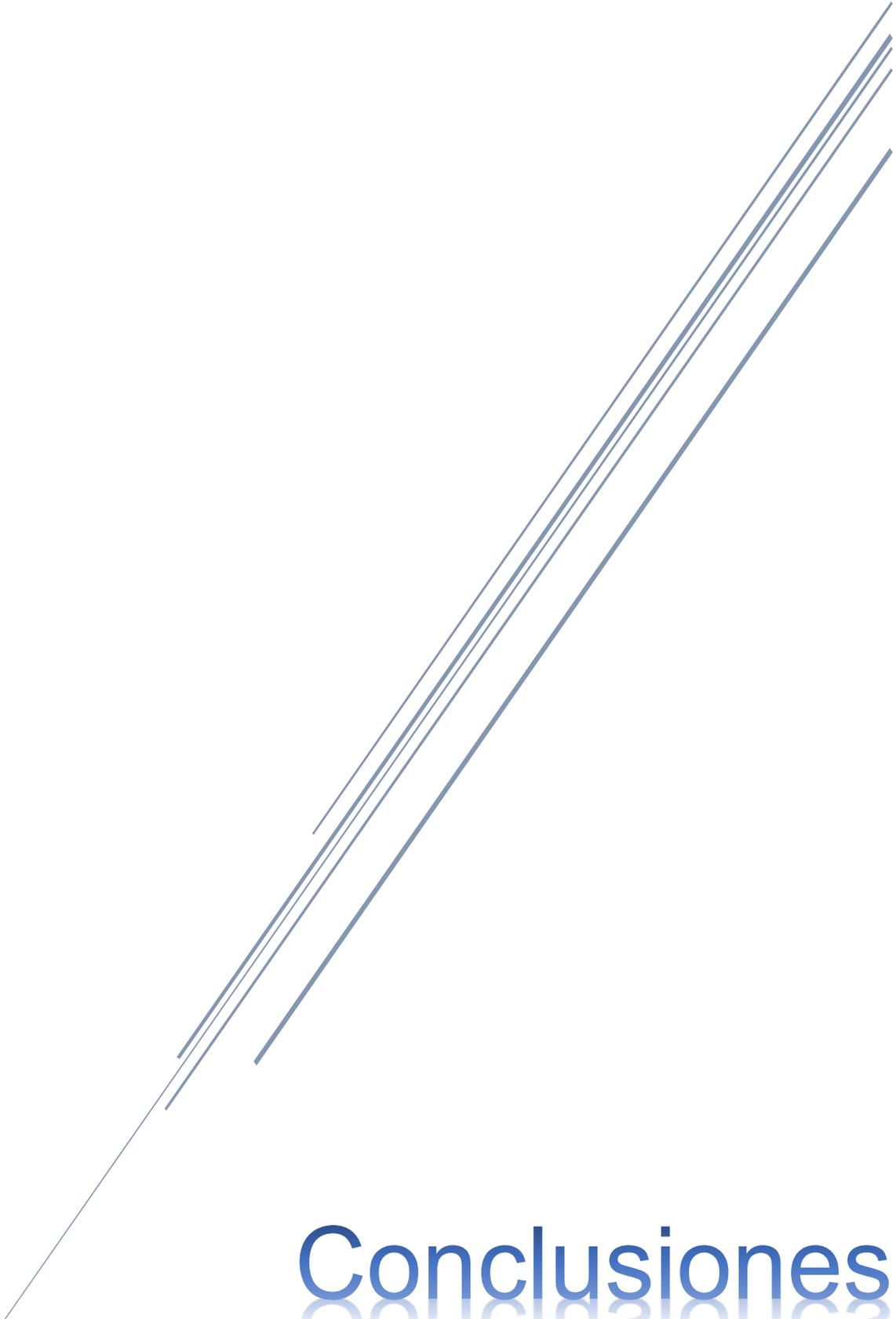
En este sentido es prudente aclarar que la tipificación positiva de la limitante del derecho al pluriempleo adoptado en nuestro derecho positivo se enmarca en lo que la doctrina ha denominado régimen de prohibición, y no en régimen de dedicación exclusiva, la diferencia entre uno y otro estriba en que el primero nace de la existencia de una incompatibilidad para el ejercicio liberal de la profesión, la restricción a que se ve sometido el servidor público viene impuesta por la ley, y no queda sujeta a la voluntad de las partes (funcionario o empleado y Administración), pues es inherente al cargo, y por ende, ineludible e irrenunciable; mientras que en el régimen de la dedicación exclusiva, la misma deviene de un acuerdo entre las partes citadas (carácter convencional), de ahí que sea renunciabile. La figura de la prohibición se distingue de la dedicación exclusiva, en tanto si bien ambas lo que buscan es que los servidores se avoquen por completo a la función pública y perciban una compensación económica en que la dedicación exclusiva deriva de un convenio entre la Administración y su funcionario. Lo necesario de la distinción entre un régimen u otro, y de determinar que nuestra fórmula legal se enmarca en el primero de los dos, obedece a que dentro del régimen de prohibición se deben dar dos presupuestos para que sea legítima su aplicación, el primero, la existencia de una ley que prohíba a un determinado grupo de funcionarios el ejercicio de una profesión y el segundo, una norma, también de rango legal, que permita el pago de una compensación económica

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

derivada de esa prohibición. En nuestro caso este último presupuesto es inexistente.

En ese sentido, vale llamar la atención sobre el que hecho de que, este pago no es un simple estímulo o *plus salarial*, sino la compensación en términos económicos del costo de oportunidad que tiene para el profesional no ejercer en forma liberal su profesión y por ende dejar de percibir los ingresos adicionales que podría obtener en virtud de la contratación con otros clientes o empleadores.

Se puede concluir, que si bien la redacción de la limitante se atempera a lo que se analizó en normas foráneas; en la aplicación práctica de esta restricción al pluriempleo de los funcionarios, carece de legitimidad. Primeramente, no se comprueba si con la autorización del pluriempleo se dañaría el buen funcionamiento de la administración pública, y al acudir directamente a la potestad de limitar el derecho, se viola la obligación que de la propia teoría de sujeción especial nace, de otorgar las correspondientes retribuciones complementarias por incompatibilidad, exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo; frenando el estímulo en los servidores públicos al esfuerzo, al rendimiento individual o de grupo, y al aprendizaje y desarrollo de competencias.



Conclusiones

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

CONCLUSIONES

PRIMERA: La limitación del derecho al pluriempleo a los funcionarios enmarcada dentro de la actividad limitativa de la administración; encuentra respaldo en las características del régimen de sujeción especial del que son sujetos. Bajo este escudo, la Administración se protege, y esgrime elementos como: la ética, la imparcialidad, el conflicto de intereses, la acumulación de cargos, la competencia desleal, la integridad, el rendimiento y la imagen pública de la entidad; todo para salvaguardar un bien jurídico superior, la buena administración pública.

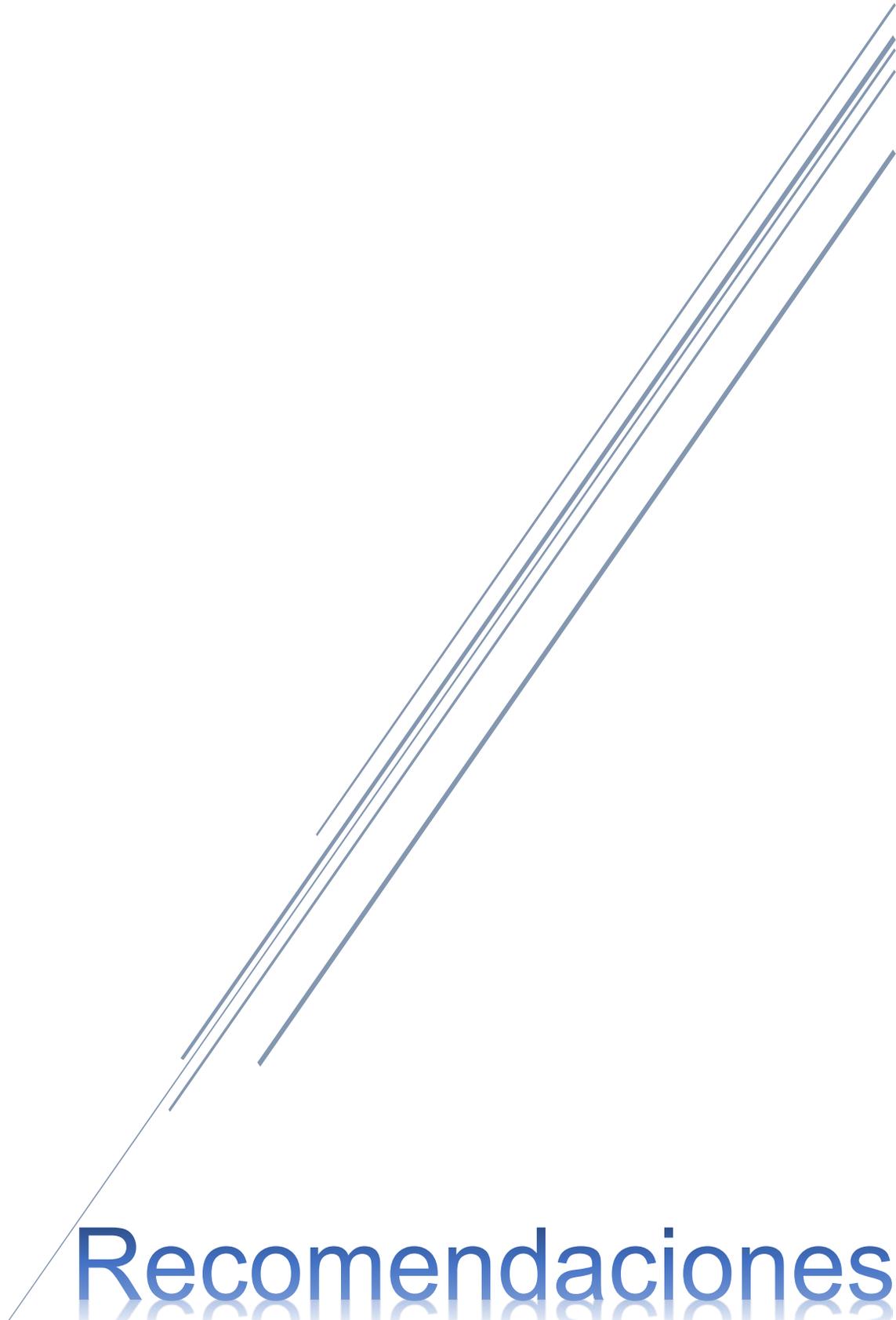
SEGUNDA: Las relaciones estatutarias, propias de la relación funcionarial, por su grado de afectación sobre los sujetos que regulan, se encuentran separadas de las relaciones generales de sujeción especial; en este caso, los sujetos puede tener derechos contrapuestos con el Estado y se le considera un sujeto de derecho diferenciado de él; mientras que el funcionario como medio personal de la administración se subsume en el órgano jurídico y en cuanto titular del mismo, no tiene derechos o deberes contrapuestos con este, sino meramente competencias que le han sido asignadas y que desempeñará en su nombre.

TERCERA: La tipificación positiva de la limitante del derecho de pluriempleo a los funcionarios obedece en la mayoría de los países estudiados, a criterios de preservar la función pública o evitar conflictos de intereses por desempeñar más de un empleo público al mismo tiempo; estableciéndose la misma en normas estatutarias y no dentro de normas propias de Derecho Laboral.

CUARTA: La regulación en el artículo 30 del Código de Trabajo, de la limitación del derecho de pluriempleo a los funcionarios, es indebida, contradice su artículo 5 donde expone que las relaciones funcionariales no son objeto del Derecho Laboral sino de Derecho Administrativo, y que serán normas de esta naturaleza las que regirán. Lo anterior provoca una duplicidad de la limitación, en normas de diferentes rangos y distintas materias.

**EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO.
¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?**

QUINTA: Es ilegítima la aplicación de la limitación del derecho al pluriempleo a los funcionarios en Cuba, porque vulnera un derecho constitucional del funcionario como individuo, al traspasar el ámbito profesional para afectar derechos individuales, sin que medie la correspondiente y obligatoria compensación que nace de la aplicación del régimen de prohibición, derivando al mismo tiempo en la quiebra del principio de proporcionalidad a la que se encuentra sujeta toda la actividad limitativa de la Administración Pública.



Recomendaciones

Recomendaciones

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

RECOMENDACIONES

En función de las conclusiones finales a las que se arribó y sobre la base de las insuficiencias detectadas en el ordenamiento jurídico, se propone:

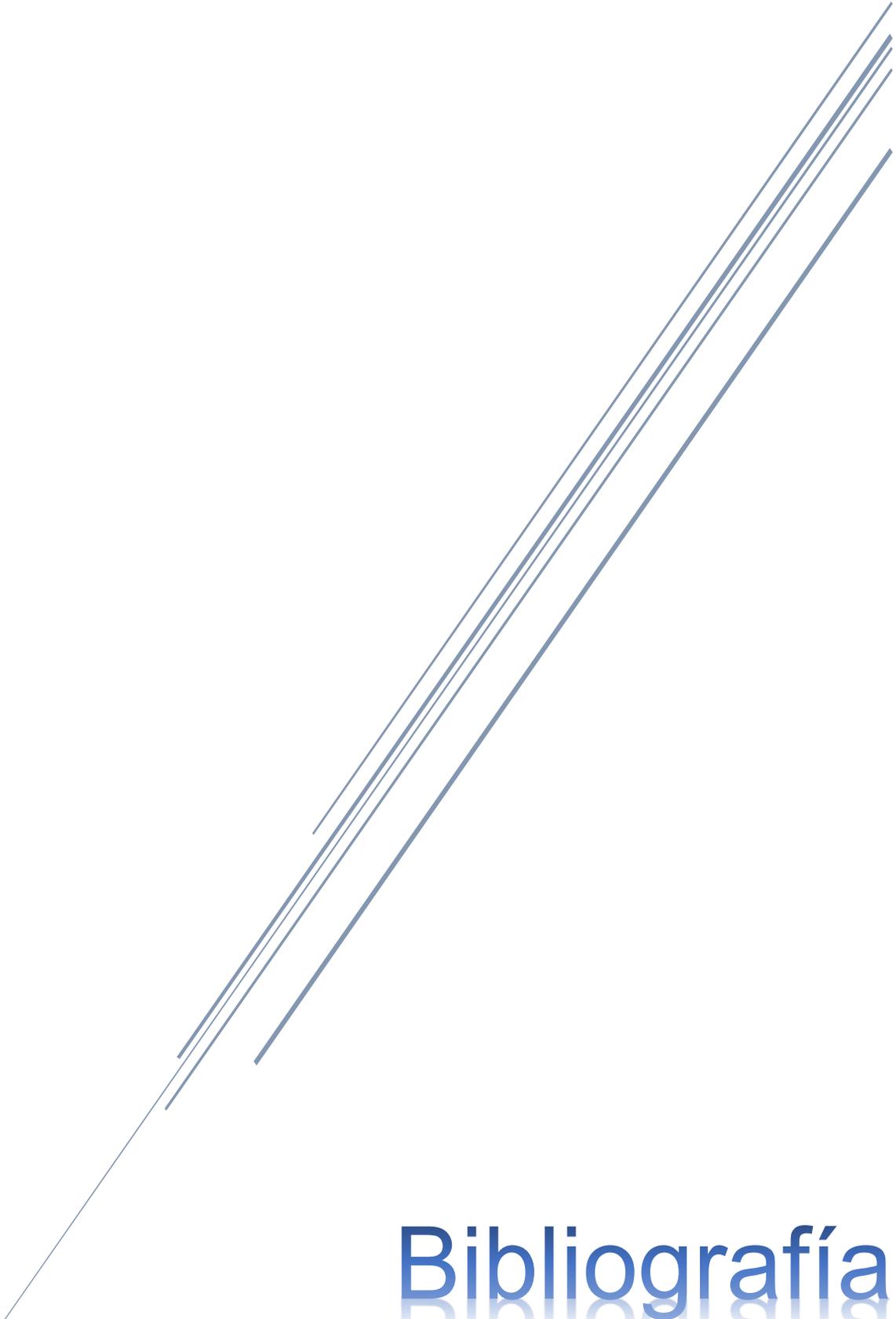
PRIMERO: A la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos de la Asamblea Nacional del Poder Popular:

✚ En futuras modificaciones a la Constitución de la República se formule la definición constitucional de actividad limitativa de la Administración Pública, en respeto a los principios jurídicos que la inspiran; además de la inclusión de un precepto constitucional específico que enuncie el concepto de funcionario; así como la determinación constitucional del concepto de pluriempleo, y del derecho al mismo.

SEGUNDO: Al Consejo de Estado de la República de Cuba:

✚ La aprobación de un Decreto-Ley, que establezca la obligatoriedad de que se otorgue por parte de los entes administrativos que ejerzan la limitante del derecho al pluriempleo bajo el régimen de incompatibilidades establecido en la norma especial aplicable, la correspondiente compensación al funcionario afectado; y que derogue el artículo 30 del Código de Trabajo, contentivo en la actualidad de la limitación del derecho de pluriempleo a los funcionarios.

TERCERO: Divulgar la presente investigación, a través de los medios de difusión masiva u otros caudales de información, de manera que la población conozcan el conjunto de derechos y deberes que se les establece a los funcionarios, el contenido de las principales leyes y disposiciones normativas vigentes, así, como las vías y mecanismos jurídicos con que cuentan para la protección de sus derechos pese a estar sujetos al régimen especial de sujeción.



Bibliografía

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES DOCTRINALES

TEXTOS

AA. VV.: *Manual de derecho del trabajo. 9 edic.* Thomson Reuters. Civitas. Arazandi. Navarra, España. 2009.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL: *Compendio de Derecho Administrativo: Parte General. 2 edic.* Actualizada. Ed. Porrúa. México. (s.a.)

___: *Administración Pública y Derecho Administrativo* [En línea]. trad. ORIOL MIR PUIGPELOT. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. [Fecha de consulta: 2015-09-20] Disponible en: <www.juridicas.unam.mx>.

___: Algunas consideraciones sobre el concepto de Administración Pública. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional de Gestión Empresarial y Administración Pública. La Habana. 2003.

BAYÓN CHACÓN, G.; PÉREZ BOTIJA, E.: *Manual de Derecho del Trabajo.* Volumen I. 4 edic. D. Marcial Pons. Libros Jurídicos. Madrid. 1963.

BEATO ESPEJO, MANUEL: *Reflexiones sobre el acercamiento de los regímenes jurídicos del personal funcionario y del personal laboral en las administraciones públicas: Especial referencia a la comunidad autónoma de Extremadura* [En línea]. Anuario de la Facultad de Derecho. Nº 8. Universidad de Extremadura, España. 1990. pp. 131-149. [Fecha de consulta: 2015-09-20]. ISSN 0213-988X. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=116>>.

BIELSA, RAFAEL: *Derecho Administrativo. 5 edic.* Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1955.

_____ : *Principios de Derecho Administrativo. 3 edic.* Editorial Palma. Buenos Aires, Argentina. 1988.

BONNIN, CHARLES-JEAN: *Principes d'administration publique.* Paris Chez, Clement Frens. (s.a.)

BRAGE CAMAZANO, JOAQUÍN: *Los límites a los derechos fundamentales.* (s.e.). Madrid: Dykinson. 2004.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

CICLO GRADO MEDIO: GESTIÓN ADMINISTRATIVA. *Principios de gestión administrativa pública*. I.E.S. Lección 10: Funcionarios públicos. [En línea]. Heliópolis, España. [Fecha de consulta: 2015-09-08] Disponible en: <<http://roble.pntic.mec.es/cgar0136/TEMA%2010%20Funcionarios%20p%20FAblico%20%20-3%AA--PUBLICA.pdf>>

COTINO, LORENZO: “Relaciones de especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España”. En: *Revista del Poder Judicial*. [En línea]. 3ª. Época. 1999 (III). N. 55. [Fecha de consulta: 2015-04-08]. p. 291. Disponible en: <<http://www.cotino.net/Publicaciones/>>.

DIEZ, MANUEL MARÍAS: *Manual de Derecho Administrativo*. Plus Ultra. Buenos Aires, Argentina. 1977.

ENTRENA CUESTA, RAFAEL: *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. Editorial Tecno. Madrid. 1984.

FRAGA, GABINO: *Derecho Administrativo*. [En línea]. 40 edic. Editorial Porrúa. México. 2005. [Fecha de consulta: 2015-09-16]. Disponible en: <www.juridicas.unam.mx>

GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO: “Las relaciones especiales de sujeción y el principio de la legalidad de la administración: Contribución a la teoría del Estado de Derecho”. En: *Revista de Administración Pública*. [En línea]. N. 34-1961. ISSN 0034-7639. [Fecha de consulta: 2015-04-08]. p. 11. Disponible en: <http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1961_034_011.PDF>

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Edit. Civitas. Madrid. 2001.

GARCÍA MACHO, RICARDO: *Las Relaciones de Especial Sujeción en la Constitución Española*. Edt. Tecnos. Madrid. 1992.

GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO; URIBE VARGAS, ERIKA: *Derechos de los Servidores Públicos*. Instituto Nacional de Administración Pública. UNAM. México. 2002.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

GIL GARCÍA, LUZ MARIANA; GARCÍA CORONADO, GLORIA: "Relaciones especiales de sujeción. Aproximación histórica al concepto". En: *Prolegómenos. Derechos y Valores*. Volumen XII-N.23. Bogotá. Enero-Junio 2009. ISSN 0121-182X

GORDILLO, JOSÉ AGUSTÍN ALBERTO: *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Tomo I. Parte General. [En línea]. 11^{edic.}, ahora como 1^{edic.} Del Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. (s.e). Buenos Aires, F.D.A., 2013. [Fecha de consulta: 2015-09-20]. Disponible en: <www.gordillo.com/pdf_tomo_I/capitulo_XII.pdf>

IRURETA URIARTE, PEDRO: "Constitución y orden público laboral: un análisis del art. 19 N. 16 de la Constitución Chilena". En *Colección de investigaciones jurídicas N° 9*. Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile. 2006.

J. MARK PAYNE, PABLO ALONSO: *República del Perú: Evolución de la gobernabilidad democrática*. Universidad Complutense. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Madrid. 2007. ISBN: 97-884-967-02059.

LLOMPART BENNÀSSAR, M.: *El salario: Concepto, estructura y cuantía*. 1^{edic.} La Ley. Madrid. 2007.

LÓPEZ BENÍTEZ, MARIANO: *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*. Universidad de Córdoba. Edit. Civitas. Madrid. 1994.

MAYER, OTTO: *Derecho Administrativo Alemán*. Tomo IV. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1982.

MÉXICO. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. BARRUTIETA MAYO, FRANCISCO (COMP.). "Tesis jurisprudencial Número 200". En: *Jurisprudencia 1917-1965 y tesis sobresalientes sustentadas por la 4ª. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Actualización laboral*. [En línea]. Ediciones Mayo, México, 1968-1986. p.187. [Fecha de consulta: 2015-09-20]. Disponible en: <<http://biblio.upmx.mx/library/index.php?title=5780&lang=&query=@title=Special:G>>

**EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO.
¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?**

[SMSearchPage@process=@autor=BARRUTIETA%20MAYO,%20FRANCISCO%20@mode=&recnum=3&mode>](https://www.google.com/search?q=SMSearchPage@process=@autor=BARRUTIETA%20MAYO,%20FRANCISCO%20@mode=&recnum=3&mode=>).

MOLANO LÓPEZ, MARIO ROBERTO: *Las Relaciones de Sujeción Especial en el Estado Social*. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, Colombia. 2005.

MORENO RODRÍGUEZ, RODRIGO: *La Administración Pública Federal en México*. 1 edic. UNAM. 1980.

PARADA, RAMÓN: *Derecho Administrativo II: Organización y empleo público*. 11 edic. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid. 1997. ISBN: 84-7248-460-2.

PAVAJEAU GÓMEZ, CARLOS ARTURO: *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2002.

PAVAJEAU GÓMEZ, CARLOS ARTURO; MOLANO LÓPEZ, MARIO ROBERTO: *La relación especial de sujeción: Estudios*. Universidad Externado de Colombia. 2007.

PEP: *El régimen de prohibición debe estar previsto por una ley*. [En línea]. (s.e.). (s.a.). [Fecha de consulta: 2016-05-03]. Disponible en: [<https://www.google.com/cu/?Gws_rd=cr&ei=xz8rv4acbsr0-gqikpeadg#>](https://www.google.com/cu/?Gws_rd=cr&ei=xz8rv4acbsr0-gqikpeadg#>).

RAMÍREZ MARTÍNEZ, JUAN M.: *Curso de derecho del Trabajo*. 10 edic. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia. 2001. ISBN: 84-8442-421-9.

SERRA ROJAS, ANDRÉS: *Derecho Administrativo*. 18 edic. Editorial Porrúa. S.A. México. 1997.

TAMAYO LEÓN, RENÉ: "Anuario Estadístico de Cuba 2014. ¿En qué actividad y en qué provincia se gana más?". [En línea]. En *Periódico Juventud Rebelde. Cuba. Diario de la Juventud Cubana. Edición digital*. Fecha de publicación 2015-09-07. [Fecha de consulta: 2015-09-08]. Disponible en: [<http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2015-09-01/en-que-actividad-y-en-que-provincia-se-gana-mas/>](http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2015-09-01/en-que-actividad-y-en-que-provincia-se-gana-mas/>).

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

TARRAGÓ AYRA, REYNALDO MANUEL: *El funcionario público en la actualidad cubana*. [En línea]. Equipo Federal del Trabajo. Año IX. Revista n. 101. 2013. [Fecha de consulta: 2015-04-09]. Disponible en: <<http://www.eft.org.ar/pdf/eft>>.

WEBER, MAX: *La política y el científico*. trad. F. Rubio Llorente. 5 edic. (s.e.) Madrid. 1979.

ZAFRA VALVERDE, JOSÉ: *Teoría Fundamental del Estado*. Tomo I. Universidad de Navarra, Pamplona, España.1990. ISBN: 84-404-6076-7.

TESIS

CAJAS ULLOA, ALEJANDRA VANIA: *El pluriempleo y sus restricciones: Análisis particular de la obligación de no competencia en el Contrato de trabajo*. [En línea], requisito para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Profesor guía LUIS LIZAMA PORTAL. Universidad de Chile. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Santiago de Chile. 2015. [Fecha de consulta: 2016-05-03]. Disponible en: <https://www.google.com/cu/?gws_rd=cr&ei=xz8rv4acbsr0-ggikpeadg#>.

SÁNCHEZ ALONSO, ANAILY: *El marco legal del pluriempleo y su recepción en el municipio de Yaguajay*, trabajo de Diploma en opción del título de Licenciada en Derecho. Tutor YHOVANNI R. REYES CASTRO. Universidad de Sancti Spíritus “José Martí Pérez”. Sede Universitaria Municipal “Simón Bolívar”. Sancti Spíritus, Mayo 2012.

VILLANUEVA RANGEL, HAYDEÉ: *Necesidad de creación del Instituto de la Función Pública en México*, requisito parcial para obtener el grado de Maestría en Derecho con Especialidad en Derecho Público. Universidad Autónoma de Nuevo León. Enero 2002.

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

FUETES NORMATIVAS

LEGISLACIÓN NACIONAL

CUBA. ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. Constitución de la República de Cuba, publicada el 24 de febrero de 1976, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria*, publicado el 31 de enero de 2003. Disponible en: <<http://www.gacetaoficial.cu/>>

CUBA. ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. Ley N. 49. Código de Trabajo, dado el 28 de diciembre de 1984, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba N.02*, publicado el 23 de febrero de 1985. Disponible en: <<http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/insat/l-49-1984.pdf>>

CUBA. ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. Ley N. 62. Código Penal, dado el 29 de septiembre de 1987, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Especial N. 03*, publicado el 30 de diciembre de 1987. Disponible en: <<http://www.gacetaoficial.cu/>>

CUBA. ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. Ley N. 116. Código de Trabajo, dado el 20 de diciembre de 2013, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria N.029*, publicada el 17 de junio de 2014. Disponible en: <<http://www.gacetaoficial.cu/>>

CUBA. CONSEJO DE ESTADO. Decreto-Ley N. 141. Sobre el ejercicio por cuenta propia, dado el 8 de septiembre de 1993, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria N. 05*, publicada el 8 de septiembre de 1993. Disponible en: <<http://www.gacetaoficial.cu/>>

CUBA. CONSEJO DE ESTADO. Decreto-Ley N. 196. Sistema de trabajo con los cuadros del Estado y del Gobierno, publicado el 20 de noviembre de 2007, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria N.054*. Disponible en: <<http://www.gacetaoficial.cu/>>

CUBA. CONSEJO DE ESTADO. Decreto-Ley N. 197. Sobre las relaciones laborales del personal designado para ocupar cargos de dirigentes y de funcionarios, publicado el 20 de noviembre de 2007, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria N.054*. Disponible en: <<http://www.gacetaoficial.cu/>>

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

CUBA. CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA DE CUBA. Decreto-Ley N.268. Modificativo del Régimen laboral, dado el 26 de junio de 2009, en *Gaceta Oficial de la república de Cuba. Edición Extraordinaria N.022*, publicada el 29 de junio de 2009. Disponible en: <<http://www.gacetaoficial.cu/>>

CUBA. MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Resolución N. 17, dada el 18 de abril de 2012, en *Gaceta oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria N. 033*, publicada el 30 de julio de 2012. Disponible en: <<http://www.gacetaoficial.cu/>>

CUBA. MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Resolución N. 27. Reglamento general sobre la organización del salario, dada el 12 de enero de 2006, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria N. 002*, publicada el 28 de febrero de 2006. Disponible en: <<http://www.gacetaoficial.cu/>>

TRATADOS Y RESOLUCIONES INTERNACIONALES

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución N.217 A (III) Declaración Universal de los Derechos Humanos, dado el 10 de diciembre en 1948. Disponible en: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0013>>

XIII CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO. Resolución N. 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra. Carta Iberoamericana de la Función Pública, dada en Bolivia el 15 de noviembre de 2003. Disponible en: <http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion_tem/adm_publica/carta_iberamericana.pdf>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Convenio N.1 Sobre las horas de trabajo (industria), dado en 1919. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312146:NO>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Recomendación N. 135. Sobre el objetivo de la fijación de los salarios mínimos, dado el 22 junio 1970. Disponible: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312473:NO>

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

POR PAÍSES

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONGRESO CONSTITUYENTE. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado el 1 de diciembre de 1916, en *Diario Oficial de la Federación*, publicada el 5 de febrero de 1917, actualizada con la última reforma publicada del 27 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO. Decreto N. 2. Ley orgánica de la Administración Pública del estado de México, dado el 15 de septiembre de 1981, en *Gaceta del Gobierno*, publicada el 17 de septiembre de 1981, actualizada con la última reforma publicada del 19 de diciembre de 2014. Disponible en: https://www.google.com.cu/?gws_rd=cr&ei=GAo6V7OJJ4eu-AGNzq3YAg#

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO. Decreto N. 68. Ley del Trabajo de los servidores públicos del estado y municipios, dado el 23 de octubre de 1998, en *Gaceta del Gobierno*, publicada el 23 de octubre de 1998, actualizada con la última reforma publicada del 16 de diciembre de 2014. Disponible en: https://www.google.com.cu/?gws_rd=cr&ei=GAo6V7OJJ4eu-AGNzq3YAg#

ESPAÑA. CORTES GENERALES. Constitución, dado el 27 de diciembre de 1978, en *Boletín Oficial del Estado N. 311*, publicada el 29 de diciembre de 1978, actualizada con la última reforma publicada del 27 de septiembre de 2011. Disponible en: https://www.google.com.cu/?gws_rd=cr&ei=GAo6V7OJJ4eu-AGNzq3YAg#

ESPAÑA. JEFATURA DEL ESTADO. Ley N. 53. Incompatibilidades del personal al Servicio de las Administraciones Públicas, dado el 26 de diciembre de 1984, en *Boletín Oficial del Estado N. 4*, publicada el 4 de enero de 1984, actualizada con la última reforma publicada del 31 de octubre de 2015. Disponible en: https://www.google.com.cu/?gws_rd=cr&ei=GAo6V7OJJ4eu-AGNzq3YAg#

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

ESPAÑA. JEFATURA DEL ESTADO. Ley N. 7. Estatuto Básico del Empleado Público, dado el 12 de abril de 2007, en *Boletín Oficial del Estado N. 89*, publicada el 13 de abril de 2007, actualizada con la última reforma publicada del 31 de octubre de 2015. Disponible en: https://www.google.com.cu/?gws_rd=cr&ei=GAo6V7OJJ4eu-AGNzq3YAg#

ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. Decreto N. 315. Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, dado el 7 de febrero de 1964, en *Boletín Oficial del Estado N. 40*, publicada el 15 de febrero de 1964, actualizada con la última reforma publicada del 31 de octubre de 2015. Disponible en: https://www.google.com.cu/?gws_rd=cr&ei=GAo6V7OJJ4eu-AGNzq3YAg#

REPÚBLICA DE ARGENTINA. CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE. Constitución de la Nación Argentina, dado el 1 de mayo de 1853, en *Boletín Oficial*, actualizada con la última reforma publicada del 22 de agosto de 1994. Disponible en: https://www.google.com.cu/?gws_rd=cr&ei=GAo6V7OJJ4eu-AGNzq3YAg#

REPÚBLICA DE ARGENTINA. PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA. Ley N. 22.140. Régimen jurídico básico de la función pública, dado el 13 de enero de 1980, en *Boletín Oficial*, publicada el 30 de abril de 1980. Disponible en: https://www.google.com.cu/?gws_rd=cr&ei=GAo6V7OJJ4eu-AGNzq3YAg#

REPÚBLICA DE ARGENTINA. CONGRESO DE LA NACIÓN. Ley N. 25.164. Ley marco de regulación de empleo público nacional, dado el 15 de septiembre de 1999, en *Boletín Oficial*, publicada el 6 de octubre de 1999. Disponible en: https://www.google.com.cu/search?biw=565&bih=577&q=ley+25164+actualizada&revid=557560706&sa=X&psj=1&psj=1&ved=0ahUKEwiOooOXmd_MAhUG4oMKHTHXCi4Q1QIUigA#

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución, dado el 24 de marzo de 2000, en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Edición Extraordinaria N. 5.453*, publicada el 13 de mayo de 2001. Disponible en: <https://www.google.com.cu/?gws_rd=cr&ei=GAo6V7OJJ4eu-AGNzq3YAg#>

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley del Estatuto de la Función Pública, dado el 9 de julio de 2002, en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.37.522*, publicada el 6 de septiembre de 2002. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_30_sp.pdf>

REPÚBLICA DE CHILE. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto Supremo N. 100. Constitución Política de la República de Chile, dado el 17 de septiembre de 2005, en *Diario Oficial*, actualizada con la última reforma publicada de octubre de 2010. Disponible en: <https://www.google.com.cu/?gws_rd=cr&ei=GAo6V7OJJ4eu-AGNzq3YAg#>

REPÚBLICA DE CHILE. MINISTERIO DE HACIENDA. Decreto con fuerza de Ley N.29. Ley N. 18.834. Sobre Estatuto Administrativo, dado el 16 de junio de 2004, en *Diario Oficial*, publicado el 16 de marzo de 2005. Disponible en: <<http://www.sii.cl/transparencia/ley18834del2005.pdf>>

REPÚBLICA DE COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia, dado el 20 de julio de 1991, en *Gaceta Constitucional N. 116*, actualizada con la última reforma publicada del 1 de marzo de 2012. Disponible en: <http://fresno-tolima.gov.co/apc-aa-files/65396230373138646432376564353935/constitucion-politica-actualizada_1.pdf>

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley N. 734. Código Disciplinario Único, dado el 5 de febrero de 2002, en *Gaceta Constitucional*. Disponible en: <http://www.unal.edu.co/secretaria/normas/ex/L0734_02.pdf>

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

REPÚBLICA DE COSTA RICA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de la República de Costa Rica, dado en 1949. Disponible en: <<http://www.constitution.org/cons/costaric.htm>>

REPÚBLICA DEL ECUADOR. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Decreto Legislativo 0. Constitución de la República del Ecuador, en *Registro Oficial N. 449*, publicado el 20 de octubre de 2008, actualizada con la última reforma publicada del 13 de julio de 2011. Disponible en: <www.lexis.com.ec>

REPÚBLICA DEL ECUADOR. ASAMBLEA NACIONAL. Ley 0. Ley Orgánica del servicio público, en *Registro Oficial Suplemento N. 294*, publicado el 6 de octubre de 2010. Disponible en: <https://www.google.com/cu/?gws_rd=cr&ei=GAo6V7OJJ4eu-AGNzq3YAg#>

REPÚBLICA DE PANAMÁ. ASAMBLEA NACIONAL. Constitución Política de la República de Panamá, dado en 1972, en *Gaceta Oficial N. 25176*, publicado el 15 de noviembre de 2004. Disponible en: <https://www.google.com/cu/?gws_rd=cr&ei=GAo6V7OJJ4eu-AGNzq3YAg#>

REPÚBLICA DE PANAMÁ. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. Decreto Ejecutivo N. 246. Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central, dado el 15 de diciembre de 2004, en *Gaceta Oficial*. Disponible en: <http://www.up.ac.pa/ftp/2010/principal/transparencia/codigo_de_etica.pdf>

REPÚBLICA DOMINICANA. ASAMBLEA NACIONAL REVISORA. Constitución de la República Dominicana, dado el 26 de enero de 2010, en *Gaceta Oficial N. 10561*, publicada el 26 de enero de 2010. Disponible en: <<http://www.ifrc.org/docs/idrl/751ES.pdf>>

EL FUNCIONARIO EN CUBA Y EL DERECHO AL PLURIEMPLEO. ¿LEGITIMIDAD DE SU LIMITACIÓN?

REPÚBLICA DOMINICANA. CONGRESO NACIONAL. Ley N. 120. Código de Ética del servidor Público, dado el 13 de marzo de 2001, en *Gaceta Oficial*, publicada el 20 de julio de 2001. Disponible en: <https://www.google.com.cu/?gws_rd=cr&ei=GAo6V7OJJ4eu-AGNzq3YAg#>

REPÚBLICA DOMINICANA. CONGRESO NACIONAL. Ley N. 41. Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública, dado el 4 de enero de 2008, en *Gaceta Oficial*, publicada el 16 de enero de 2008. Disponible en: <<http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/Ley-41-08-Funcion-publica.pdf>>

REPÚBLICA FRANCESA. ASAMBLEA CONSTITUCIONAL. Constitución, dado el 4 de octubre de 1958, actualizada con la Ley Constitucional N. 724 de 23 julio de 2008. Disponible: <http://www.justice.gouv.fr/art_pix/constitution-espagnoljuillet2008.pdf>

REPÚBLICA FRANCESA. ASAMBLEA NACIONAL. Ley N. 634. Derechos y obligaciones de los funcionarios, dado el 13 de julio de 1983, actualizada al 27 de agosto de 2008. Disponible en: <https://www.google.com.cu/?gws_rd=cr&ei=eB46V9XmHcKx-wHvhKrgAQ#>

REPÚBLICA ITALIANA. ASAMBLEA CONSTITUCIONAL. Constitución, dado el 4 de octubre de 1958, actualizada con la Ley Constitucional N. 724 de 23 julio de 2008. Disponible en: <<http://wwwext.comune.fi.it/costituzione/spagnolo.pdf>>

REPÚBLICA ITALIANA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto Legislativo N. 165. Normas generales sobre el orden del trabajo a las dependencias de las administraciones públicas, dado el 30 de marzo de 2001, en *Boletín Oficial del Estado N. 106*, publicado el 9 de mayo de 2001, actualizado con la reforma Brunetta mediante las modificaciones del Decreto Legislativo N. 150 de 27 de octubre de 2009, de realización de la Ley N. 15 de 4 de marzo de 2009, publicado en GU n. 254 del 31 de octubre de 2009. Disponible en: <https://www.google.com.cu/?gws_rd=cr&ei=eB46V9XmHcKx-wHvhKrgAQ#>