





*La*  
**A**<sub>DMINISTRACIÓN</sub>  
*Pública*  
*en el* **MARCO**  
*CONSTITUCIONAL*

## **CONSEJO EDITORIAL**

Lic. Ramón Ventura Camejo  
Presidente

Dr. Raymundo Amaro Guzmán  
Miembro

Dr. Cristóbal Gómez Yanguela  
Miembro

Dr. Franklin García Fermín  
Miembro

Dr. Servio Tulio Castaños Guzmán  
Miembro

Lic. Olivo Rodríguez Huertas  
Miembro

Lic. Gregorio Montero  
Miembro

## **DISEÑO EDITORIAL**

### **Cuidado de Edición**

Licda. Isabel López

### **Corrección de Estilo**

Tomás Castro Burdiez

### **Diseño portada, diagramación y arte final:**

Claudia Chez Communication Consulting (4cc)  
[www.cuatrocc.com](http://www.cuatrocc.com)

### **Impresión**

Editora Lozano

Santo Domingo, República Dominicana, 2007

Agradecemos el apoyo de la Unión Europea,  
a través del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME)

*La*  
**A**DMINISTRACIÓN  
*Pública*  
*en el* MARCO  
*CONSTITUCIONAL*



Santo Domingo, República Dominicana, 2007



## Contenido

- ix**    Palabras de Presentación  
*Ramón Ventura Camejo*
- 01**    La Administración Pública en la Evolución Constitucional Dominicana  
*César Pina Toribio*
- 12**    Marco Constitucional de la Administración Pública Dominicana  
*Raymundo Amaro Guzmán*
- 36**    La Función Pública en la Constitución Dominicana  
*Gregorio Montero*
- 56**    Necesario Apoyo Constitucional a los Sistemas de Carrera por Mérito  
*Víctor Melitón Rodríguez R.*
- 76**    El Municipio en la República Dominicana  
*Rafael Santana Viñas*
- 88**    La Coordinación del Trabajo Gubernamental como Herramienta de una Gobernabilidad Eficiente: El Ejemplo Francés  
*Alain Delmas*
- 122**    Hacia un Nuevo Paradigma del Ejercicio del Gobierno en la República Dominicana: Los Cambios Constitucionales Necesarios para Mejorar la Gestión Pública  
*Julio César Fernández Toro (Colaboración Internacional)*



## Presentación

Ha quedado demostrado que los procesos de cambios que experimentan los países, especialmente en el campo de las reformas, ya sean estas estructurales, institucionales, legales, sociales e incluso, económicas, deben ir necesariamente acompañados de procesos reflexivos y fundamentos teóricos y doctrinarios que, en definitiva, orientan desde una perspectiva científica y filosófica dichos cambios.

En este orden, y como ejemplo que confirma esta afirmación, podríamos preguntarnos sobre la posibilidad de la transformación y afianzamiento institucionales experimentados por Francia sin las ideas de figuras como **Duguit, Vedel, Jéze**; por Italia sin **Caetano, D'alessio, Donati**; por España sin **Alvarez-Gendin, García De Enterría, González Pérez, Chinchilla**; por México sin **Fraga y Carrillo**, por Puerto Rico sin **Muñoz Amato**; por Colombia sin **Younes Moreno, Penagos, Rodríguez**; por Argentina sin **Bielsa, Marienhoff, Gordillo**; por Venezuela sin **Brewer-Carias, Conbellas, Tinoco**; entre otros.

En el caso de nuestro país, si bien hemos tenido figuras como **Manuel A. Amiama, Manuel de Jesús Troncoso de la Concha, Raymundo Amaro Guzmán** y otros que han dedicado ingentes esfuerzos a tratar con categoría científica el tema de la Administración, también es cierto que no se ha conformado una masa crítica que de manera sistemática aborde los distintos aspectos de la reforma administrativa, por lo que el proceso de reforma en nuestro país, se puede afirmar, es huérfano desde el punto de vista teórico, incluso conceptual.

No cabe la menor duda de que la mejor manera de articular una masa crítica, un cuerpo de profesionales que aporten las bases teóricas y filosóficas de los cambios, reformas y transformaciones

que se requieren, es a través de un medio bien ponderado y serio que sirva de canal para la difusión y debate de las ideas de forma objetiva y abierta, las experiencias de otros países así lo demuestran.

Bajo la convicción de que las acciones de cambio deben tener un sustento doctrinario y conceptual, de que hacen falta medios de difusión de las ideas, de que nuestro país cuenta con profesionales y connotadas figuras que en el campo de las reformas pueden hacer grandes aportes, y de que esos aportes deben ser expuestos al libre juego de las ideas, sale a la luz la ***Revista de Administración Pública***, la cual tenemos el honor de presentar en esta ocasión a la comunidad jurídica, intelectual, académica, profesional, funcionarial, en fin a todos aquellos que manifiesten algún nivel de sensibilidad en relación con el tema de la Administración estatal y la reforma administrativa.

Esta revista, pretende ser un esfuerzo periódico que mantenga el calor del debate en torno a estos temas, por eso dedica su primer número a la **Administración Pública en el Contexto Constitucional**, con el propósito de que su contenido sirva de marco teórico a los actuales aprestos de reforma del texto de la constitución política. De ahí que los artículos que aparecen en este primer número abordan cuestiones nodales del “entramado” constitucional dominicano, tales como el Marco Constitucional de la Administración Pública, la Función Pública, los Sistemas de Carrera Administrativa, la Cuestión Municipal, la Coordinación Intergubernamental, el Ejercicio del Gobierno, entre otras.

La **Revista de Administración Pública** ve la luz en momentos en que en el país se encaminan esfuerzos de reforma en distintas vertientes, por lo que auguramos buena acogida, dado que aunque constituye un esfuerzo dirigido por la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), la aspiración es que la misma se constituya en un legado de la sociedad dominicana, y que el deber de sostenibilidad de la misma sea de todos.

Es válido reconocer la colaboración visionaria y estratégica del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), cuyo soporte económico hace posible la circulación del presente número. Agradecer la colaboración de los articulistas, que han puesto su sapiencia y experiencia al servicio de esta causa, siempre con el espíritu de filantropía y nobleza que les caracteriza; voto de agradecimiento también a los integrantes del Consejo Editorial de la Revista, el cual me honro en presidir, quienes de manera firme y militante aportan sus ideas, las cuales hacen posible desbrozar los caminos que nos han conducido a materializar esta Revista, que hasta hace poco era sólo un sueño.

La **Revista de Administración Pública** es un hecho sin precedente en los anales de la historia administrativa dominicana y hoy día sólo son dignos de semejante medio de análisis, debate y difusión aquellos países que están inmersos en un serio y permanente proceso de cambio; de ahí que, pese a que su existencia tiene un valor per se, su verdadero valor dependerá del uso que seamos capaces de darle y en la medida en que sepamos aquilatarla y hacernos corresponsables de su sostenibilidad.

¡En hora buena!

Lic. Ramón Ventura Camejo

Presidente Consejo Editorial

**1** A modo de introducción

**3** La administración pública  
expresada en el texto  
constitucional

**6** Otros preceptos  
constitucionales

**7** Una mirada enfática  
a la Constitución del 1844

**10** A modo de conclusión

# La Administración Pública en la Evolución Constitucional Dominicana

Dr. César Pina Toribio \*

a *Raymundo Amaro Guzmán*

## A modo de introducción

La vigente Constitución (2002) tiene, en todo su texto, solo tres menciones a la Administración Pública. La principal, en tanto define una característica del Estado que organiza y regula, es la de la parte capital del famoso artículo 55, que otorga al Presidente de la República la jefatura de la misma. Otra es la del artículo 18, que dispone la incompatibilidad de los cargos congresionales (Senador y Diputado) “con cualquier otra función o empleo de la administración pública”. Finalmente, el artículo 61, encarga a las Secretarías de Estado creadas por la ley, el despacho de los asuntos de la administración pública.

“La administración pública encarna, conforme los criterios más depurados, una de las tres funciones que a su vez definen los poderes del Estado. En este caso, se refiere a las que están a cargo del Poder Ejecutivo, sustancialmente a lo que toca a la prestación de los servicios públicos organizados, la gestión o manejo de los recursos públicos y el mantenimiento del orden”.

Con tan escuetas referencias, el estatuto constitucional nuestro ha sentado, no se puede decir si queriéndolo o no, las bases de que lo que ha venido a ser la práctica de la función pública en la República Dominicana, modelo que de forma particular ha prevalecido en las últimas cuatro décadas de su existencia republicana. Es innegable que en este periodo se han adelantado esfuerzos por la consolidación de un Estado moderno, y se ha trabajado y avanzado en el fortalecimiento de los rasgos democráticos de nuestro sistema político, ello no ha permeado suficiente y eficientemente el tema de la gestión de los servicios públicos.

La administración pública encarna, conforme los criterios más depurados, una de las tres funciones que a su vez definen los poderes del Estado. En este caso, se refiere a las que están a cargo del Poder Ejecutivo, sustancialmente a lo que toca a la prestación de los servicios públicos organizados, la gestión o manejo de los recursos públicos y el mantenimiento del orden. Para ello, dispone de todo un entramado de servidores, jerárquicamente organizados, que es la administración pública. En este sentido, cabe recordar lo señalado por Manuel Amiama: “Todo lo que no sea legislar o juzgar, constituye en principio atribución del Presidente de la República. Esto se sintetiza diciéndose que el Presidente de la República tiene plenitud de atribuciones en lo administrativo.”

Por su lado, Raymundo Amaro Guzmán a quien hemos querido dedicar estas líneas en homenaje a su dedicación al estudio de las complejidades del tema y a la reivindicación de la carrera administrativa como conquista del estado de derecho, nos recuerda que el Estado dominicano, “cuando ejerce las funciones

administrativa, reglamentaria y de gobierno, se denomina Administración Pública” la que según el mismo autor “es la organización social generada por voluntad del Estado para actuar a su servicio, en el contexto de la realidad nacional y en orden a los intereses que define el poder político. En tanto que, como organización político-administrativa, es el instrumento a través del cual se ejerce la función de gobierno y se desarrollan determinados procesos productivos de bienes y servicios en todo el territorio nacional.”

## **La administración pública expresada en el texto constitucional**

En nuestro texto constitucional actual, además de las referencias que hemos indicado, hay que buscar en la parte capital del artículo 8 una idea u orientación dominante que opera como eje transversal de todo nuestro sistema jurídico-político. En efecto, el mencionado artículo sienta los fundamentos y propósitos del Estado al fijarle como finalidad principal la de la “protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público el bienestar general y los derechos de todos.” Ligado al tema, en el literal d) del inciso 11 del citado artículo aparece una reafirmación de la sustancialidad y obligatoriedad de los servicios públicos, cuando señala que:

Se admite el derecho de los trabajadores a la huelga y de los patronos al paro en las empresas privadas,

siempre que se ejerzan con arreglo a la ley y para resolver conflictos estrictamente laborales. Se prohíbe toda interrupción, entorpecimiento, paralización de actividades o reducción intencional de rendimiento en las labores de las empresas privadas o del Estado. *Será ilícita toda huelga, paro, interrupción, entorpecimiento o reducción intencional de rendimiento que afecten la administración, los servicios públicos o de los de utilidad pública.* La ley dispondrá las medidas necesarias para garantizar la observancia de estas normas.

Es cierto que aquella afirmación de propósitos (la de la parte capital del artículo 8) encabeza la consagración de los derechos individuales y sociales, entre los cuales no encontramos ninguna referencia específica a los de los servidores públicos, como las previstas en nuestro primer instrumento constitucional. Pero, al consignar el propósito de propender al perfeccionamiento de los medios que permitan a la persona dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, es obvio que, de manera principal está sustentando la obligación del Estado de organizar servicios públicos eficientes, garantizando que los mismos no puedan ser interrumpidos o entorpecidos, y de paso, la creación y protección de derechos en beneficio de los servidores públicos.

No obstante, el legislador constitucional no creyó útil dar un tratamiento particular a estos últimos, limitándose a decir en la parte capital del artículo 55: “El Presidente de la República es el jefe de la administración pública y el jefe supremo de todas las fuerzas armadas de la República y de los cuerpos policiales.” Se trata de una disposición de vieja data,

“Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renuncias y removerlos.” De su lado, el inciso 4 completa el régimen establecido: “Nombrar, con la aprobación del Senado, los miembros del Cuerpo Diplomático, aceptarles sus renuncias y removerlos.”

con sus antecedentes, como anotamos más adelante, en la primera carta de 1844; con el condicionamiento de las seis revisiones constitucionales que se dieron entre 1877 y 1097, en el sentido de que el Presidente actuaba en tal jefatura acompañado por los Secretarios de Estado, hasta que a partir de 1908 se adoptó la fórmula vigente, que otorgó al titular del Poder Ejecutivo una autoridad absoluta.

Dicha disposición se complementa con las previsiones de su inciso 1, fijando entre las atribuciones presidenciales: “Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renuncias y removerlos.” De su lado, el inciso 4 completa el régimen establecido: “Nombrar, con la aprobación del Senado, los miembros del Cuerpo Diplomático, aceptarles sus renuncias y removerlos.”

Los artículos 61 y 62 ayudan igual a complementar el régimen que para el tema prefigura esta Constitución, al disponer que en “el despacho de la administración pública, habrá las Secretarías de Estado que sean creadas por la ley. También podrán crearse por la ley las Subsecretarías de Estado que se consideren necesarias, y que actuarán bajo la subordinación y dependencia del Secretario de Estado correspondiente”. El artículo 62 somete a la ley determinar las atribuciones de los Secretarios de Estado.

Para precisar su obligación de preservar los servicios públicos, en el inciso 8 del citado artículo 8, se plantea que:

“El artículo 106 preceptúa la obligación para el encargado de una función pública de “prestar juramento de respetar la Constitución y las leyes, y de desempeñar fielmente su cometido”, mientras que el artículo 108 consagra la compatibilidad de las funciones o cargos públicos con cargos honoríficos y docentes”.

En caso de violación de las disposiciones contenidas en los Apartados a) y d) del inciso 10 del Artículo 8 de esta Constitución, que perturben o amenacen perturbar el orden público, la seguridad del Estado o el funcionamiento regular de los servicios públicos, o impidan el desenvolvimiento de las actividades económicas el Presidente de la República adoptará las medidas provisionales de policía y seguridad necesarias para conjurar la emergencia, debiendo informar al Congreso de esa emergencia y de las medidas adoptadas.

## Otros preceptos constitucionales

Otros tres artículos constitucionales vigentes merecen ser mencionados por su vinculación con el tema administrativo: el artículo 102 que traza preceptos éticos y consagra responsabilidades penales dirigidas a configurar el valor de la honestidad como principio básico al incriminar la sustracción para provecho personal de fondos públicos, la obtención de provechos económicos “prevaliéndose de sus posiciones dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas” ya sea en beneficio del servidor como de sus familiares, allegados, amigos o relacionados.

El artículo 106 preceptúa la obligación para el encargado de una función pública de “prestar juramento de respetar la Constitución y las leyes, y de desempeñar fielmente su cometido”, mientras que el artículo 108 consagra la compatibilidad de las funciones o cargos públicos con cargos honoríficos y docentes.

“... en el ordinal quinto,  
el nombramiento de  
los “empleados de la  
Administración general y  
de Relaciones Exteriores,  
con las condiciones  
prescritas por la ley;  
en el ordinal sexto,  
el nombramiento de  
“todos los empleados  
públicos cuya  
nominación no se  
determina de otro modo  
por la Constitución o la  
ley”.

Si bien el esquema precedentemente descrito, remata toda la evolución constitucional dominicana, llama la atención que los fundadores del estado constitucional tuvieran para la época una visión mas justa y democrática, adelantándose a formulaciones más garantizadoras de la profesionalidad y estabilidad en el empleo público. En efecto, nuestra primera Constitución, votada como se sabe el 6 de noviembre de 1944, dedicó al tema sesudos y progresistas mandatos, los que se encabezan con una disposición francamente impresionante, la del artículo 14, dentro del Capítulo II dedicado al “Derecho público de los dominicanos.”

En el mismo se dice que “los dominicanos nacen y permanecen libres e iguales en derecho, *y todos son admisibles a los empleos públicos*”. Esta afirmación del libre acceso de los ciudadanos del nuevo estado a la administración pública, la mantuvieron las reformas o modificaciones de los años 1854 y 1858, hasta desaparecer con la reforma de 1865.

## **Una mirada enfática a la Constitución del 1844**

Volviendo al constituyente de 1844, merecen ser destacados al propósito del presente trabajo, los textos de los artículos 102, 106, 107, 140 al 146, 198 y 199. Entre todos ellos se teje una estructura constitucional para la administración pública en la que resalta una aspiración democratizadora y un severo mandamiento de sometimiento de la autoridad pública a la ley.

Los ordinales cuarto, quinto, sexto y octavo del artículo 102, que enumera las atribuciones del

“En el mencionado ordinal quinto, hay una inequívoca determinación de que la designación debe hacerse de conformidad con las condiciones prescritas por la ley, lo que significa que no es una facultad con rango absoluto de la que dispone el Presidente, sino que la misma puede ser limitada y controlada por la legislación adjetiva”.

Presidente de la República, diseñan esa estructura constitucional de la administración pública, estableciendo: en el ordinal cuarto, el nombramiento y revocación de los Secretarios de Estado; en el ordinal quinto, el nombramiento de los “empleados de la Administración general y de Relaciones Exteriores, *con las condiciones prescritas por la ley*; en el ordinal sexto, el nombramiento de “todos los empleados públicos cuya nominación no se determina de otro modo por la Constitución o la ley”. El octavo ordinal autoriza al Presidente de la República a suspender en sus funciones a los empleados públicos cuyo nombramiento le corresponde, con obligación de apoderar la jurisdicción competente, dentro de las 48 horas, “para que siga el juicio con arreglo a las leyes.”

Los textos así combinados configuran un claro pronunciamiento por el principio de legalidad en el régimen de la administración pública, toda vez que si bien se atribuye al Presidente la designación de sus integrantes, se le señala en forma reiterada que debe hacerlo de conformidad con las disposiciones y limitaciones que establece la ley. En el mencionado ordinal quinto, hay una inequívoca determinación de que la designación debe hacerse de conformidad con las condiciones prescritas por la ley, lo que significa que no es una facultad con rango absoluto de la que dispone el Presidente, sino que la misma puede ser limitada y controlada por la legislación adjetiva. Igualmente, el ordinal sexto recuerda que la misma ley puede asignar a otra autoridad la atribución de designar determinados empleados.

La del ordinal octavo es una apreciable limitación al poder presidencial en tanto sujeta la destitución

“Pero, es el artículo 107 el que establece de manera expresa la sujeción de la autoridad presidencial a los mandatos de la ley, al afirmar: “El Presidente de la República no tiene más facultades que las que expresamente le confieren la Constitución y las leyes particulares, en conformidad con esta”.

de empleados por faltas graves a lo que determine el tribunal competente en juicio a cumplirse con “arreglo a las leyes”, dejando al Presidente de la República únicamente la facultad de la suspensión del empleado, con obligación de remitir dentro de las 48 horas el expediente y los documentos que sirvan para fundar el juicio, es decir, la decisión final y definitiva.

El artículo 106 reitera la autoridad del Presidente de la República en materia de la administración, y señala que en tal calidad, “manda las fuerzas de tierra y mar; pero no puede ponerse a su cabeza, sin la expresa autorización del Congreso.” Pero, es el artículo 107 el que establece de manera expresa la sujeción de la autoridad presidencial a los mandatos de la ley, al afirmar: “El Presidente de la República no tiene más facultades que las que expresamente le confieren la Constitución y las leyes particulares, en conformidad con esta”. Se trata de una indicación que tiene que ver con todas las atribuciones presidenciales y que, en el tema de la administración, es de singular fuerza si se le examina en concordancia con lo que ya hemos señalado a propósito de los ordinales quinto, sexto y octavo del artículo 102.

Es cierto que la letra constitucional no se reflejó en la realidad política, dominada como se sabe por la prevalencia del sector conservador frente al pensamiento liberal que motorizó la Independencia e hizo reflejar sus ideas en nuestra primera Carta Magna. Esa orientación desapareció como hemos dicho en la reforma del año 1865, en la que se consigna que “el Presidente es el Jefe de la Administración de la República, y como tal le corresponde conservar el

“... un discurso constitucional caracterizado por una excesiva cautela a la hora de regular aspectos primarios de las relaciones entre los poderes del Estado y la administración pública, así como entre ésta y la ciudadanía”.

orden y la tranquilidad interior contra todo ataque.” (Art. 73). En lo que toca a la designación de los empleados del estado se le reconoce el derecho a nombrar y remover libremente “a los demás empleados del ramo Ejecutivo que sean de libre nombramiento suyo” como reza el ordinal 7º. del artículo 74. Huelga decir que desaparece toda referencia a la ley como instrumento de limitación.

Desde entonces, la regulación constitucional de la administración pública y el estatuto correspondiente a los servidores públicos se ha mantenido inalterable, con iguales planteamientos a los que recoge nuestra actual Constitución, reproduciendo un sistema fundado en la ausencia de profesionalidad y en la inestabilidad laboral, con un discurso constitucional caracterizado por una excesiva cautela a la hora de regular aspectos primarios de las relaciones entre los poderes del Estado y la administración pública, así como entre ésta y la ciudadanía.

## A modo de conclusión

La ausencia de una carrera administrativa con rango constitucional y la inexistencia del principio de inamovilidad de los funcionarios de carrera o del mérito personal para tener acceso a puestos de gobierno han hecho que la burocracia dominicana haya sido víctima de un proceso político clientelar que ve en el empleo público un botín que deviene en prenda del ganador del proceso comicial.

No se discute que la Constitución no es el lugar apropiado para reglamentar exhaustivamente ninguna materia, mucho menos la de la carrera administrativa, pero nuestro ejercicio constitucional

“En muchas constituciones latinoamericanas, sin caer en el reglamentarismo excesivo, se organiza el marco de principios y reglas generales que deben configurar un régimen de carrera administrativa. Es el caso de Ecuador, Uruguay, Panamá, Venezuela, Colombia, Chile y otros países”.

no ha sentado los criterios mínimos que desde su ámbito deben modelar la intervención del legislador y la acción del administrador. En muchas constituciones latinoamericanas, sin caer en el reglamentarismo excesivo, se organiza el marco de principios y reglas generales que deben configurar un régimen de carrera administrativa. Es el caso de Ecuador, Uruguay, Panamá, Venezuela, Colombia, Chile y otros países.

Muchas de esas aspiraciones han estado contenidas en las leyes dictadas sobre la materia, particularmente la Ley 14-91, del 20 de mayo de 1991, sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento número 8192, de fecha 29 de marzo de 1994. En la actualidad, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) auspicia el proceso de socialización y sensibilización para el sometimiento al Congreso Nacional de un nuevo proyecto, el que ha concitado interés y respaldo de círculos académicos y profesionales que han intervenido en su discusión preliminar. Sin embargo, la aspiración de que sus normas rectoras, o en todo caso los principios en que se sustentan, sean objeto de consagración constitucional se mantiene, en la idea de que opere como un mecanismo que asegure el funcionamiento efectivo del sistema y potencialice su fortalecimiento. Ojalá las previsiones de los padres fundadores de la constitucionalidad y el pensamiento de quienes han dedicado grandes esfuerzos a la construcción de un sistema civil democrático, profesionalizado, transparente, equitativo y fundado en méritos acompañe la labor de nuestros nuevos constituyentes.

---

\* El autor es Abogado, actual Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo.

|                                                                                |                                                                                                                                     |                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>12</b> Introducción                                                         | <b>22</b> Supremacía del Presidente de la República en lo administrativo                                                            | <b>31</b> Función Pública                                                                                  |
| <b>16</b> Preámbulo, principios fundamentales del Estado y finalidad           | <b>24</b> Reordenamiento de las facultades conferidas por el artículo 55 al Presidente de la República                              | <b>32</b> Concesión de rango constitucional a otros organismos del Estado y restaurar el Consejo de Estado |
| <b>17</b> La Administración Pública                                            |                                                                                                                                     |                                                                                                            |
| <b>18</b> Principios de la Administración Pública                              | <b>29</b> Secretarías de Estado. Consejo de Gobierno                                                                                | <b>33</b> Responsabilidad patrimonial del Estado                                                           |
| <b>20</b> El Presidente de la República como Jefe de la Administración Pública | <b>30</b> Organismos autónomos y descentralizados                                                                                   | <b>34</b> Colaboración de los particulares en la prestación de servicios públicos                          |
| <b>21</b> Papel central del Poder Ejecutivo en la Administración               | <b>30</b> Perfil profesional del Secretario y Subsecretario de Estado y de los titulares de organismos autónomos y descentralizados | <b>35</b> Bibliografía                                                                                     |

# Marco Constitucional de la Administración Pública Dominicana

Dr. Raymundo Amaro Guzmán \*

## Introducción

Antes de abordar el punto específico del régimen constitucional de la Administración Pública, permítasenos externar los comentarios consignados más adelante concernientes a temas constitucionales de gran interés histórico, de fortalecimiento de los derechos fundamentales y para la misma estructura constitucional.

“... resulta imperativo adecuar el contenido del Artículo 4 para que rece así: El Estado Social de Derecho de la República Dominicana es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo”.

Nuestro proceso de reforma constitucional ha sido altamente regresivo, y pese al avanzado texto de 1844 que nos legó el constituyente del 6 de noviembre que dotado de una intuición sorprendente y con pleno conocimiento de la realidad nacional, diseñó una Ley de Leyes que puede reputarse como una de las más avanzadas de la época<sup>1</sup> y sus múltiples paradigmas de gestión pública,<sup>2</sup> de manera especial la inamovilidad del agente en el cargo,<sup>3</sup> están insertos en las más modernas constituciones iberoamericanas contemporáneas, los cuales tuvieron una supremacía en el constitucionalismo regional en el campo de la Administración Pública hasta la aparición de la Constitución de Cuba de 1940.<sup>4</sup> Esta Constitución ejerció un extraordinario influjo en el constitucionalismo de América Latina por su rico contenido,<sup>5</sup> similar al que hoy predomina en la región con respecto a la Constitución de España de 1978.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Tenemos que hacer notar, que el fatídico artículo 210 fue de excepción impuesto al Constituyente por el Gral. Santana, por la fuerza de las bayonetas al presentarse al lugar en que sesionaban y Tomás Bobadilla entregar a los patriotas el artículo 210, con la única oposición de Buenaventura Báez. Vid. Manuel Arturo Peña Batlle y Raymundo Amaro Guzmán, *Constitución Política y Reformas Constitucionales*. Prólogo de Antonio Guzmán Fernández, en su calidad de Presidente constitucional de la República. Vol. I. ONAP-UASD. 1995.

<sup>2</sup> Vid. Raymundo Amaro Guzmán, *La Constitución de 1844*. Disertación pronunciada ante el Honorable Señor Presidente de la República, Dr. Leonel Fernández Reyna en la ciudad de San Cristóbal con ocasión del DIA DE LA CONSTITUYENTE. 2006. Página web de la DIAPE.

<sup>3</sup> Este principio no aparece en la Constitución de Haití de 1843 que sirviera de modelo a la nuestra en lo que respecta al número de Secretarías de Estado. Uruguay en su primera Constitución de 1825 tampoco lo consagró. Su vigencia data de la reforma de 1967. Argentina, en su Constitución de 1853, aún vigente, no instituyó este principio. Es consagrado luego de que el insigne tratadista argentino Rafael Bielsa proclamara que EL EMPLEADO PÚBLICO NO PODÍA VIVIR PENDIENTE A QUE LA ESPADA DE DAMÓCELES LE CAYERA ENCIMA CADA CUATRO AÑOS. Encabezó un fuerte movimiento doctrinal que culminó con la modificación de la Constitución en el año de 1957.

<sup>4</sup> Consúltese Raymundo Amaro Guzmán, *Constitución de 1844*, disertación pronunciada el 6 de noviembre del 2006 en San Cristóbal, con ocasión del Día de la Constituyente. Página Web de la DIAPE.

<sup>5</sup> Vid. Andrés Lazcano, Magistrado de las Audiencias de La Habana, *Constituciones Políticas de América*, Cultura S.A., La Habana, Cuba. 1942. Prólogo del Dr. Juan Clemente Zamora. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de La Habana. Este texto constitucional fue redactado por intelectuales de la talla de Emilio Núñez Portuondo, José Ml. Cortina García y Eduardo Chibás Rivas.

<sup>6</sup> *Constitución Española*, Edición preparada por L. Martín Rebollo Aranzadi Editorial, 1996.

“La debilidad institucional de nuestro Estado de Derecho exige fortalecer las prerrogativas ciudadanas y los mecanismos judiciales vigentes e instituir otros entes de control que garanticen al máximo los derechos civiles previstos en el Artículo 8 de la Constitución”.

En primer término, para erradicar esas dualidades conceptuales vigentes en la Administración del Estado, procede replantear el concepto de Gobierno y considerar Gobierno al Poder Ejecutivo y sus dependencias de Derecho público;<sup>7</sup> y en consecuencia sería de lugar reformular el Artículo 6 estableciendo la Ciudad de Santo Domingo de Guzmán como asiento de los Poderes Públicos.

En ese orden de ideas, resulta imperativo adecuar el contenido del Artículo 4 para que rece así: *El Estado Social de Derecho de la República Dominicana* es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. *Actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.*<sup>8</sup> Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus funciones, las cuales son únicamente las determinadas por la Constitución y las leyes.<sup>9</sup>

La debilidad institucional de nuestro Estado de Derecho exige fortalecer las prerrogativas ciudadanas y los mecanismos judiciales vigentes e instituir otros entes de control que garanticen al máximo los derechos civiles previstos en el Artículo 8 de la

<sup>7</sup> El Artículo 115 de la Constitución de Colombia integra el Gobierno Nacional por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. Raymundo Amaro Guzmán, *Constituciones Políticas de América Latina*. Vol. I ONAP 1997.

<sup>8</sup> Estos términos en negritas están contenido en la Propuesta del Proyecto Constitucional Unificado, Artículo 8. UNPHU. PUCMM. UASD. y CONARE. 2006.

<sup>9</sup> Raymundo Amaro Guzmán, *Régimen Constitucional de la Administración Pública*. Colección Debates Constitucionales, CONARE 1999.

“Una ponderada doctrina dominicana de Derecho constitucional define el PREÁMBULO, LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES y FINES DEL ESTADO, y en cuanto a las finalidades del Estado supera las concebidas por el constituyente brasileño. Nos referimos al Anteproyecto de Reforma Constitucional editado por la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña UNPHU en 2001”.

Constitución y agregar otros principios tales como *el libre acceso de los ciudadanos dominicanos a los cargos de carrera de la Administración del Estado, el derecho de petición, el derecho de denunciar ante el Congreso Nacional a cualquier funcionario del Estado por violación de la Constitución de la República y las leyes*,<sup>10</sup> el derecho de amparo, el *habeas data* y consagrar del Defensor del Pueblo.<sup>11</sup>

Resulta imperativo, además, prohibir la facultad del legislador para fijar su propia remuneración durante el período de su mandato, así como instituir otras inhabilidades e incompatibilidades cuyo incumplimiento conlleve la pérdida automática de la investidura y la prohibición de que el legislador electo en ninguna circunstancia podrá renunciar a su curul para ocupar otra posición en la Administración del Estado.

### **Preámbulo, principios fundamentales del Estado y finalidad**

El actual legislador constituyente dominicano ha pasado por alto la incorporación de los Principios Fundamentales del Estado y de su finalidad.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Estos principios estuvieron incorporados en la Constitución de 1844.

<sup>11</sup> Amaro Guzmán, *Ibid.*

<sup>12</sup> En la Constitución Dominicana de 1963, que junto a la de 1844 representan hasta ahora las más modernas en la frustrada carrera constitucionalista de la Nación producto de su inestabilidad, fue diseñado un Preámbulo y definidos Los principios del Estado. Vid. Amaro Guzmán, *Constitución Política y Reformas Constitucionales*. Vol. III, ob. cit.

“Evidencia lo antes  
dicho con respecto al  
retroceso constitucional,  
que de revisar la  
actual Constitución  
Dominicana  
advertiremos que el  
término Administración  
Pública sólo aparece  
en dos situaciones de  
manera incidental, y  
su ejercicio, la función  
pública no ha merecido  
la debida atención  
del legislador que  
le sucediera en el  
exagerado número de 37  
reformas o revisiones”.

La Constitución de la República Federativa del Brasil consagra un PREÁMBULO y en su Título I. Establece LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y FINALIDAD DEL ESTADO.<sup>13</sup>

Una ponderada doctrina dominicana de Derecho constitucional define el PREÁMBULO, LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES y FINES DEL ESTADO, y en cuanto a las finalidades del Estado supera las concebidas por el constituyente brasileño. Nos referimos al Anteproyecto de Reforma Constitucional editado por la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña UNPHU en 2001.<sup>14</sup>

Lo expuesto precedentemente, bien debería ser ponderado por los demás compañeros de la Comisión Presidencial para la Reforma Constitucional para que el nuevo texto sustantivo cuya elaboración se nos ha confiado, no cometa las omisiones del actual.

## La Administración Pública

Evidencia lo antes dicho con respecto al retroceso constitucional, que de revisar la actual Constitución Dominicana advertiremos que el término Administración Pública sólo aparece en dos situaciones<sup>15</sup> de manera incidental,<sup>16</sup> y su ejercicio, la

<sup>13</sup> Ibid. Vol. I.

<sup>14</sup> Originalmente la UNPHU patrocinó en el 1994 un Anteproyecto de Reforma Constitucional de la autoría del Dr. Cristóbal Gómez Yangüela y de quien suscribe este artículo. Al producirse en el año 2001 una corriente de reforma constitucional la entidad académica auspició un nuevo Anteproyecto, que recogió el anterior debidamente ampliado. Este nuevo texto fue preparado por diez estudiantes de término de la Facultad de Derecho y Ciencias Jurídicas, coordinados por el entonces Br. Rafael Santana Viñas y supervisados y dirigidos por los autores del Anteproyecto de 1994 y la Dra. Leyda Piña.

<sup>15</sup> Artículos 18 y 55.

<sup>16</sup> Vid. Raymundo Amaro Guzmán, *Constitución Dominicana 2002*. ONAP 2006.

función pública no ha merecido la debida atención del legislador que le sucediera en el exagerado número de 37 reformas o revisiones.<sup>17</sup>

En otras Constituciones de la región, como por ejemplo en la de Haití de 1984 y la de Colombia de 1991, la situación resulta diametralmente opuesta. La Carta Sustantiva de nuestros vecinos expresa en su Artículo 234: “La Administración Pública haitiana es el instrumento mediante el cual el Estado concreta sus misiones y objetivos. Para garantizar su rentabilidad debe ser manejada con honestidad y eficacia”. Este precepto es complementado por los artículos 235 al 244.<sup>18</sup>

La Constitución de Colombia prescribe en su Artículo 209: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración”.<sup>19</sup>

## **Principios de la Administración Pública**

En el constitucionalismo de América Latina según se ha anotado, como en el propio de la Madre Patria existe una poderosa corriente de legislación sustantiva de instituir principios propios de la Administración Pública como normas orientadoras para regular las

<sup>17</sup> Manuel Arturo Peña Batlle, Julio Genaro Campillo Pérez y Raymundo Amaro Guzmán, *Constitución Políticas y Reformas Constitucionales*, Volúmenes O, I, II, III y IV ONAP-UASD 1995. Actualizada con separata del 2002.

<sup>18</sup> Raymundo Amaro Guzmán, *Constituciones Políticas de América Latina*. ONAP 1997. Vol. II.

<sup>19</sup> *Ibid.* Vol. I.

relaciones de la administración con los administrados, que den vigencia al Estado Social de Derecho. Desafortunadamente tales principios aún no han sido incorporados a nuestro texto constitucional.

La Constitución de España en su Artículo 103 dispone: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.<sup>20</sup>

En España este precepto es aplicable a todas las Administraciones Públicas, unido al Artículo 106 que confiere a los Tribunales el control de la potestad reglamentaria y “la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican”.<sup>21</sup> Comenta Luis Martín Rebollo: “En cuanto al principio de sometimiento pleno a la Ley y el Derecho, supone en primer lugar, que no hay actos de la Administración exentos del control judicial...” De acuerdo a ese precepto, en España las acciones disciplinarias en la esfera militar caen dentro del control de la legislación reguladora de lo contencioso-administrativo, a diferencia de la República Dominicana.<sup>22</sup>

En el Derecho militar de España, en un notable avance democrático logrado en el seno de las instituciones castrenses, ha sido admitido por la doctrina y jurisprudencia el derecho que le asiste a un

<sup>20</sup> Ob. cit.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

miembro activo de la institución de reclamar daños y perjuicios en los casos en que el recurrente haya sido privado de su libertad por una orden emanada de la autoridad competente, y posteriormente el Tribunal militar, al conocer de la procedencia de dicha orden la declara contraria al Derecho y revoca la sanción impuesta.<sup>23</sup>

En nuestro país, además del Anteproyecto de Reforma Constitucional ya referido, existe otra doctrina en esta materia de Principios Constitucionales de la autoría del talentoso joven jurista Olivo Rodríguez Huerta.<sup>24</sup>

## **El Presidente de la República como Jefe de la Administración Pública**

La Constitución dominicana en su Artículo 55 erige al Presidente de la República como Jefe de la Administración Pública, Jefe Supremo de todas las Fuerzas Armadas y Policiales.<sup>25</sup> Además de ese cúmulo de funciones sustantivas se le proclama como Jefe de Estado.<sup>26</sup>

Apunta el notable profesor y ex Presidente de la República, Dr. Manuel de Jesús Troncoso de la Concha que “Ningún campo es más extenso, ni ninguna labor

<sup>23</sup> Raymundo Amaro Guzmán, *Responsabilidades en la Administración Pública*, p. 118. Unión Europea. PARME. CONARE. Y ONAP 2006.

<sup>24</sup> Vid. *Principios de Derecho Constitucional*, Colección Debates, CONARE 1999.

<sup>25</sup> Amaro Guzmán, ob. cit.

<sup>26</sup> El primer documento oficial que recoge este título del Presidente de la República como Jefe de Estado, es el Acto de Independencia Efímera de 1821 del Dr. José Núñez de Cáceres. En nuestro opúsculo *Régimen de la Administración Pública en la Reforma Constitucional*, recomendamos que constitucionalmente sea incorporado este título de Jefe de Estado.

tan trascendental en la esfera del gobierno como los de Administración Pública. Por eso Ahrens la considera como la aplicación del Derecho a todos los órdenes de vida y de cultura que por su índole se encuentran dentro de la acción tutelar del Estado, y la caracteriza diciendo ella no espera que los casos se presenten para reglarlos, sino que, partiendo de lo que en un orden de bien debe hacerse, los atiende y resuelve con las miras del interés general”.<sup>27</sup>

La importancia de la Administración Pública influyó en el connotado tratadista español Adolfo Posada para considerarla como un Poder público distinto a la trilogía tradicional de Monstequieu. Esta tesis fue colaborada por reconocidos tratadistas en el Nuevo Mundo, como el Dr. Troncoso de la Concha y el norteamericano Francisco J. Goodnow, autor de dos volúmenes de Derecho Administrativo Comparado.<sup>28</sup>

## **Papel central del Poder Ejecutivo en la Administración**

La Administración Pública es un complejo orgánico en el cual participan todos los Poderes del Estado, es un hecho real que la mayor participación ha estado y está atribuida en todos los países al Poder Ejecutivo. El papel del Poder Ejecutivo es tan central en la Administración Pública, que se considera generalmente titular de este Poder al Presidente de la República, como

<sup>27</sup> *Elementos de Derecho Administrativo*, p. 20. Prólogo de Antonio Guzmán Fernández, ex Presidente Constitucional de la República. Cuarta edición revisada y actualizada por Raymundo Amaro Guzmán con la valiosa colaboración del Lic. Néstor Contín Aybar. ONAP 1981.

<sup>28</sup> *La Española moderna*, Madrid, 1904, ob. cit.

el Jefe de la Administración Pública. En nuestra Constitución ese reconocimiento es expreso. La principalidad de esa posición del Poder Ejecutivo en la Administración tiene dos expresiones. En primer lugar, es una cuestión de volumen. El número de atribuciones administrativas del Poder Ejecutivo es siempre incomparablemente mayor que el de los otros Poderes del Estado.<sup>29</sup> En los países en que, como Inglaterra y Francia, las Constituciones se limitan a lo fundamental, este hecho está aún más acusado. En segundo lugar, aun en muchos de los casos en que otros Poderes, a parte del Ejecutivo, tienen atribuciones administrativas, el Poder Ejecutivo tiene alguna participación, unas veces a priori y otras veces a posteriori.<sup>30</sup>

## **Supremacía del Presidente de la República en lo administrativo**

En virtud de la supremacía del Poder Ejecutivo sobre la Administración Pública, este monopoliza la función administrativa por mandato constitucional como hemos visto, reservándose a los Poderes

<sup>29</sup> Hasta la reforma constitucional de 1994, el Poder Judicial estuvo totalmente sometido en lo administrativo al Poder Ejecutivo, al punto de que la Suprema Corte de Justicia carecía de autoridad para formular y ejecutar el presupuesto del Poder Judicial y para tomar decisiones en cuanto a la gestión de recursos humanos, actividades centralizadas en la Secretaría de Estado de Justicia o la Procuraduría General de la República. Esta situación fue corregida al presentar la ONAP al Poder Ejecutivo un Proyecto de Decreto diseñado por su Consultor Jurídico Dr. Cristóbal Gómez, el cual mereció la aprobación del Presidente de la República Dr. Salvador Jorge Blanco, quien autorizó al elevado tribunal de justicia a formular y ejecutar el presupuesto del orden judicial. Luego de la reforma constitucional de 1994 el Poder adquiere plena autonomía administrativa, presupuestaria y de gestión de sus recursos humanos.

<sup>30</sup> Este tema ha sido tomado de la obra *Prontuario de Legislación Administrativa* del Lic. Manuel A. Amiama, actualizada, revisada y anotada por el autor del artículo. ONAP 1981.

Legislativo<sup>31</sup> y Judicial<sup>32</sup> aquellas funciones administrativas inherentes a sus cometidos.

De este principio ha surgido la doctrina sentada por el mismo profesor Amiama en el sentido de que ningún otro poder el Estado puede desconocer esta superioridad jerárquica del Poder Ejecutivo en materia administrativa.<sup>33</sup>

Resultó lamentable para el fortalecimiento de nuestra débil institucionalidad, que el Congreso Nacional en funciones de Asamblea Revisora cuando establece el principio de inamovilidad de los jueces, no legislara también en el sentido de conferir rango constitucional a la legislación que instituye la Ley 14-91 de 1991 que crea el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, cuando esta fue la primera legislación de la especie sancionada en el país luego de la caída de la dictadura de Rafael Leonidas Trujillo Molina, además dicho estatuto sirvió de antecedente y modelo a las leyes de los Poderes Judicial y Legislativo, inclusive si revisamos la legislación estatutaria de las Carreras Judicial y Administrativa advertiremos sus

<sup>31</sup> Los titulares de las Cámaras de Senadores y Diputados ejercen en sus respectivas jurisdicciones el poder de nombramiento de sus agentes administrativos, así como la potestad disciplinaria y las demás acciones de gestión de recursos humanos. Consúltase Ley de Carrera Administrativa del Congreso Nacional, diseñada por el autor del artículo, conjuntamente con el Dr. Luis Schecker Ortiz y Lic. Rafael Santana Viñas.

<sup>32</sup> Vid. Bernardo Fernández Pichardo, Cristóbal Gómez Yangüela y el autor, en *Reforma Constitucional para la Administración de Justicia*. Instituto Latinoamericano de la Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento al delincuente (ILANUD) y Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, Santo Domingo. 1986.

<sup>33</sup> Vid. Sentencia de la Honorable Suprema Corte de Justicia del 9 de agosto del 2000, que declara inconstitucional el artículo 81, párrafo 4 respecto de los miembros del Consejo Directivo de INDOTEL, de la Ley No. 153-98, que crea el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL). Consideró nuestro más alto tribunal de justicia, que “al organizar la Ley No. 153-98 el nombramiento de los miembros directivos del órgano regulador de las telecomunicaciones, enajenándole al Poder Ejecutivo que los nombre, lo que no hace el estatuto orgánico de la Nación, la facultad de removerlos a discreción, limitando así la suprema posición jerárquica que en la Administración Pública le otorga el artículo 55 de la Constitución al Presidente de la República...”

“Las atribuciones que el artículo 55 de la Constitución pone a cargo del Presidente de la República al recoger 27 incisos, a *prima facie* aparentan excesivas en número. Sin embargo, aquellas que el Congreso Nacional le ha conferido por vía legislativa resultan muy superior, y algunas irrelevantes que pueden ser desconcentradas en otras instituciones de la Administración Pública centralizada o descentralizada”.

semejanzas, al igual que con el Reglamento de dicha Ley de Carrera Judicial.<sup>34</sup>

Concluimos este párrafo con la aspiración de que nuestros compañeros de la Comisión de Reforma de la Constitución, instituyan la estabilidad en la función pública sin distinción, esto es, sea civil, militar, diplomática, consular y cualquier otra de carácter especializado que establezca por vía reglamentaria el Poder Ejecutivo o el Congreso Nacional por ley adjetiva, y el mismo Poder Judicial también por vía reglamentaria para regular las relaciones de trabajo entre los agentes auxiliares de la justicia y el órgano jurisdiccional.

### **Reordenamiento de las facultades conferidas por el artículo 55 al Presidente de la República**

Las atribuciones que el artículo 55 de la Constitución pone a cargo del Presidente de la República al recoger 27 incisos, a *prima facie* aparentan excesivas en número. Sin embargo, aquellas que el Congreso Nacional le ha conferido por vía legislativa resultan muy superior, y algunas irrelevantes que pueden ser desconcentradas en otras instituciones de la Administración Pública centralizada o descentralizada.

En esta parte sólo nos referiremos a aquellos incisos del citado artículo 55 cuyo contenido debería ser replanteado o cuyas funciones deberían ser desconcentradas o delegadas en otros organismos o titulares de Derecho público, e instituir el principio

<sup>34</sup> Este documento fue diseñado por el Lic. Gregorio Montero y el autor, y existe una gran similitud con el vigente en el Poder Ejecutivo, a excepción que en el orden judicial la multa como sanción disciplinaria no fue establecida como en la Administración Pública, tendencia acogida por los redactores por su modernidad.

de colaboración con el Estado de entes de Derecho privado que bajo el sistema de descentralización por colaboración presten servicios públicos, sin que el Estado renuncie a su facultad de vigilancia, control y evaluación con poderes para tomar las providencias que el caso amerite.

En ese orden de ideas, corresponde al Presidente de la República:

1. Nombrar a los Secretarios de Estado y Subsecretarios de Estado, titulares de los organismos autónomos y descentralizados del Estado, según la ley de creación; y demás funcionarios de libre nombramiento y remoción previstos por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Los restantes cargos de la Administración Pública centralizada y descentralizada se declaran de carrera y su ingreso se efectuará mediante el principio del mérito personal, a través de concursos públicos de libre competencia, la designación corresponderá al órgano de Derecho público o titular de que se trate.<sup>35</sup>

2. Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir reglamentos,<sup>36</sup> decretos e instrucciones cuando fuere necesario.

<sup>35</sup> En un régimen avanzado de la función pública, el nombramiento de un funcionario o agente que haya cumplido satisfactoriamente el complejo proceso de reclutamiento público, selección, y evaluación no es reservado al titular del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, en Uruguay la designación está sometida a un riguroso procedimiento previsto por el Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públicos TOFUP, el cual es iniciado con la previa opinión favorable de la Oficina Nacional del Servicio Civil que determinará la provisión de fondos y otros requisitos. Esta Oficina podrá realizar estudios para pronunciarse sobre el fundamento que motiva la necesidad de solicitud, informando su parecer al organismo solicitante de la plaza a cubrir y al Poder Ejecutivo. Vid. TOFUP. Montevideo 1997.

<sup>36</sup> Los reglamentos para complementar la ley, “llamados por la doctrina subordinados, son aquellos que dictados, corrientemente para complementar la ley o asegurar su ejecución, están por lo mismo directamente subordinados a ella. La actividad reglamentaria en estos casos está fuertemente limitada y encausada por la norma legal.” Enrique Sayagues Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*. Clásicos Jurídicos Uruguayos. No. 71. Tomo I. Fundación de Cultura Universitaria. Octava edición puesta al día por Daniel Hugo Martín, Montevideo 2002. En nuestro país tenemos precedentes de que el Poder Ejecutivo ha dictado reglamentos fuera del límite antes anotado. Para beneficio de nuestra débil institucionalidad jurídica deberían cumplirse al pie de la letra estos postulados.

3. Velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales.<sup>37</sup>

8. En caso de violación de las disposiciones contenidas en los apartados a) y d) del Inciso 10 del artículo 11 de esta Constitución, que perturben o amenacen el orden público, la seguridad del Estado o el funcionamiento regular de los servicios públicos o de utilidad pública, o impidan el desenvolvimiento de las actividades económicas, el Presidente de la República adoptará las medidas provisionales de policía y seguridad necesarias para conjurar la emergencia, debiendo informar al Congreso Nacional de esa emergencia y de las medidas adoptada.<sup>38</sup>

10. Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de veinte mil pesos oro o al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general de acuerdo con el Artículo 110, sin tal aprobación en los demás casos.<sup>39</sup>

12. Expedir o negar patentes de navegación. La investidura de un Jefe de Estado no es para ostentar esta facultad para ejecutarla directamente,

<sup>37</sup> En este aspecto, en lo que concierne a la buena recaudación de los impuestos, se ha dado un paso de avance al crear las autonomías, técnicas, presupuestarias y administrativas de las Direcciones Generales de Impuestos Internos y Aduanas. La fiel inversión de las rentas nacionales tendría mayor garantía, transparencia y confiabilidad de responder a un Plan Nacional de Desarrollo diseñado con la activa participación de la sociedad civil.

<sup>38</sup> En este punto sólo se ha corregido el error en el sentido de que en vez de indicar el artículo 11 se hizo referencia al 8, que no contiene ningún apartado.

<sup>39</sup> Ante el incremento del valor de la propiedad inmobiliaria manifestado en las últimas décadas en el país, resultaría conveniente elevar el monto del inmueble de veinte mil pesos a sesenta mil para someterlo a la consideración del Congreso Nacional.

que bien podría delegarse en la Autoridad Portuaria Dominicana.<sup>40</sup>

13. Reglamentar cuanto convenga al servicio de las Aduanas. En el esquema de organización anterior de la Dirección General de Aduanas, concebida como un organismo de Derecho público subordinado directamente a la Secretaría de Estado de Finanzas, se justificaba la concepción original del inciso 13. En la actualidad, esta Dirección General ostenta personalidad jurídica, autonomía administrativa, técnica y presupuestaria, todo lo cual le ubica en el sector descentralizado del Estado, pudiendo por tanto expedir los reglamentos propios para la debida organización de sus servicios, por lo cual no tiene razón de ser que el Presidente de la República mantenga la facultad reglamentaria para esta institución.<sup>41</sup>

16. Hacer arrestar o expulsar a los extranjeros cuyas actividades, a su juicio, fueren o pudieren ser perjudiciales al orden público o a las buenas costumbres. Esta atribución tampoco es compatible con la alta investidura del Presidente de la República, por lo que resultaría más adecuado descentralizarla en la Dirección de Migración.<sup>42</sup>

17. Esta importante función bien debería ser atribución de la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas y de la Secretaría de Estado de lo Interior y Policía para los Consejos de Guerra en esta última institución.

<sup>40</sup> Vid. *Manual de Organización del Estado Dominicano*, p. 525. ONAP 2004.

<sup>41</sup> Vid. Ley No. 227-06 del 19 de junio de 2006.

<sup>42</sup> Consúltense funciones de la Dirección General de Migración. *Manual de Organización*... p. 329, ob cit.,

“Si pretendemos una gestión pública más eficiente y transparente, se impone que el Gobierno diseñe un PLAN DE DESARROLLO GLOBAL, y lo someta concomitantemente con el proyecto de presupuesto, de manera que la ejecución anual de este refleje la expresión financiera del Plan por ese período”.

18. Disponer todo lo relativo a zonas aéreas, marítimas, fluviales y militares. Cabe aquí reiterar lo antes dicho con respecto a los tres incisos que preceden, en el sentido de que estas atribuciones deben recaer en la institución relacionada con las mismas.

19. Igualmente, las funciones previstas en los incisos 19 y 20 deben ser competencia del órgano que tenga a su cargo dichas atribuciones, y no del Presidente de la República.

21. Este aspecto del cambio de residencia oficial, no debería ser materia constitucional, puesto que no se trata del cambio de la sede del Gobierno.

23. Someter al Congreso, durante la segunda legislatura ordinaria, el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos correspondiente al año siguiente. Si pretendemos una gestión pública más eficiente y transparente, se impone que el Gobierno diseñe un PLAN DE DESARROLLO GLOBAL, y lo someta concomitantemente con el proyecto de presupuesto, de manera que la ejecución anual de este refleje la expresión financiera del Plan por ese período.<sup>43</sup>

25. Anular por Decreto motivado los arbitrios establecidos por los Ayuntamientos.

<sup>43</sup> Colombia articula el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, con el Presupuesto, requiriendo ambos la sanción legislativa simultánea. Su experiencia exitosa en esta materia se remonta a varias décadas por ser uno de los primeros países de la región que enarbó la planificación para el desarrollo económico y social. Vid. Raymundo Amaro Guzmán, *Constituciones Políticas de América Latina*, Constitución de Colombia, artículos: 71, 189, 300, 305, 313, 315, 317, 325, 330, 340, 341, 342, 343, 344, 351 y 361. Vol. II. ONAP 1997.

26. Autorizar o no a los Ayuntamientos a enajenar inmuebles, y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales.

Estos numerales no deberían incorporarse en la próxima reforma constitucional con la finalidad de fortalecer la autonomía del Gobierno local.

27. Conceder indulto, total o parcial, puro y simple o condicional, en los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año con arreglo a la ley. Los indultos debería concederlos el Poder Ejecutivo, previa opinión favorable de la Suprema Corte de Justicia, *con la indicación de que la concesión del indulto no libera al beneficiado de la responsabilidad civil.*

## **Secretarías de Estado. Consejo de Gobierno**

Los titulares de estas instituciones representan los funcionarios que prestan mayor colaboración al Presidente de la República en los asuntos que fluyen a la Administración Pública, los cuales deben ponderar y despachar. Los actos del Presidente de la República relacionados con la rama del Secretario de Estado, deben ser refrendados por éste. Pese a que este principio imperó en la Constitución de 1844 está vigente en el constitucionalismo regional.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Vid. Raymundo Amaro Guzmán, La firma del Secretario de Estado de los actos del Presidente de la República. Periódico Hoy, edición del 20 de octubre 2006.

## **Organismos autónomos y descentralizados**

Paralelamente a la organización centralizada del Estado, surgen en la Administración Pública moderna los organismos autónomos y descentralizados del Estado, con una personalidad jurídica distinta a la estatal, con autonomía presupuestaria, administrativa y con patrimonio propio, creados con la finalidad de garantizar mayor eficiencia y celeridad en los procesos administrativos y descentralizarlos de la Administración centralizada. Sus titulares son designados por el Presidente de la República. Estos importantes órganos de gestión por su trascendencia social y económica deben figurar en la Constitución de la República.

### **Perfil profesional del Secretario y Subsecretario de Estado y de los titulares de organismos autónomos y descentralizados**

Resultaría altamente conveniente para la profesionalización de la Administración Pública, que tanto los Secretarios de Estado como los Subsecretarios y los titulares de las instituciones autónomas y descentralizadas del Estado, se encuentren investidos de un título académico expedido por una Universidad reconocida, relacionado con el área de gestión pública de que se trate.

“El punto central que debemos abordar es el referente al rango constitucional del estatuto de la función pública como el instrumento jurídico regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y el servidor público, conformado por principios, derechos, deberes, responsabilidades, incompatibilidades e inhibiciones garantizados por la Constitución de la República”.

## Función Pública

En Francia<sup>45</sup> como en España<sup>46</sup> se ha desarrollado una notable y abundante doctrina acerca de la función pública que ha ejercido su influjo en el nuevo continente.<sup>47</sup> Este espacio doctrinario ha ganado terreno en el campo del Derecho Constitucional de América Latina, Ya lo encontramos, además de la Constituciones de Haití y Colombia como anotamos precedentemente, en Ecuador, Venezuela y Uruguay.<sup>48</sup>

El punto central que debemos abordar es el referente al rango constitucional del estatuto de la función pública como el instrumento jurídico regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y el servidor público, conformado por principios, derechos, deberes, responsabilidades, incompatibilidades e inhibiciones garantizados por la Constitución de la República,<sup>49</sup> los cuales deberán ser desarrollados por la legislación adjetiva de un régimen de función pública, único extensivo para toda la Administración del Estado, exceptuando a los Poderes e instituciones ya en posesión de un régimen estatutario.

<sup>45</sup> Vid. Alain Plantey, Miembro del Consejo de Estado de Francia, *Derecho y Práctica de la Función Pública*, tanto de la interna en un Tomo especial, como de la diplomática y consular, en otro Tomo que recoge la Internacional y Europea. INAP. MADRID 1981.

<sup>46</sup> Consúltase Alberto Palomar Olmeda, *Derecho de la Función Pública, Régimen Jurídicos de los Funcionarios Públicos*. Sexta edición. DYKINSON, Madrid, 2001.

<sup>47</sup> Consúltase a Rubén Correa Freitas y Cristina Vázquez, *Manual de Derecho de la Función Pública*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo 1999 y a Raymundo Amaro Guzmán, *Derecho y Práctica de la Función Pública*. Quinta edición. Unión Europea, PARME, CONARE y ONAP. 2006.

<sup>48</sup> Vid. Amaro Guzmán, *Constituciones...*, ob. cit.

<sup>49</sup> El constituyente uruguayo cada uno de los principios del sistema de méritos los ha garantizado. Ibid.

## **Concesión de rango constitucional a otros organismos del Estado y restaurar el Consejo de Estado**

Además de las instituciones del Estado previstas en la Constitución de la República, independiente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como el Banco Central, la Junta Monetaria, la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas, la trascendencia de otros órganos de Derecho público en la gestión pública, demanda que sean incorporados a la Carta Magna.

Estas instituciones serían: La Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas, el Consejo de Gobierno, la Contraloría General de la República, la Oficina Nacional de Presupuesto, el Consejo Nacional de Desarrollo,<sup>50</sup> la Tesorería Nacional, el régimen de Seguridad Social, y las instituciones Autónomas y Descentralizadas con personalidad jurídica.

Sus titulares serían designados por el Presidente de la República por un período de seis años, con el consejo y consentimiento del Senado de la República, con la finalidad de que al inicio de la gestión del Presidente y Vicepresidente de la República, y demás funcionarios de libre nombramiento y remoción, estos reciban asesoramiento y asistencia de altos funcionarios poseedores de un ponderado caudal de conocimientos y experiencias en la Administración Pública.

<sup>50</sup> La integración actual de este Consejo demanda ser replanteada de forma tal que incorpore a los principales funcionarios vinculados con el proceso del desarrollo nacional, principalmente a todos los titulares del Secretariado Técnico de la Presidencia y a otros claves en los diferentes sectores de la Administración Pública.

“Existe una moderna  
tendencia en el Derecho  
público iberoamericano  
de consagrar la  
responsabilidad  
del Estado y la  
del funcionario  
conjuntamente,  
correspondiendo  
demandar a ambos en  
forma mancomunadas.  
La importancia de que  
el funcionario sufra  
las consecuencias  
pecuniarias constituye  
un elemento  
fundamental para fijar  
límites a la negligencia  
y arbitrariedades de las  
autoridades públicas.”

Consideramos necesario para garantizar la seguridad jurídica retomar el Consejo de Estado, creado en la Constitución de 1875, en sustitución del Tribunal Superior Administrativo.

## Responsabilidad patrimonial del Estado

En la Constitución de 1955 fue consagrada la responsabilidad del Estado y en la reforma Constitucional siguiente fue descontinuada. Existe una moderna tendencia en el Derecho público iberoamericano de consagrar la responsabilidad del Estado y la del funcionario conjuntamente, “correspondiendo demandar a ambos en forma mancomunadas. La importancia de que el funcionario sufra las consecuencias pecuniarias constituye un elemento fundamental para fijar límites a la negligencia y arbitrariedades de las autoridades públicas.”<sup>51</sup>

De instituirse este principio constitucionalmente, sería un primer paso para contener la voracidad de los políticos de manipular los cargos públicos a los fines electorales. Ojalá al concluir nuestra jornada de reforma constitucional, pudiéramos coincidir con el eminente tratadista de Derecho Constitucional colombiano Diego Uribe Silva, quién al glosar la Constitución de 1991, en su obra IDEARIO DE UNA CONSTITUCIÓN expresó: “Dentro del criterio moralizador que inspiró a los delegatarios, el aspecto concerniente a evitar que los cargos públicos sean

<sup>51</sup> Agustín Gordillo, contraportada *Responsabilidades en la Administración Pública*, Raymundo Amaro Guzmán. UNIÓN EUROPEA. PARME. CONARE y ONAP. 2006.

objeto de manipulación electoral, ya como gabela de los partidos o instrumento para obtener ventajas personales, tuvo amplios resultados.”<sup>52</sup>

## **Colaboración de los particulares en la prestación de servicios públicos**

En la Administración Pública Dominicana en los últimos años viene desarrollándose una tendencia dirigida a privatizar la gestión de ciertos servicios públicos propios de la Administración Pública centralizada. La trascendencia de esta modalidad reclama su regulación por la Constitución de la República, facultando al Poder Ejecutivo a autorizar por Decreto la instrumentación del contrato de lugar, previa opinión del Consejo de Gobierno.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Diego Uribe Silva, *Ideario de una Constitución*. X. Santa Fe de Bogotá. Themis.1993.

<sup>53</sup> Esta previsión constitucional está vigente en otros países de la región. Vid. Artículo 123 de la Constitución de Colombia, Amaro Guzmán, *Constituciones Políticas...*, Vol. I., ob. cit.,

## Bibliografía

Amaro Guzmán, Raymundo.

“La Constitución de 1844”, disertación pronunciada en San Cristóbal el 6 de noviembre 2006, página web DIADE.

*Responsabilidades en la Administración Pública.* UNIÓN EUROPEA, CONARE. ONAP. 2006. *Constitución Dominicana. Síntesis de la evolución historia del constitucionalismo nacional.* ONAP. 2002.

“Firma por el Secretario de Estado de los actos del Presidente de la República”. Periódico Hoy, 20 de octubre del 2006.

*Reforma Constitucional.* Colección Debates. CONARE. 1999.

*Reglamento de la Ley de Carrera Judicial, conjuntamente con el Dr. Gregorio Montero.* 2000.

*Introducción a la Administración Pública.* Mac Graw-Hill. México 1994. Segunda Edición.

*Constitución Dominicana. Síntesis de la evolución del constitucionalismo nacional.* 1994.

“Anteproyecto de Reforma Constitucional”. UNPHU 1994, recogido en el 2001 con otro “Anteproyecto de la Facultad de Derecho”, bajo la coordinación de Rafael Santana Viñas. La dirección estuvo a cargo de los juristas Cristóbal Gómez Yangüela, Leyda Margarita Piña y el Dr. Raymundo Amaro Guzmán.

“Anteproyecto de Reforma Constitucional para la Administración de Justicia”. Doctores Bernardo Fernández Pichardo, Cristóbal Gómez Yangüela el Dr. Raymundo Amaro Guzmán. ILAUD. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. SANTO DOMINGO. 1986.

Este documento sirvió de antecedentes a la actual Ley de Carrera Judicial sancionada en 1997.

---

\* El autor es Abogado, especialista en Administración Pública y Derecho Constitucional, actual miembro de la Comisión de Juristas para la Reforma Constitucional.



# La Función Pública en la Constitución Dominicana

Gregorio Montero \*

## Introducción

El Estado moderno enfrenta demandas ilimitadas de la población, su capacidad de respuesta está vinculada estrechamente a la organización administrativa y al sistema de gestión pública que se adopte; en ambos niveles el régimen funcional juega un papel determinante, pues son los servidores públicos, los recursos humanos del Estado, quienes deciden el rumbo de la maquinaria que ha sido diseñada para materializar la razón de ser y los fines del Estado, el *bienestar social* de sus ciudadanos.

Dado que el régimen funcional constituye un tema cardinal para el manejo del Estado, es preciso que la norma sustantiva plantee la base para el desarrollo jurídico adjetivo que habrá de viabilizar su aplicación de manera sostenible; esa es la ruta que se ha seguido en países que hoy se ufanan de haber alcanzado avances significativos, y como tales pueden exhibirse ante al mundo como integrantes del concierto de naciones donde la reforma del Estado ha dado frutos.

A pesar de que nuestra historia constitucional registra esfuerzos en este sentido, incluso antes de la existencia formal de la República,<sup>1</sup> en la actualidad no existe ningún postulado constitucional que de manera firme se refiera a tan importante tema. En este trabajo pretendemos hacer un recorrido por las distintas reformas y revisiones constitucionales que han tenido efecto en el país, previo manejo conceptual del término Función Pública, para luego concluir con la necesidad de que el tema sea abordado en el Pacto Fundamental de los dominicanos, siempre basados en la necesidad de revestir el tema del necesario enfoque de derecho, el cual redundará en el papel central que juega el ciudadano.

## Noción de Función Pública

En el pasado la expresión Función Pública no tenía la misma connotación jurídico-administrativa que tiene en la actualidad; importante es entender que la significación que hoy se asume es de uso

<sup>1</sup> El Acta Constitutiva de la Nación en 1821, consecuencia de lo que conocemos como Independencia Efímera, establecía disposiciones que apuntaban a la instauración de un sistema de profesionalización de la Función Pública.

“Es así que, hablar hoy de Función Pública es lo mismo que hablar de funcionariado del sector público, burocracia, servicio civil, administración de personal público; así lo ha asumido la doctrina moderna, la cual, como valor agregado, le imprime un criterio de flexibilidad propio de estos tiempos de globalización. El concepto puede ser adaptado con facilidad a las características de cada país”.

reciente, la cual está ligada estrechamente a la gestión de personal.

En la medida en que se ha generalizado y avanzado el concepto de Función Pública con el enfoque que modernamente se le ha dado, esta ha sustituido algunas expresiones tradicionales, y busca estructurarse asumiendo significados de categorías jurídicas y administrativas registradas desde siempre por la ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo.

Es así que, hablar hoy de Función Pública es lo mismo que hablar de funcionariado del sector público, burocracia, servicio civil, administración de personal público; así lo ha asumido la doctrina moderna, la cual, como valor agregado, le imprime un criterio de flexibilidad propio de estos tiempos de globalización. El concepto puede ser adaptado con facilidad a las características de cada país.

En el marco de esta línea de acción y pensamiento, en el año 2003 se firmó la Carta Iberoamericana de la Función Pública,<sup>2</sup> la cual ofrece un concepto de Función Pública adornado de cierta elasticidad, que permite desarrollar e implantar su contenido en cualquiera de los países de la región, sin importar su sistema político ni el nivel de desarrollo en que se encuentre cada Administración Pública.

<sup>2</sup> La Carta Iberoamericana de la Función Pública es un instrumento de orientación jurídica, técnica, organizativa, procedimental, conceptual, etc., que procura ayudar a una mejor configuración de los sistemas de Función Pública o Servicio Civil; la misma tuvo su origen en los acuerdos asumidos en Santo Domingo, República Dominicana, en el año 2002, en el marco de la reunión de ministros iberoamericanos de Función Pública y Servicio Civil, y aprobada definitivamente en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en la subsiguiente reunión de los ministros celebrada en el 2003.

La Carta propone un concepto partiendo de que la Función Pública constituye el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran en una realidad nacional determinada. En consonancia con lo que hemos afirmado, la Carta agrega que esos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

## **Servidor Público**

El desarrollo de la teoría del órgano en el campo del Derecho Administrativo nos ha enseñado a distinguir, así lo destaca el profesor argentino Marienhoff, entre los “*órganos institución*” y los “*órganos personas*”.

Precisamente, la tesis del órgano persona trata de explicar que los órganos de la Administración sin la voluntad humana, sin las personas asignadas a ellos, jugarían el mismo papel que un automóvil sin conductor; es que, efectivamente, la estructuración de los órganos parte de un complejo de cargos que procura dar sentido a la actividad administrativa, en función de los fines del Estado, y en definitiva, la orientación que se dé al funcionamiento de dichos cargos es determinada por los hombres y las mujeres que los ocupan.

De ahí la gran importancia que reviste el tema, pues la actuación de estas personas debe darse en un marco de racionalidad jurídica y administrativa

“... nos acogemos al concepto de que servidor público es toda persona designada regularmente para cumplir funciones esenciales y específicas de la Administración Pública. Como podemos ver, se trata de un concepto restringido, pero que interpreta adecuadamente la realidad jurídica de nuestro país, en lo que concierne al sistema de Función Pública o empleo público”.

que permita el funcionamiento también racional de la Administración. La doctrina se muestra controversial al abordar algunos aspectos del tema, especialmente el conceptual,<sup>3</sup> ya que algunas corrientes asumen diferencias entre funcionarios y empleados, otras no admiten tal diferenciación; ambas corrientes tratan de explicar sus posiciones desde variados enfoques y perspectivas;<sup>4</sup> la doctrina acepta que tal diferenciación tiene, además, una proyección jurídica.

En nuestro país, que no precisamente se caracteriza por un desarrollo doctrinario en el ámbito de la Administración y el Derecho Administrativo, se ha asumido jurídicamente la tesis de no diferenciar entre funcionarios y empleados públicos, por el contrario, de manera taxativa la ley los considera lo mismo.<sup>5</sup>

La facultad de nombramiento del personal de la Administración Pública corresponde constitucionalmente al presidente de la República,<sup>6</sup> por lo que a los fines de este trabajo nos acogemos al concepto de que servidor público es *toda persona designada regularmente para cumplir funciones esenciales y específicas de la Administración Pública*. Como podemos ver, se trata de un concepto restringido, pero que interpreta adecuadamente la realidad jurídica de nuestro país, en lo que concierne al sistema de Función Pública o empleo público.

<sup>3</sup> Podemos notar diferencia de criterio entre los doctrinarios italianos, franceses, alemanes, españoles, argentinos, colombianos, etcétera.

<sup>4</sup> En algunos casos se esgrime el argumento de que funcionarios son los designados por decreto del Ejecutivo, en otros se alega que son los que tienen la titularidad de los órganos o desarrollan las funciones políticas del gobierno, etc.

<sup>5</sup> Art. 1, párrafo, de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa del 20 de mayo del 1991: “Para los fines y efectos de esta Ley, los términos “empleado”, “funcionario” y “servidor” público, tienen un mismo significado”.

<sup>6</sup> Art. 55, numeral 1, de la Constitución, referido a las atribuciones del Presidente de la República: “Nombrar los... y los demás funcionarios y empleados públicos, cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes...”

Esta ubicación conceptual ha ayudado a despejar dudas respecto de aquellas personas que, vinculadas contractualmente a la Administración Pública, han pretendido reivindicar el status de servidor público, pero que no pasan de ser colaboradores de la Administración, es el caso de quienes realizan labores de mantenimiento de equipos y la planta física, de suministro, de consultoría, etc. Resulta bien claro que se parte del supuesto de que la actividad que le sea encargada debe estar reflejada en la estructura organizativa permanente de la Administración Pública y enmarcada en el régimen de funcionarial.

Cabe señalar que la imprecisión que acusa la doctrina en general respecto de la terminología para referirse al personal que labora en la Administración Pública ha sido transportada a la articulación de los derechos positivos latinoamericanos; en el caso concreto de nuestro país las leyes particulares suelen denominarle, indistintamente, *servidor*, *funcionario*, *empleado*, *agente*, etc. En definitiva, la Constitución Política solo alude los términos *funcionario* y *empleado*.

## Consagración Constitucional de la Función Pública

Como puede verse, el elemento normativo juega un papel de primacía en la organización y conducción de los Recursos Humanos del Estado, toda vez que se plantea, indefectiblemente, una relación laboral de derecho público que trasciende la simple voluntad de las partes envueltas, entiéndase el Estado y el servidor o funcionario público, pues sus voluntades se

“Países como Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Uruguay, Venezuela y otros pueden exhibir dentro de sus postulados constitucionales principios que han servido para desarrollar estatutos funcionariales, teniendo como orientación el mérito, el libre acceso a los cargos públicos, la permanencia, el desarrollo laboral, la honestidad, entre otros”.

encuentran necesariamente sometidas a un conjunto de preceptos jurídicos,<sup>7</sup> a los cuales se obligan con la designación, en el caso del Estado, y con la aceptación, en el caso del particular o servidor.

Gran parte de los países latinoamericanos, reconociendo la importancia que tiene el régimen jurídico de los servidores públicos para el logro de los fines del Estado, y en consecuencia, de los objetivos programáticos del gobierno, han optado por colocar en sus cartas sustantivas los principios que sustentan la gestión del personal al servicio de la Administración Pública, desde una perspectiva de profesionalización o de Carrera Administrativa.

Países como *Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Uruguay, Venezuela* y otros<sup>8</sup> pueden exhibir dentro de sus postulados constitucionales principios que han servido para desarrollar estatutos funcionariales, teniendo como orientación el mérito, el libre acceso a los cargos públicos, la permanencia, el desarrollo laboral, la honestidad, etcétera. .

En el caso de nuestro país, si bien en algún momento de nuestra historia política y administrativa la Constitución recogió uno que otros principios al respecto, en la actualidad la Carta Fundamental hace mutis. Hagamos un recorrido histórico en el ordenamiento constitucional y veamos el comportamiento de la cuestión.

<sup>7</sup> Las relaciones laborales de este tipo se encuentran configurada jurídicamente en leyes de empleos públicos, de servicio civil y carrera administrativa, de profesionalización de función pública, de estatuto de función pública, etcétera.

<sup>8</sup> Donde quiera que se ha dado importancia al régimen funcionarial de los servidores públicos se pueden notar avances considerables en materia de reforma administrativa y la capacidad de respuesta de la Administración Pública a los ciudadanos es ostensible.

## Constitución del 1844

No podemos soslayar que se trata de la primera Constitución de la República, y que marcó el nacimiento del constitucionalismo en nuestro país, y con la ella se procuraba organizar un sistema constitucional que sirviera de corolario a los anhelos y luchas de independencia en esta parte de la isla: No olvidemos también que, salvo excepciones, su contenido refleja el pensamiento liberal de la época.

El artículo 102, refiriéndose a las atribuciones del Presidente de la República, en su acápite quinto reza: *“Nombrar a los empleados de la Administración general y de Relaciones Exteriores, con las condiciones prescritas por la ley;* el acápite sexto del mismo artículo dispone: *Nombrar a todos los empleados públicos cuya nominación no se determina de otro modo por la Constitución o la ley”*.

Es fácil colegir que, si bien estos acápites no contienen de manera taxativa los principios que sirven de base a la profesionalización de la Función Pública, no menos cierto es que deja abierta la posibilidad jurídica para que por ley adjetiva se configure un sistema que incorpore los principios para la gestión de los recursos humanos del sector público, especialmente los que se derivan del *Ingreso*, sin posibilidad de que entren en contradicción con el mandato constitucional<sup>9</sup>. De hecho, algunos países, con disposición constitucional similar, hicieron andar sus modelos de profesionalización de Función Pública o Carrera Administrativa.

<sup>9</sup> Este es uno de los serios inconvenientes que presenta hoy el sistema de carrera administrativa en nuestro país.

“Somos de opinión de que para la conformación de un sistema normativo que propenda a la instauración de la Carrera Administrativa en el país, como en cualquiera otro, este solo postulado constitucional resulta más que suficiente, pues constituye sin duda el principio de estabilidad en el ejercicio de los cargos públicos, el cual, además, es la base fundamental de la profesionalización de la Función Pública”.

Tiene trascendental importancia, para los fines del presente trabajo, citar el acápite octavo del referido artículo 102, el cual dice: “*Suspender de sus destinos a los empleados cuyo nombramiento le corresponde, y que delincan en razón de su oficio; pero avisará dentro de cuarenta y ocho horas al Tribunal competente<sup>10</sup> acompañándole el expediente y documentos que motivaron su procedimiento, para que siga el juicio con arreglo a las leyes*”.

Válido es destacar las limitaciones que la propia Constitución imponía al primer mandatario, toda vez que su facultad sólo surtía efecto en tanto se refiriera a la suspensión temporal de los servidores y funcionarios públicos, es decir, no tenía potestad para destituirlos, sanción que era facultad privativa de los tribunales competentes, luego de comprobarse, en atención a las reglas vigentes del debido proceso, la violación de normas que tipificaban las faltas imputadas.

Somos de opinión de que para la conformación de un sistema normativo que propenda a la instauración de la Carrera Administrativa en el país, como en cualquiera otro, este solo postulado constitucional resulta más que suficiente, pues constituye sin duda el principio de *estabilidad* en el ejercicio de los cargos públicos, el cual, además, es la base fundamental de la profesionalización de la Función Pública. Esta disposición garantizaba la permanencia de los servidores en sus puestos de trabajo, y como consecuencia su desarrollo; y, lo más importante, la prestación de servicios adecuados a la ciudadanía, que es en suma la razón de ser del Estado,

<sup>10</sup> Estos casos eran de la competencia de los tribunales ordinarios, de acuerdo al sistema de organización judicial existente. Ver Art. 120 y siguientes de la Constitución del 1844.

de la Administración Pública y de sus servidores y funcionarios.

El artículo 198 de la misma Constitución establece: *“Los oficios públicos no pueden jamás ser propiedad de los que los ejerzan ni patrimonio de familia alguna”*. Si analizamos el contenido de este artículo en el contexto actual, probablemente no entendamos la razón de su importancia, pero si nos colocamos en el momento de su existencia de seguro que encontraremos sentido a su inclusión en el concierto constitucional.

No olvidemos que la *herencia*, junto a otras modalidades de obtención de cargos públicos, como la *compraventa*, *el arriendo*, etc., han marcado el proceso evolutivo de ingreso a la Administración Pública, pero por fortuna han sido abolidas y solo son parte del pasado. Su práctica hoy se encuentra asociada únicamente a las monarquías, en lo que respecta al título de Rey, pero no se refiere a las demás funciones de la Administración.

Bajo el criterio de que los cargos públicos eran propiedad de determinadas familias, como sucedió durante el feudalismo, estos podían ser transferidos por herencia a los descendientes; todo lo cual anulaba los requerimientos de capacidad, moralidad, mérito, buen desempeño, etc., para el ingreso y la permanencia en el servicio público. Un simple análisis nos lleva a concluir que este sistema choca frontalmente con los postulados de la democracia, por lo que no es digno de los estados republicanos. Ahí radica la razón de la consagración constitucional del 1844, lo cual tenía un invaluable valor jurídico y político.

## Constitución de Febrero de 1854

Es harto sabido que la Constitución de Noviembre, de San Cristóbal, generó grandes disgustos en dos importantes sectores de la sociedad de entonces, por un lado el clero, y por el otro el liberal; el primero por entender que el Estado intervenía en su organización y el segundo por la inclusión del fatídico artículo 210.

De la lectura del artículo 77 de la primera de dos reformas efectuadas en el año 1854, el cual contiene las atribuciones del Poder Ejecutivo, en sus acápites cuarto y noveno, podemos percatarnos que en materia de Función Pública se mantiene la esencia de la configuración jurídica de la Constitución de 1844.

## Constitución de Diciembre de 1854

La situación de inestabilidad de la República como consecuencia de los conflictos internos y externos, sumado esto a los inconvenientes que presentaba el texto constitucional, provocaron que, antes de que transcurriera un año desde la reforma anterior, surgiera la necesidad de una segunda reforma, es así que se lleva a efecto la reforma de diciembre de 1854.

El artículo 84 de esta, el cual dispone las atribuciones del Poder Ejecutivo, se lee en el numeral 14: *“Nombrar los agentes fiscales y todos los demás empleados públicos, cuyo nombramiento no confiere la Constitución o la ley a ninguna otra autoridad”*. Aquí vemos como, lamentablemente, desaparece la condicionante de que los nombramientos de los servidores públicos por parte del Poder Ejecutivo debían hacerse con arreglo a lo establecido por las leyes.

Sin duda, esta abolición abre un capítulo negativo en la historia de la Administración Pública Dominicana, capítulo que se ha extendido negativamente hasta el día de hoy, sin que ningún constituyente se haya atrevido a concluirlo. Esto ha ocasionado que la Función Pública en nuestro país no haya avanzado significativamente, en desmedro de las aspiraciones de los ciudadanos, usuarios de los servicios públicos y merecedores de una mejor atención por parte del Estado.

## Constitución de 1877

Esta reforma introdujo al ordenamiento constitucional dominicano un tema de gran importancia para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública, pues el artículo 76 dispuso: *“Ningún individuo podrá desempeñar más de un empleo público en la República. La aceptación de cualquier otro equivale a la renuncia del primero...”*

Como podemos ver, esto constituye hoy una cuestión cardinal, no sólo para la reflexión ética, si no también para la racionalidad y el control del gasto salarial en el Estado. Todos sabemos los inconvenientes que en este sentido han enfrentado y siguen enfrentando nuestros gobiernos.

Otra disposición a nuestro juicio relevante para la regulación de la Función Pública prevista en la Constitución del 1877, es la contenida en el artículo 78, la cual reza: *“Los empleados de la República no deberán admitir dádivas, cargos, honores o*

*recompensas de naciones extranjeras, sin el permiso de la Cámara Legislativa”.<sup>11</sup>*

## Constitución de 1955

Relacionado con la Función Pública, el artículo 104 de esta Constitución introdujo una excepción a la regla de incompatibilidad de funciones en la Administración Pública, al disponer: *Ninguna función o cargo públicos serán incompatibles con los cargos honoríficos y los docentes.*<sup>12</sup>

Uno de los temas controversiales de los estatutos de funcionarios públicos lo constituye el referido a la incompatibilidad de funciones, toda vez que juega un papel de importancia en la configuración del sistema de deberes y que procura que cada servidor del Estado se concentre de forma integral a la satisfacción de las demandas ciudadanas a partir de la gestión del servicio público para el cual ha sido contratado, evitando el pluriempleo desproporcionado en el sector público, el cual impide la dedicación necesaria para ofrecer servicios de calidad.

## Constitución de 1994

Hasta esta fecha, la Constitución del 1966 no había sido objeto de enmienda alguna, lo que la convierte en el texto constitucional de nuestro país de más vigencia en el tiempo.<sup>13</sup> Como consecuencia de

<sup>11</sup> Para la época la actividad legislativa de la República se ejercía por medio de una sola cámara, el Congreso era unicameral.

<sup>12</sup> En la actualidad, leyes adjetivas han ampliado la excepción de incompatibilidad a los cargos culturales, de investigación, etcétera.

<sup>13</sup> Así lo consigna el profesor de generaciones Dr. Raymundo Amaro Guzmán en la *Reseña Histórica* que hace de la Constitución de 1994 en el vol. IV de la obra Constitución Política y Reformas Constitucionales.

una crisis integral que vivió la sociedad dominicana, la cual resultaría prolijo describir en este trabajo, en agosto del 1994 se llevó a cabo la reforma que comentamos. Preciso es reconocer que esta fue de gran significación para el país, pues versó sobre distintos aspectos, como la nacionalidad, al sistema electoral, la reelección presidencial, el Poder judicial, etc., la mayoría de los cuales constituían reclamo de diversos sectores de la sociedad.

Esta reforma, si bien no impactó de manera directa el tema central de este trabajo, introdujo cambios en la manera de gestionar parte de los recursos humanos del Estado<sup>14</sup>, toda vez que instituyó la Carrera Judicial, o lo que es lo mismo, el régimen funcional de los servidores del ámbito judicial, de manera mas precisa, de los jueces.

En este orden, el párrafo I del artículo 63 de la misma se lee: “La ley reglamentará la carrera judicial y el régimen de jubilaciones y pensiones de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial”. El párrafo III del mismo artículo establece: “Los jueces son inamovibles, sin perjuicio de lo dispuesto en el acápite 5 del artículo 67”.

## **Constitución Vigente (2002)**

La más reciente de las revisiones constitucionales data de julio del año 2002,<sup>15</sup> esta en materia de

<sup>14</sup> Ya desde el año 1991 existía la Ley No. 14-91, sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, que rige para los servidores de la administración central del Estado, y sobre la cual se plantea que una de las dificultades para avanzar en su aplicación es la falta de sustento constitucional.

<sup>15</sup> Esta solo se limitó a restablecer la reelección presidencial, a pesar de que se había elaborado una propuesta de reforma integral con amplia participación social.

“Somos de opinión que, si bien parte del contenido de dicho artículo puede ser reivindicado para proclamar la libertad de acceso a los cargos públicos y la permanencia y el desarrollo en ellos con base en el mérito y la capacidad, no menos cierto es que la configuración de un sistema de profesionalización de Función Pública debe ser el resultado inequívoco de la intención del constituyente, del legislador y del Poder administrativo”

Función Pública no plantea novedad alguna, por lo que continúan rigiendo para los servidores del Poder Ejecutivo las mismas disposiciones anacrónicas, anticientíficas y contra Estado de derecho que desde el año 1854 están vigentes, para desgracia del desarrollo de la Administración Pública Dominicana.

En este sentido, veamos el manoseado artículo 55 de la Carta Sustantiva, referido a las atribuciones del Presidente de la República, el cual en el numeral 1 dice: *“Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos”*.

Es fácil percatarse que desde este dispositivo sustantivo resulta difícil articular un régimen funcional basado en el mérito de las personas y que permita un desarrollo laboral a partir del principio de estabilidad y los postulados de la carrera administrativa. La facultad de nombramiento de los servidores públicos recae en el Presidente de la República, sin que este tenga que acogerse a ninguna condicionante de mérito, capacidad e idoneidad; cualquier actuación en este sentido es el resultado de su voluntad política o de la presión que ejercen organismos internacionales.

Cabe destacar la promulgación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en el año 1991 y su posterior complementación con el Reglamento de aplicación en el 1994, cuyas disposiciones han sido difíciles de llevar a la práctica, toda vez que el

clientelismo político, entre otras limitantes, que encuentra apoyo en el artículo citado, obstaculiza significativamente su avance.<sup>16</sup>

Pese a esto, hay quienes esgrimen algunos artículos de la Constitución para fundamentar la base constitucional de un sistema de profesionalización de Función Pública en el país, destacándose el artículo 100, el cual reza: *“La República condena todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos, entre los cuales no deben contar otras diferencias que las que resulten de los talentos o de las virtudes y en consecuencia, ninguna entidad de la República podrá conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias”*.

Somos de opinión que, si bien parte del contenido de dicho artículo puede ser reivindicado para proclamar la libertad de acceso a los cargos públicos y la permanencia y el desarrollo en ellos con base en el mérito y la capacidad, no menos cierto es que la configuración de un sistema de profesionalización de Función Pública debe ser el resultado inequívoco de la intención del constituyente, del legislador y del Poder administrativo, pues esto es parte del corolario de una política pública relativa a la gestión de los Recursos Humanos estatales.<sup>17</sup>

Es importante destacar aquí que desde el mismo nacimiento de la República, con la Constitución del 1844, existe un mandato constitucional que se ha

<sup>16</sup> Recientemente se ha elaborado el Anteproyecto de Ley de Función Pública, el cual procura sustituir la Ley de Servicio Civil vigente, a partir del fortalecimiento del sistema.

<sup>17</sup> La gestión científica de los recursos humanos del Estado implica la puesta en marcha de los distintos subsistemas técnicos de gestión de personal como planeación, reclutamiento y selección, capacitación, evaluación del desempeño, promoción, salario e incentivo, relaciones laborales, etc., los cuales requieren de una configuración normativa previa.

“Resulta impostergable, si de verdad queremos avanzar hacia un Estado Democrático de Derecho, garante de servicios públicos de calidad y capaz de introducirse con éxito en el complejo escenario del libre mercado y la globalización, fenómenos que hiperbolizan el tema de la seguridad jurídica”.

mantenido en todo el devenir del constitucionalismo dominicano, y que se relaciona con el Estatuto de la Función Pública en tanto se refiere a la materialización del ingreso de los funcionarios públicos; en este orden, el artículo 106 dispone: *“La persona designada para ejercer una función pública deberá prestar juramento de respetar la Constitución y las leyes, y de desempeñar fielmente su cometido. Este juramento se prestará ante cualquier funcionario u oficial público”*.

Como vemos, la intención del constituyente de establecer normas sustantivas que apunten a la profesionalización de los servidores públicos, o al establecimiento de un sistema de carrera en el ámbito del Poder Ejecutivo es nula, por el contrario, algunas disposiciones constitucionales lo obstaculizan, de ahí que los esfuerzos por desarrollar de manera adjetiva la carrera administrativa han sido poco fructuosos.<sup>18</sup>

## Conclusiones

El Derecho Constitucional comparado confirma nuestra tesis de que los países que han avanzado más en la profesionalización de la Función Pública son precisamente aquellos que han agotado la etapa de consagrar como norma sustantiva los principios y valores sobre los que esta se sostiene. Tanto en Europa como en América esto es fácil de verificar.

Entendemos que la construcción de un Estado de Derecho pasa necesariamente por la consignación

<sup>18</sup> El 29 de marzo de 1994 se dictó el Reglamento No. 81-94, para la aplicación de la Ley de Servicio Civil, pese a ello, y a que es una pieza normativa rica en contenido, los avances han sido precarios.

constitucional de los principios fundamentales de la Función Pública;<sup>19</sup> algunos países latinoamericanos, incluido el nuestro, tienen esta deuda pendiente con la sociedad. Nosotros asistimos a la gran oportunidad de saldar esta deuda, pues esté en agenda una reforma constitucional que apunta a ser lo más integral posible, por lo menos ese es un reclamo de los distintos actores sociales y una de las condicionantes que se manejan.

Resulta impostergerable, si de verdad queremos avanzar hacia un Estado Democrático de Derecho, garante de servicios públicos de calidad y capaz de introducirse con éxito en el complejo escenario del libre mercado y la globalización, fenómenos que hiperbolizan el tema de la seguridad jurídica, la consagración en nuestro Pacto Fundamental de principios como el *libre acceso* a los cargos públicos, el *mérito* para ingresar, permanecer y desarrollarse en ellos, la *estabilidad* condicionada al buen desempeño y la honestidad, el *desarrollo profesional*, *tutela judicial*, entre otros.

Por otro lado, es importante que la Constitución disponga que los nombramientos de los servidores públicos deban hacerse con arreglo a lo que establezca el o los estatutos de los funcionarios públicos, sin importar sobre quien recaiga dicha facultad. En definitiva, dichos estatutos serán diseñados atendiendo a los principios constitucionales que se establezcan.

<sup>19</sup> Varias propuestas de reforma constitucional que se han elaborado en el pasado recogen de alguna forma dichos principios, entendemos importante que las mismas sean retomadas en la actualidad y se introduzcan las mejoras necesarias.

## Bibliografía

Amaro Guzmán, Raymundo, Peña Batlle, Manuel A., Pérez Campillo, Julio G.: *Constitución Política y Reformas Constitucionales*, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, R. D., 1995.

*-Derecho y Práctica de la Función Pública*, Publicaciones ONAP, Quinta Edición, Santo Domingo, R. D., 2006.

Marienhoff, Miguel S.: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo III-B. Abeledo-Perrot, Tercera Edición, Buenos Aires, Argentina.

Montero, Gregorio: *El Servicio Civil en República Dominicana*, *Revista Centroamericana de Administración Pública*, Núm. 46-47. ICAP, Costa Rica, 2004

Constituciones Políticas Dominicanas del 1844, 1854, 1877, 1955, 1994 y 2002.

Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Ley No. 14-91, de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

---

\* El autor es Abogado, especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública, actual titular del Departamento de Carrera Administrativa de la ONAP.

**57** Esbozo de la realidad  
en Latinoamérica

**67** Deseable comprobación  
de logros

**70** Proyecto de Preceptos  
para Consagrar  
en la Constitución  
Dominicana el Sistema  
Integral de Carrera  
Administrativa

**72** Un *Addendum* que puede  
ser útil: Extracto de la Carta  
Iberoamericana de la Función  
Pública

**74** Ideas finales para el caso  
dominicano

# Necesario Apoyo Constitucional a los Sistemas de Carrera por Mérito

Dr. Víctor Melitón Rodríguez R. \*

## Esbozo de la realidad en Latinoamérica

En diversos países del planeta sus gobiernos han logrado establecer y desarrollar buenos y respetables regímenes de gestión de los asuntos que atañen a los servidores civiles más preparados y dedicados a procurar el bienestar integral de sus respectivas sociedades. Y han conseguido tales regímenes, tanto para beneficio de las esferas centrales (Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Electoral, Contralor-Auditor, Contencioso-Administrativo , entre otras funciones), como a niveles de provincias, municipios, distritos, corporaciones públicas centrales y descentralizadas.

“En esta región se conocen casos de esfuerzos nacionales notables hacia la instauración y el desarrollo de los llamados sistemas de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y nos vienen a la mente las experiencias vividas por Costa Rica, Puerto Rico, Uruguay, Chile, Argentina, Colombia, Venezuela, Ecuador y otros países”.

Es el caso, por señalar algunos ejemplos, de las naciones más desarrolladas de los distintos continentes; entiéndase Europa, Norteamérica..., sin excluir países de otras regiones, como la Iberoamérica nuestra. En esta región se conocen casos de esfuerzos nacionales notables hacia la instauración y el desarrollo de los llamados sistemas de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y nos vienen a la mente las experiencias vividas por Costa Rica, Puerto Rico, Uruguay, Chile, Argentina, Colombia, Venezuela, Ecuador y otros países.

En la actualidad, la mayoría de nuestros países iberoamericanos han consagrado en sus Constituciones Políticas, de una u otra forma, los principios esenciales de la Carrera Administrativa, o al menos un mandato específico para que los Congresos respectivos emitan las correspondientes leyes sobre Función Pública de Carrera. Como casos citamos los que se indican a continuación, en orden alfabético:

1. ARGENTINA, Constitución de 1994, Artículo 14 bis: “Protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público”.
2. BOLIVIA, Constitución de 1994, Artículos 43 y 44: “Una ley especial establecerá el Estatuto del funcionario público (el cual) contendrá las disposiciones que garanticen la Carrera Administrativa”.
3. BRASIL, Constitución de 1988, Artículo 39: “La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios instituirán. . . un régimen jurídico único y planes de carrera para los servidores de la administración pública directa, de las autarquías

y de las fundaciones públicas”. Artículo 40: “El servidor será jubilado... compulsoriamente a los 70 años de edad con beneficios proporcionales al tiempo de servicio”.

4. COLOMBIA, Constitución de 1991., Artículo 209:  
“La función administrativa está al servicio de los intereses generales; se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.
5. COSTA RICA, Constitución de 1949, Artículo 191: “Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos...”. Artículo 192: “... los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo...” etc.
6. CUBA, Constitución de 1976, Artículo 43: “ los ciudadanos, sin distinción (alguna) , tienen acceso según méritos y capacidades, a todos los cargos y empleos del Estado, de la Administración Pública y de la producción y prestación de servicios “ etc.
7. CHILE, Constitución de 1980, Artículo 38:  
“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 igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la

capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes. Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar en los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”.

Nota: Sobre el caso chileno tenemos a la vista una publicación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, del año 2005, titulada “Una nueva concepción en la Gestión Pública Chilena. Textos legales”, que contiene la ley 18.834, Estatuto Administrativo, y la ley 19.882, Nueva Política de Personal, acompañadas de importantes Reglamentos sobre Concursos, Bonificación por Retiro, Alta Dirección, Programa de Becas, entre otras materias.

8. ECUADOR, Constitución de 1984; 2da. Codificación: RO 183 del 1993, Artículo 32: “los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la ley”. Artículo 40: “La Carrera Administrativa garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos”. Artículo 41, in fine: “Prohíbese el nepotismo en la forma que señala la ley”.
9. EL SALVADOR, Constitución de 1983, Artículo 167: “Corresponde al Consejo de Ministros: 1º Decretar el Reglamento Interno del órgano Ejecutivo y su propio Reglamento. Artículo 169: “El nombramiento, aceptación de renunciaciones

y concesión de licencias de los funcionarios y empleados de la Administración Pública.... se regirán por el Reglamento Interno del órgano Ejecutivo u otras leyes y reglamentos que fueren aplicables”.

10. GUATEMALA, Constitución de 1985, Artículo 108: “Régimen de los trabajadores del Estado. Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades”. Artículo 110: “Indemnización. Los trabajadores del Estado, al ser despedidos sin causa justificada, recibirán su indemnización equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos prestados. Este derecho en ningún caso excederá de diez meses de salario”.

11. HAITI, Constitución de 1987, Artículo 236.1: “La Ley reglamenta la Función Pública sobre la base de la aptitud, el mérito y la disciplina. Ella garantiza la seguridad del empleado”. Artículo 236.2: La Función Pública es una carrera. Ningún funcionario puede ser contratado sino mediante concurso u otras condiciones previstas por la Constitución y por la Ley, ni ser revocado sino por las causas específicamente determinadas por la Ley. Esta revocación debe ser pronunciada en todos los casos por el Contencioso-Administrativo”. Artículo 237: “Los funcionarios de carrera no pertenecen a un servicio público determinado sino a la Función Pública, que los pone a la disposición de los diversos organismos

del Estado” etc. (Ver también los Artículos del 238 al 244).

12. HONDURAS, Constitución de 1982, Artículo 256: “El régimen de Servicio Civil regula las relaciones de empleo y función pública que se establecen entre el Estado y sus servidores, fundamentados en principios de idoneidad, eficiencia y honestidad. La administración de personal estará sometida a métodos científicos basados en el sistema de méritos. El Estado protegerá a sus servidores dentro de la Carrera Administrativa”. (Ver también Artículos 257, 258 y 259).

13. MEXICO, Constitución de 1917, incluyendo reformas hasta 1994. En el caso del Artículo 123 de esta Constitución, que ya lleva ochenta y nueve (89) años de vigencia, lo referente al Servicio Civil de Carrera parece considerarse implícito en el Título Sexto, “Del Trabajo y la Previsión Social”, quizás porque fué resultado de una revolución política y social muy particular y profunda, que en su época no podía contar con elaboraciones propias de periodos más recientes de nuestras naciones. El citado Artículo 123 expresa que “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley:” (Consultar las muchas previsiones que completan dicho texto).

14. NICARAGUA, Constitución de 1986, Artículo 50: “Los ciudadanos tienen derecho de participar, en igualdad de condiciones, en los asuntos

públicos y en la gestión estatal”. Artículo 82: “Los trabajadores tienen derecho a condiciones de trabajo que les aseguren en especial (numeral 6) estabilidad en el trabajo conforme a la Ley, e igual oportunidad de ser promovido, sin más limitaciones que los factores de tiempo, servicio, capacidad, eficiencia y responsabilidad”. No se hace diferencia entre el empleo público y el empleo privado.

15. PANAMA, Constitución de 1972 y sus reformas de 1978, 1983 y 1994, Artículo 295: “Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio”. Ver también el Artículo 296.
16. PARAGUAY, Constitución de 1992, Artículo 101: “De los funcionarios y empleados públicos. Todos los paraguayos tienen el derecho a ocupar funciones y empleos públicos. La ley reglamentará las distintas carreras, las que, sin perjuicio de otras, son la judicial, la docente, la diplomática y consular, la de investigación científica y tecnológica, la de servicio civil, la militar y la policial”. Ver también los Artículos 102 al 106.
17. PERU, Constitución de 1993, modificada en 1995, Artículo 40º: “La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza”. Ver también los Artículos 41º y 42º.

18. PUERTO RICO, Constitución de 1952, Artículo IV, Sección 4: Establece que es función del Gobernador, entre otras, la de “nombrar, en la forma que se disponga por esta Constitución o por ley, a todos los funcionarios para cuyo nombramiento esté facultado”. Ver también las Leyes de Personal precedentes y subsecuentes.

19. REPUBLICA DOMINICANA, Constitución de 1994: No se ha formalizado en esta un mandato para instituir la Carrera de los Servidores Públicos. Su Artículo 55 señala que “corresponde al Presidente de la República: 1. Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos”. Ver también su numeral 4.

(Nota: Sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa existen: a) Ley 14-91 del 20/5/91; b) Reglamento 81-94 del 29/3/94; c) Manual de Organización del Estado Dominicano, del 2004; d) Decreto 586-96: Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo (dos tomos), del 1996; e) diversos Decretos, resoluciones, guías e instructivos procedimentales, por subsistemas especiales de Reclutamiento y Selección; Evaluación de Desempeño, Promoción y Cambios de Personal; Incorporación de organismos y empleados a Carrera; Relaciones Laborales en el servicio público; Auditoría de la Incorporación de Empleados a Carrera Administrativa..., entre otros. Ver también: “10 Proyectos de Reglamentos

de Servicio Civil y Carrera Administrativa”, 1991-1992, por vmrr).

20. URUGUAY, Constitución de 1997, Capítulo IV, Artículo 60: “La Ley creará el Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios descentralizados, que tendrá los cometidos que esta establezca para asegurar una administración eficiente. Establécese la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados de la Administración Central, que se declaren inamovibles, sin perjuicio de lo que sobre el particular disponga la ley... Su destitución sólo podrá efectuarse de acuerdo con las reglas establecidas en la presente Constitución. No están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios de carácter político o de particular confianza, estatuidos, con esa calidad, por ley..., los que serán designados y podrán ser destituidos por el órgano administrativo correspondiente”.

Ver también los Artículos del 61 al 67, en particular este último, sobre retiro y pensión; así como el Artículo 275, ordinal 5º: “Nombramiento y separación de empleados de los Gobiernos Departamentales”, o provinciales.

21. VENEZUELA, Constitución de 1961, Artículo 122: “La Ley establecerá la carrera administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social. Los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna. Todo

funcionario o empleado público está obligado a cumplir los requisitos establecidos por la ley para el ejercicio de su cargo”. Ver también los Artículos 123, 124, 125 y 141.

*Constitución de 1999.* Por su parte este instrumento capital establece, en relación con la función Pública, lo siguiente: “Artículo 144: la Ley establecerá el Estatuto de la función pública mediante normas sobre ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios de la Administración Pública, y proveerá su incorporación a la seguridad social. La ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos para ejercer sus cargos”. “Artículo 145: Los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Su nombramiento o remoción no podrán estar determinados por la afiliación u orientación política. Quien esté al servicio de los Municipios, de los Estados, de la República y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, no podrá celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí ni por interpósita persona, ni en representación de otro..., salvo las excepciones que establezca la Ley”.

“Artículo 146: Los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados, los obreros... al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la Ley. El ingreso de los funcionarios públicos.... a los cargos de carrera será por *concurso público*, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia.

El ascenso estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos...”, etc. (Ver también, por ser importantes, el Artículo 147... sobre remuneraciones, jubilaciones y pensiones...; el Artículo 148... sobre desempeño de “más de un destino público remunerado...;” y el Artículo 149 sobre aceptación de cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin la autorización de la Asamblea Nacional”).

## Deseable comprobación de logros

Habría que comprobar en esos países, hasta dónde han desarrollado verdaderos y respetados Sistemas de Carrera Funcionarial, o de Servidores Públicos.

Hace muchos años —por lo menos cinco o seis decenios, según los documentos que tenemos en nuestras manos— que se dio inicio en América Latina y en la Región del Caribe a la labor de consagrar por vía constitucional, legal y/o reglamentaria, los principios, normas, técnicas y procedimientos propios de tales sistemas, pero no tenemos aún suficientes materiales que nos demuestren, con claridad y certeza, que en verdad se ha avanzado de modo satisfactorio en la implantación de los mismos, país por país; —aunque ello no niegue el hecho irrefutable de que en distintos momentos históricos de nuestras naciones se hicieron esfuerzos por garantizar el *libre acceso* de los ciudadanos a sus Gobiernos, y de asegurarles *estabilidad* en los puestos que ocupasen—: en el caso dominicano, como ejemplos, en 1821, con el Acta Constitutiva de la llamada “Independencia Efímera” de José Núñez de Cáceres, y en 1844 con la Constitución emitida después de nuestra Independencia de Haití.

“De hecho, en lo tocante a la Carrera Administrativa General se ha avanzado en forma medianamente satisfactoria y se tienen expectativas de que se la hará avanzar, en plazos, formas y medidas razonables, con el andar del tiempo, y siempre que el poder político se decida a ofrecer todo el respaldo que para ello se necesita”.

A fin de propiciar el establecimiento y desarrollo de los sistemas de gestión de personal, con base en la serie de principios que se recoge –por ejemplo– en la relación de Constituciones Políticas de los países antes señalados, podría ser de muchísima utilidad emprender distintos tipos de estudios y acciones, como los siguientes: 1. *Estudios comparativos, analíticos, profundos y completos –entre países–, de sus propios sistemas de personal público*; 2. *Envío de personal nativo a observar experiencias exitosas de otras naciones (intra y extra-región)*; 3. *Obtención de asesoría calificada –nativa o foránea– con vista a profundizar los esfuerzos que esté realizando cada país*; 4. *Desarrollo de todos los elementos y subsistemas de cada régimen de función pública*; 5. *Esfuerzos serios de cada Gobierno para erradicar la incidencia partidista no calificada*; 6. *Descongestionamiento de la burocracia estatal, por ej. mediante eliminación de personal no calificado o supernumerario; eliminación del nepotismo y el favoritismo; creación de empleos productivos suficientes y bien remunerados; y selección rigurosa de personal calificado indispensable*; entre otras medidas no menos importantes.

El caso de Servicio Civil de Carrera que mejor conocemos, obviamente, es el de nuestra República Dominicana, donde todavía no han sido consagrados en su Constitución Política los principios esenciales que deben regir tanto la *Carrera Administrativa General* como las *Carreras Administrativas Especiales* (de Salud y Asistencia Social, de Educación, del Servicio Exterior –o Diplomática y Consular–, del Ministerio Público..., entre otras), pertenecientes

“Faltan algunas unidades importantes, en especial un Departamento de Auditoría de Servicio Civil y Carrera Administrativa, un Departamento de Profesionalización y Promoción del Personal Público, así como poner a funcionar –si tal fuere la decisión superior– el previsto Consejo Nacional del Servicio Civil, de orden consultivo, creado por los Artículos 25 y 26 del Reglamento 81-94, citado”.

a la Rama Ejecutiva del Gobierno Nacional; como en los demás entes de dicho gobierno: Legislativo, Judicial, de Auditoría y Contraloría, Contencioso-Administrativo; y a Nivel Municipal, lo mismo que en el seno de organismos autónomos y descentralizados del Estado, y en los cuerpos armados de la nación..., entre otros.

De hecho, en lo tocante a la Carrera Administrativa General se ha avanzado en forma medianamente satisfactoria y se tienen expectativas de que se la hará avanzar, en plazos, formas y medidas razonables, con el andar del tiempo, y siempre que el poder político se decida a ofrecer todo el respaldo que para ello se necesita.

Según se ha visto en la relación de países aquí incluida, la República Dominicana cuenta con la *Ley 14-91*, de 1991; el *Reglamento 81-94*; un *Manual de Organización del Estado Dominicano* (octava edición, 2004); un *Manual de Cargos Civiles Clasificados* (2 tomos), 1996, con dos enmiendas; *diversos Decretos e instructivos procedimentales*, por subsistemas especiales (de clasificación y remuneración de cargos; reclutamiento y selección; evaluación del desempeño; incorporación de organismos y empleados a carrera; auditoría de incorporación a carrera; y relaciones laborales en el servicio público). Faltan algunas unidades importantes, en especial un *Departamento de Auditoría de Servicio Civil y Carrera Administrativa*, un *Departamento de Profesionalización y Promoción del Personal Público*, así como poner a funcionar –si tal fuere la decisión superior– el previsto *Consejo Nacional del*

*Servicio Civil*, de orden consultivo, creado por los Artículos 25 y 26 del Reglamento 81-94, citado.

A nadie hay que demostrar la gran necesidad que existe de que en la Constitución de la República Dominicana sean consagrados, siquiera en forma escueta, los *preceptos fundamentales del Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa*. Por ello hemos elaborado el siguiente conjunto de ideas, como parte III de este artículo, que puede ser completado o mejorado por otros ciudadanos interesados y versados en la materia.

## **Proyecto de Preceptos para Consagrar en la Constitución Dominicana el Sistema Integral de Carrera Administrativa**

Art. \_\_\_\_\_. Por Ley será creado el sistema integral de Carrera Administrativa del Estado Dominicano, el cual estará regido por los siguientes principios:

- a) Todos los dominicanos idóneos tienen libre acceso a la función pública de carrera, de acuerdo con los requisitos, necesidades y posibilidades de las entidades componentes de la Administración Pública.
- b) Todos los servidores públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad social alguna.
- c) Los ciudadanos que obtengan cargos públicos por cumplir los requisitos de formación, especialización, experiencia de trabajo y buena conducta civil y laboral, sea que se trate de ingreso, ascenso, traslado, capacitación para

el cargo o actualización de conocimientos y habilidades, tendrán el derecho de estabilidad dentro de la Carrera Administrativa.

- d) Los empleados pertenecientes a un régimen de carrera permanecerán en sus cargos, salvo si incurrieren en faltas graves establecidas por normas oficiales, si cayeren en estado de inhabilidad física o mental para el trabajo, o si hubieren llegado al límite de edad establecido para permanecer en la Administración Pública.
- e) El Gobierno procurará que las remuneraciones y prestaciones de los servidores públicos sean justas, así como equitativas al ser comparadas entre los distintos sectores de la sociedad nacional.
- f) Todos los procesos propios de la Carrera Administrativa serán realizados en forma objetiva, imparcial, ética y transparente.
- g) Los empleados públicos tienen derecho a organizarse y a ejercer las acciones que derivan de tal prerrogativa, salvo las que estén prohibidas por ley.
- h) Los empleados públicos serán incluidos, sin distinción, en los planes de salud, asistencia, seguridad y bienestar organizados por el Estado o por algunas de sus instituciones.

Art. \_\_\_\_\_. Por Ley será creada una Secretaría de Estado de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la cual tendrá a su cargo todas las funciones que garanticen el pleno desarrollo del sistema integral señalado en el Artículo anterior.

“Art. \_\_\_\_\_. Ningún servidor público podrá desempeñar más de un cargo remunerado por el Estado o por alguna institución de este, sea centralizada o descentralizada, salvo que el segundo cargo sea de naturaleza docente, de gestión académica, del área de salud y asistencia social, o de un área de desarrollo humano reconocida por el Estado. El desempeño de un segundo cargo remunerado, en violación de lo antes establecido, significará renuncia del primer cargo”.

Art. \_\_\_\_\_. Ningún servidor público podrá desempeñar más de un cargo remunerado por el Estado o por alguna institución de este, sea centralizada o descentralizada, salvo que el segundo cargo sea de naturaleza docente, de gestión académica, del área de salud y asistencia social, o de un área de desarrollo humano reconocida por el Estado. El desempeño de un segundo cargo remunerado, en violación de lo antes establecido, significará renuncia del primer cargo.

Art. \_\_\_\_\_. Se prohíbe a los servidores públicos aceptar cargos o funciones, honores o recompensas de gobiernos extranjeros ni de instituciones internacionales sin la debida autorización del Congreso Nacional, salvo que tales asuntos hayan sido establecidos mediante convenciones o acuerdos bilaterales o multilaterales.

Art. \_\_\_\_\_. Será desarrollada la instancia de lo Contencioso-Administrativo en materia de Servicio Civil y Carrera Administrativa, con jurisdicción para conocer de todos los casos relacionados con diferencias o querellas surgidas entre los servidores públicos y el Estado, y con sujeción a lo que estipule el Congreso Nacional sobre tal materia.

### **Un *Addendum* que Puede Ser Útil: Extracto de la Carta Iberoamericana de la Función Pública\***

La *Carta Iberoamericana de la Función Pública* es un documento que fue aprobado por la “V Conferencia Iberoamericana de Ministros

\* Se sugiere una lectura completa de dicho documento.

“Art. \_\_\_\_ . Será desarrollada la instancia de lo Contencioso-Administrativo en materia de Servicio Civil y Carrera Administrativa, con jurisdicción para conocer de todos los casos relacionados con diferencias o querellas surgidas entre los servidores públicos y el Estado, y con sujeción a lo que estipule el Congreso Nacional sobre tal materia”.

de Administración Pública y Reforma del Estado”, realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en junio del 2003. Constituye de por sí un valioso apoyo a los *intentos de dar categoría constitucional a los preceptos esenciales del Servicio Civil de Carrera*.

Dicha Carta, al tratar de su “objeto” declara que “persigue las siguientes finalidades”.

“a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a este como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.

Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamados a constituir un lenguaje común sobre la función pública de los países de la comunidad iberoamericana.

Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito”.

(V. pág. 4 de dicha Carta).

También declara que “son *principios rectores de todo sistema de función pública*, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos, y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de:

- a. Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.

- b. Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
- c. Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.
- d. Transparencia, objetividad e imparcialidad.
- e. Pleno sometimiento a la ley y al derecho”.

(V. pág. 8 de dicha Carta).

## **Ideas finales para el caso dominicano**

Como se observa con facilidad en la relación de países iberoamericanos incluidos en este trabajo, casi todos ellos han consagrado en sus Constituciones Políticas declaraciones de sus propósitos de establecer y desarrollar sistemas de Servicio Civil de Carrera, tanto a nivel central (Poder Ejecutivo, Congreso, Poder Judicial y otros organismos gubernamentales centrales), como en los niveles de entidades descentralizadas, como son los municipios, corporaciones públicas, entes autónomos y entidades autárquicas. Algunas de esas declaraciones son vagas e imprecisas; otras son más concretas, y con ello facilitan la elaboración normativa y los tratamientos técnico-prácticos que son requeridos en cada país en particular, y en cada uno de sus sectores, niveles y áreas de trabajo.

En unos pocos de esos países se ha avanzado más que en otros, debido a esfuerzos especiales que han

“Nuestro país, como se dijo, aún no ha consagrado por vía constitucional su respaldo al establecimiento de tales sistemas de Servicio Civil de Carrera. Es esperable que tal consagración se produzca en la Reforma Constitucional que nuestro Gobierno Central está impulsando en estos momentos precisos, sea en los términos que aquí hemos sugerido o en otros términos de autoría externa”.

desplegado al respecto. En muchos otros las tareas principales están pendientes.

Nuestro país, como se dijo, aún no ha consagrado por vía constitucional su respaldo al establecimiento de tales sistemas de Servicio Civil de Carrera. Es esperable que tal consagración se produzca en la *Reforma Constitucional* que nuestro Gobierno Central está impulsando en estos momentos precisos, sea en los términos que aquí hemos sugerido o en otros términos de autoría externa; o aún más, con otros que puedan resultar claramente favorables al propósito declarado; sobre todo, porque sería muy justo apoyar los significativos esfuerzos que han hecho varios de los gobiernos de la región en tal sentido; y aún por los esfuerzos que vienen realizando profesionales dedicados con ahínco a la función pública dominicana entre los años 1961 y 2006. Tenemos fe en que ello resulte así, en honor de los especiales aportes legislativos y administrativos que a tales fines han sido desplegados desde el mencionado año 1961, en particular por la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) desde 1965 –año de su creación– y de modo más claro a partir del año 1991, en que fue promulgada la citada Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa (*Gaceta Oficial* 9808 del 30 de mayo de 1991).

---

\* El autor es Abogado, especialista en Administración Pública, actual Asesor de la ONAP.



# El Municipio en la República Dominicana

Lic. Rafael Santana Viñas, MED \*

El municipio podría definirse como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado. Está presidido por un Ayuntamiento que es un organismo de gobierno, integrado por Regidores que constituyen el cuerpo legislativo y de fiscalización; por el Síndico y el Vicesíndico. El Síndico es el ejecutivo del gobierno local.

## Origen y Evolución Constitucional

Las primeras influencias de organización de un auténtico régimen municipal, iniciaron no más se colonizó la Isla La Hispaniola, a partir del 5 de diciembre de 1492. El 24 de abril de 1494, fue instalado el primer Ayuntamiento del Nuevo Mundo, en la Villa de La Isabela, en lo que hoy es el municipio de La Isabela, en la provincia de Puerto Plata, constituyendo el principio del desarrollo en el nuevo continente, de la vida administrativa municipal y comunitaria. Este organismo estuvo presidido por un consejo edilicio, compuesto por Diego Colón, presidente; fray Bernardo Boil, Antonio Sánchez Carvajal, Juan López de Luján y Pedro Fernández Coronel, vocales, que eran una especie de regidores.

Los ayuntamientos o cabildos durante la colonia tenían funciones normativas, jurisdiccionales, impositivas y recaudadoras de impuestos, arbitrios y tributos en general que engrosaban los fondos de la Corona española.

Durante el dominio francés, que se inició con la firma del Tratado de Basilea en 1795, la Constitución Política Francesa en su artículo 3 estableció que Francia estaba dividida en 89 departamentos y estos a su vez se dividían en cantones y cada cantón en comunes. Más adelante, el artículo 6 disponía que las colonias francesas son parte integrantes de la República y estaban sometidas a la misma ley constitucional. El artículo 7 expresamente consignaba que “La Isla de Santo Domingo, cuyo cuerpo legislativo determinará la división en cuatro departamentos por lo menos y en seis a lo más”. La Asamblea de entonces dividió la

Isla en dos Departamentos: el Oriental con su capital Santo Domingo, el del Norte o Cibao con su capital Santiago de los Caballeros, y a los municipios se les cambió el nombre denominándolos parroquias.

El 26 de julio del 1801, la Asamblea Central vota la ley para regular la administración municipal. En ella se disponía que en cada territorio o parroquia existiera un Ayuntamiento que estaría compuesto por un Alcalde y cuatro Regidores. El Alcalde tenía atribuciones administrativas entre las cuales se encontraban, administrar justicia menor; que es lo que nuestra legislación actual llama infracciones de simple policía y Registros Civiles que consistía en anotar los actos de registro y traspaso de las propiedades y negocios realizados en el municipio

En 1808, con el triunfo de la Guerra de Reconquista y la celebración de la Asamblea en el paraje de Bondillo, el 12 de diciembre de 1808, se tomaron una serie de Resoluciones que fueron recogidas en el Acta de Bondillo, instrumento constitucional del momento, que en su numeral cuarto estableció que “el sistema administrativo y judicial continuarían como antes hasta que se hiciera una organización provincial arreglada a las leyes del Reino y Ordenanzas Municipales”.

El 19 de julio de 1812, fue puesta en vigor la Constitución de Cádiz en los territorios españoles de la Isla de Santo Domingo. Por los vaivenes políticos en la metrópolis fue abolida en 1814 y restablecida en junio de 1820. Respecto al régimen municipal establecía en su artículo 310 y siguientes que “los pueblos que tuvieran por lo menos un vecindario

“Al proclamarse la Independencia de lo que hoy es la República Dominicana, el 27 de febrero del 1844, y elaborarse la primera Constitución, nuestro insigne y padre fundador Juan Pablo Duarte y Diez y los Trinitarios proponían que para la mejor y más pronta expedición de los negocios públicos se distribuyera el Gobierno en: Poder Municipal, Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo, sin importar el orden de los poderes del naciente Estado dominicano”.

de mil almas, tenían derecho a un Ayuntamiento”. Existía una estructura de gobierno municipal compuesto por uno o más alcaldes, varios regidores y Procurador Síndico. La Presidencia correspondía al jefe político donde lo hubiere o al Alcalde o primer Alcalde en caso de haber dos (Art. 309). Se estima que para esa época, conforme a la nomenclatura establecida por la Constitución de Cádiz, funcionaron 21 ayuntamientos.

El 1º de diciembre de 1821, quedó instituido el “Estado Independiente de la Parte Española de Haití” dentro del cual se firmó el Acta Constitutiva del Gobierno Provisional que en su artículo 19 dejó claramente establecido “Por ahora, y mientras no se disponga otra cosa, continuarán los Ayuntamientos existentes denominándose municipales, y bajo la forma de su elección y renovación en las épocas y partes señaladas; pero en cuanto a sus funciones y facultades se atenderán a las que tenían y tienen por las Leyes de Indias, ya la policía de los pueblos”. Esta situación que no llegó a cristalizarse sólidamente en todo el territorio nacional, terminó de manera definitiva el 9 de febrero de 1822 con la entrada y ocupación de la ciudad de Santo Domingo, por el Presidente de Haití Juan Pedro Boyer y sus tropas.

El régimen municipal durante los 22 años de la invasión haitiana, mantuvo su nomenclatura sobre la base de la herencia francesa, por tanto, las regiones estuvieron divididas por departamentos y estos a su vez en distritos y comunas, conforme a las Constituciones Haitianas de 1816 y 1843.

Al proclamarse la Independencia de lo que hoy es la República Dominicana, el 27 de febrero del 1844,

“Curiosamente, en la Reforma Constitucional de 1865, con posterioridad a la Anexión a España, los temas municipales fueron erigidos como cuarto poder del Estado, donde en virtud de su artículo 93 se establecía “El Poder Municipal se ejerce por las Juntas Provinciales que crea esta Constitución, por los Ayuntamientos de las Comunes y demás funcionarios municipales que la ley establezca”.

y elaborarse la primera Constitución, nuestro insigne y padre fundador Juan Pablo Duarte y Diez y los Trinitarios proponían que para la mejor y más pronta expedición de los negocios públicos se distribuyera el Gobierno en: Poder Municipal, Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo, sin importar el orden de los poderes del naciente Estado dominicano. Para los fundadores de la República el Municipio constituía un poder del Estado.

Sin embargo, al sancionarse nuestra primera Carta Magna, el 6 de noviembre de 1844, se estatuyó en el artículo 159 lo siguiente: “habrá un ayuntamiento en cada Común en que lo había en el año de 1821, y la ley podrá establecerlos en las demás Comunes que convenga; sus vocales serán electos por las respectivas Asambleas Primarias, y serán presididas por el Alcalde o Alcaldes que ellos mismos elijan de entre sus miembros. Sus atribuciones y organización serán fijadas por ley”.

En determinados momentos históricos, los ayuntamientos, han tenido el control político y económico de los municipios, así como la Ley No. 32 del 2 de mayo de 1845, delega la administración a los ayuntamientos, tal y como era en 1821. A esta regla normativa se le atribuyó rango constitucional cuando en la reforma de 1854 en su artículo 117 los ayuntamientos encabezaban el gobierno económico y político de los pueblos. Esta nomenclatura fue reiterada en la segunda reforma de 1854 y en la de 1858.

Curiosamente, en la Reforma Constitucional de 1865, con posterioridad a la Anexión a España,

los temas municipales fueron erigidos como cuarto poder del Estado, donde en virtud de su artículo 93 se establecía “El Poder Municipal se ejerce por las Juntas Provinciales que crea esta Constitución, por los Ayuntamientos de las Comunes y demás funcionarios municipales que la ley establezca”. Dicho tratamiento fue mantenido durante la reforma de 1866, pero suprimido en 1872, cuando se restablecieron los principios de la reforma constitucional de 1854.

En la reforma de 1874 les fue suprimido el control político dentro de su jurisdicción, quedando sometidos a las Cámaras Legislativas para fines los de aprobación de cualquier reglamentación concerniente al arreglo de la policía urbana y rural. En ese mismo orden, la reforma de 1878 confirió a los ayuntamientos una auténtica autonomía presupuestaria, toda vez que los ayuntamientos votaban anualmente el presupuesto de sus ingresos y gastos y gozaban de independencia en lo relativo a la ejecución de sus atribuciones administrativas. Sin embargo, para imponer cualquier arbitrio municipal tenían que pedir aprobación al Poder Ejecutivo por conducto del Ministerio de lo Interior, la cual estaba supeditada a una opinión final favorable del Senado.

Es preciso destacar que con relación a la parte *in fine* del párrafo anterior relativa a la aprobación de los arbitrios, la norma fue evolucionando con las reformas constitucionales de 1879, 1880, 1881, 1887, 1896 y 1907, donde claramente se fue evidenciando como el Poder Ejecutivo fue monopolizando y congestionando el Despacho del Presidente de la República con la centralización exclusiva para la

aprobación de aquellos arbitrios municipales que no tenían naturaleza de impuesto, los cuales tenían que ser sometidos a las Cámaras Legislativas vía el Ministerio de lo Interior.

La Reforma Constitucional de 1908, incluyó a los ayuntamientos el gobierno administrativo de las Comunes y con el consentimiento del Congreso Nacional podían establecer toda clase de arbitrios que se refiera a usos y consumos en la Común. Vale destacar que esta disposición extraída de los artículos 77 y 78 de la Carta Magna de entonces, atribuía mayores elementos de independencia auténtica a los ayuntamientos del país.

En término de leyes adjetivas, la historia municipal tiene sus inicios con la Ley No. 5189 del 11 de enero de 1913. Esa Ley, estableció la organización comunal, lo que es hoy la Organización Municipal Dominicana.

En la segunda reforma constitucional efectuada el 20 de junio de 1929, quedó establecido como párrafo del artículo 77 que “los extranjeros varones mayores de edad y con una residencia de más de cinco años en la Común que los elija pueden ser regidores en las condiciones que establecen las leyes”.

En la reforma de 1955, quedó instituida la distinción entre el Distrito Nacional y los Municipios, toda vez que otorgó rango constitucional al organismo que gobierna dicho Distrito denominado el Consejo Administrativo del Distrito Nacional, quedando sujeto sus integrantes a la designación y remoción por el Poder Ejecutivo. En el caso de los municipios, su gobierno estaría a cargo de los Ayuntamientos, cuyos

“Es oportuno citar, que la afirmación de “extranjeros varones”, utilizada en otros regímenes constitucionales fue sustituida por “los extranjeros mayores de edad” lo cual elimina la configuración de una discriminación constitucional hacia la mujer extranjera, de poder acceder a los cargos municipales bajo las condiciones establecidas en la ley de entonces”.

síndicos y regidores serían nombrados y removidos por el Poder Ejecutivo. Nótese que desde 1844, dichos funcionarios eran elegidos por voto directo de los pueblos, sin embargo, en esta reforma cayeron en la centralización de la Administración que ejercía el Poder Ejecutivo.

En 1960, se produce una nueva reforma constitucional, donde se enuncia en el artículo 81 que el Gobierno del Distrito Nacional y el de los Municipios estarán cada uno a cargo de un Ayuntamiento, por lo que el otrora Consejo Administrativo del Distrito Nacional había sido eliminado. Asimismo, se retornó a la modalidad de elección popular para los síndicos y regidores. Es oportuno citar, que la afirmación de “extranjeros varones”, utilizada en otros regímenes constitucionales fue sustituida por “los extranjeros mayores de edad” lo cual elimina la configuración de una discriminación constitucional hacia la mujer extranjera, de poder acceder a los cargos municipales bajo las condiciones establecidas en la ley de entonces.

En 1961 se dictó la ley No. 5622 sobre autonomía municipal, a partir de la cual los ayuntamientos comenzaron a funcionar como verdaderos gobiernos locales sin que fuera necesaria la autorización del Presidente de la República, o cualquier otro funcionario para realizar sus actividades, y así está consignado en los Arts. 1 y 2 de dicha ley que establece como normas inherentes a la autonomía municipal, que los ayuntamientos no requerirán autorización del Presidente de la República para realizar actos de las funciones que establece la ley. No obstante, posteriormente se han dictado leyes que han

“... posteriormente se han dictado leyes que han cercenado la autonomía municipal restringiéndole su capacidad de establecer arbitrios y tasas por servicios, así como el requerimiento de la aprobación de la Liga Municipal Dominicana para la ejecución de proyectos, presupuestos y demás actos inherentes a sus funciones”.

cercenado la autonomía municipal restringiéndole su capacidad de establecer arbitrios y tasas por servicios, así como el requerimiento de la aprobación de la Liga Municipal Dominicana para la ejecución de proyectos, presupuestos y demás actos inherentes a sus funciones.

En la Constituyente de 1963, se varió el término de síndico por el de alcalde y se otorgó autonomía a los ayuntamientos. Fue suprimida la posibilidad de que extranjeros pudieran desempeñar los cargos municipales, estableciendo que solamente los naturalizados mayores de edad podían ejercerlos, siempre y cuando tuvieran más de dos años de residencia en la jurisdicción correspondiente.

En la reforma de 1966, se reestableció la nomenclatura constitucional referente al Distrito Nacional y los municipios que se había establecido en 1960, agregando algunas disposiciones adicionales referentes al manejo de su presupuesto y el establecimiento de arbitrios. Dicha disposición se mantiene vigente hasta la fecha, toda vez que las reformas de los años 1994 y 2002, no modificaron en parte tales artículos.

Salvo la experiencia citada en la reforma 1865, en ningún otro momento histórico de nuestras constituciones políticas se ha consignado el municipio como un poder del Estado, sino como una división política administrativa con un organismo de gobierno denominado Ayuntamiento, cuyas funciones y atribuciones el constituyente ha dejado delegadas a que lo establezca el legislador ordinario.

En la actualidad, los ayuntamientos municipales y el del Distrito Nacional, están regidos para su organización y funcionamiento por las leyes Nos. 3455 y 3456 del 1952 sobre Organización Municipal y del Distrito Nacional. Estas leyes fueron modificadas significativamente por la ley No. 5622 del 1961 sobre Autonomía Municipal.

## Bibliografía

Amaro Guzmán, Raymundo: *Constitución Política y Reformas Constitucionales (1947-1966)*, Vol. III, Ediciones UASD-ONAP, Santo Domingo, 1995.

Campillo Pérez, Julio Genaro: *Constitución Política y Reformas Constitucionales (1492-1844)*, Vol. 0, Ediciones UASD-ONAP, Santo Domingo, 1995.

De Pansey, Henrion: *Del Poder Municipal*, Imprenta de F. Antonio Álvarez, Caracas, 1850.

Peña Batlle, Manuel Arturo: *Constitución Política y Reformas Constitucionales (1844-1942)*, Vols. I y II, Ediciones UASD-ONAP, Santo Domingo, 1995.

Pérez Ramírez, Sucre: *Legislación y Procedimientos Municipales en Rep. Dominicana*, Editora Centenario, Santo Domingo, 2002.

Santo Domingo. Ayuntamiento del Distrito Nacional: Historia de los Ayuntamientos, <http://www.adn.gov.do>

Santo Domingo, Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP): *Manual de Organización del Estado Dominicano*, Ediciones ONA.

---

\* El autor es Abogado, tratadista de Derecho Público

## **89** Introducción

### **92** De algunas exigencias en el funcionamiento del Estado democrático

### **99** El Consejo de Ministros, máximo órgano de coordinación política en Francia

### **113** La Secretaría General del Gobierno como organismo de soporte administrativo de la coordinación del trabajo gubernamental

## **121** Bibliografía

# La Coordinación del Trabajo Gubernamental como Herramienta de una Gobernabilidad Eficiente: El Ejemplo Francés

Alain Delmas \*

Consultor en Administración Pública

## Introducción

Tras inicios difíciles, la problemática de la institucionalización del Estado como necesidad para el mejor cumplimiento de sus cometidos, se ha convertido en la última década como uno de los temas más debatidos, no sólo a nivel nacional y regional, en toda América Latina, sino también a nivel internacional, ya que se encuentra fuertemente promovida por los actores y donantes más relevantes.

“... un Estado fuerte,  
institucionalizado  
y eficaz, es a la vez  
condición y garantía del  
desarrollo sostenible,  
entendido en todos sus  
aspectos —económicos  
y sociales como  
de gobernabilidad  
democrática,  
así como en sus  
diferentes vertientes:  
Administración Pública  
profesionalizada  
y estable, marco  
institucional, estructura  
racional y eficiente  
del aparato estatal—  
contribuyen en ello”.

En efecto, bien se sabe que esas consideraciones subyacen y fundamentan desde hace varios años los trabajos y las recomendaciones de las grandes instituciones internacionales y regionales que en ello están dedicando esfuerzos importantes: La Unión Europea, el Banco Mundial, el BID, el PNUD, la OCDE y, por supuesto, el CLAD, comparten el mismo enfoque sobre la necesidad imperiosa para los Estados en desarrollo en cuanto a ir fortaleciendo sus estructuras, en específico administrativas, sus marcos normativos, así como, y de manera prioritaria, la profesionalización de la Función Pública, para que, de este conjunto de reformas orientadas hacia una mejor gerencia pública, salgan a la vez administraciones públicas más eficaces y eficientes y sistemas democráticos consolidados.

De tal manera que domina hoy en día un paradigma incuestionable: un Estado fuerte, institucionalizado y eficaz, es a la vez condición y garantía del desarrollo sostenible, entendido en todos sus aspectos —económicos y sociales como de gobernabilidad democrática, así como en sus diferentes vertientes: Administración Pública profesionalizada y estable, marco institucional, estructura racional y eficiente del aparato estatal— contribuyen en ello.

Todo esto es especialmente crucial para la región latinoamericana que se encuentra frente a difíciles desafíos, probablemente más que otras regiones del mundo, que interesan en gran medida el déficit de democratización, por razones diversas pero acumulativas. De ello la necesidad de los gobernantes de los países concernidos en cuanto a emprender

“... siempre es de gran valor a la hora de implementar reformas, vemos oportuno interesarse en el casos francés donde se han implementado desde hace décadas, al igual que en numerosos países de mismo nivel de desarrollo institucional, eficientes mecanismos de coordinación del trabajo gubernamental”.

una verdadera *“revolución en la Administración Pública”*<sup>1</sup>.

No es el propósito del presente artículo añadir más comentarios a los ya numerosos que fueron escritos sobre el tema, sino más bien el de limitarse en la presentación de unos elementos de comparación internacional. En concreto, se propone un enfoque específico en la ilustración de uno de los aspectos que más participan de la gobernabilidad, el de la eficacia y eficiencia de la actuación del Gobierno. Tema de estudio que requiere del análisis y de la presentación detallados de la organización y del funcionamiento de las herramientas institucionales idóneas, incluso imprescindibles, para ello, o sea de los principales órganos y mecanismos de coordinación del trabajo gubernamental, siendo los mismos tanto de orden político como administrativo.

Partiendo de la consideración que conocer y compartir experiencias ajenas y, en este tema preciso, exitosas y de larga trayectoria, siempre es de gran valor a la hora de implementar reformas, vemos oportuno interesarse en el casos francés donde se han implementado desde hace décadas, al igual que en numerosos países de mismo nivel de desarrollo institucional, eficientes mecanismos de coordinación del trabajo gubernamental.

Luego de unas consideraciones de orden general para recordar y precisar la problemática, el artículo se interesará en la organización y el funcionamiento del Consejo de gobierno, o de ministros, como principal

<sup>1</sup> Véase sobre esas consideraciones el importante documento aprobado por el Consejo directivo del CLAD en octubre de 1998, “Una nueva gestión pública para América Latina”.

“Claramente es una exigencia democrática cardinal que el gobierno legítimo, elegido por el pueblo soberano para ejercer en su nombre el poder ejecutivo durante un tiempo determinado, tenga en sus manos las herramientas necesarias para poder realizar el programa para el cual ha sido mandado. Premisa no sólo válida sino incuestionable, cualquiera que sea el sistema político en vigor —presidencial o parlamentario—”.

órgano político de coordinación y coherencia de la política estatal, y de las estructuras administrativas de soporte al mismo, en especial con la presentación de algunos de los aspectos del sistema en vigor en Francia desde hace ahora más de 150 años. Al respecto, tal permanencia en el tiempo, a pesar de los grandes trastornos políticos e institucionales que dicho país atravesó en un siglo y medio, debe evidenciar que los gobernantes que se sucedieron en ese periodo, a pesar de sus diferencias, encontraron suficiente interés y utilidad en las prácticas y órganos de coordinación gubernamental que sus antecesores crearon, desarrollaron y mejoraron poco a poco, como para beneficiarse de ellos y, a su vez, fortalecer el sistema.

## De algunas exigencias en el funcionamiento del Estado democrático

### 1. Gobernar con efectividad en un marco de continuidad del Estado: de unas condiciones previas

En primer lugar, hemos de partir de la premisa según la cual, en régimen democrático, el Poder ejecutivo ha de disponer de la capacidad efectiva de gobernar para poder ejecutar la política que se ha comprometido llevar a cabo durante la campaña electoral: Claramente es una exigencia democrática cardinal que el gobierno legítimo, elegido por el pueblo soberano para ejercer en su nombre el poder ejecutivo durante un tiempo determinado, tenga en sus manos las herramientas necesarias para poder

“... es importante sino imprescindible, que la Administración Pública esté estructurada respetando ciertos principios de base, para confortar a la vez su eficacia y su propia legitimidad, en cuanto contribuye a la institucionalización del sistema al servicio del cual está”.

realizar el programa para el cual ha sido mandado. Premisa no sólo válida sino incuestionable, cualquiera que sea el sistema político en vigor –presidencial o parlamentario–.

Con lo cual, en la medida en que, en un régimen democrático, no puede haber otro criterio de legitimación que la elección popular de los gobernantes por la mayoría de los ciudadanos y que a los candidatos y mandatarios, no se les puede exigir capacitación técnica específica previa, es en primer lugar necesario que los mismos dispongan de una Administración Pública profesional y estable, eficaz y eficiente, la cual, no sólo asegura la permanencia del Estado a través de los vaivenes políticos sino también, poniéndose al servicio inmediato del gobierno, le permite responder así a las expectativas de la ciudadanía, para que se respete la voluntad popular y que funcione de manera armoniosa y eficaz la democracia.

En otros términos, en ello radica una de las condiciones de base del buen funcionamiento de la democracia: El hecho de que el gobierno pueda ejecutar su programa sin demora ni tampoco padezca de dificultades que pudiesen surgir de la ineficiencia de la Administración Pública, de su inacción o inercia, incluso peor, de la actuación de una Función Pública parcial, clara y definitivamente contribuye en el refuerzo del sistema democrático y de la gobernabilidad.

Por consiguiente, es importante sino imprescindible, que la Administración Pública esté estructurada respetando ciertos principios de base,

para confortar a la vez su eficacia y su propia legitimidad, en cuanto contribuye a la institucionalización del sistema al servicio del cual está.

Dentro de dichos principios, se destaca evidentemente el del reclutamiento meritocrático de los empleados públicos, que deben estar en su cargo con el único propósito de servir el interés general y no intereses particulares: el hecho de que cada ciudadano es a la vez contribuyente claramente legítima su exigencia de un servicio imparcial de parte de la Administración Pública, o sea, fuera de todo tipo de criterios clientelistas o patrimonialistas que pudiesen intervenir tanto en el ingreso de los empleados como en su gestión.

Un servicio público imparcial y a la vez de calidad; eso es otro principio que inmediatamente introduce un tercero, el de la necesaria responsabilidad de los empleados públicos, y por consiguiente, también del profesionalismo de la Función Pública, así como de la necesidad para los funcionarios de tener y respetar una Ética profesional para cumplir con sus deberes.

Más allá de la simple gobernabilidad, todo ello contribuye claramente en asegurar la indispensable continuidad del Estado, exigencia aun más dramática que se trata de un Estado democrático, el cual, por naturaleza, se fundamenta en la alternancia de los gobernantes.

No obstante, esos primeros elementos, por imprescindibles que sean, no son nada suficientes y han de ser complementados por otros de índole algo diferente, en la medida en que interesan más de cerca en el funcionamiento del propio gobierno.

## **2. De la exigencia de coherencia y calidad del proceso de decisión a la armonización de las políticas públicas**

En la sociedad moderna, los Estados han de enfrentar los desafíos permanentes y tan variados de la Globalización y de actuar de manera cada vez más rápida, tanto a nivel interno como externo; en un marco en el cual también interactúan y se interrelacionan estrechamente los diferentes aspectos, cada vez más complejos, de las políticas públicas, la exigencia de coherencia de la conducción política, aparece como fundamental, probablemente más que nunca, tanto en su definición como en su ejecución. De lo contrario, de no lograrse esa coherencia indispensable, se corre el riesgo de la ineficacia e ineficiencia de la políticas públicas, algo dramático si se mira al ojo de las necesidades sociales cruciales de la población y del probable desencanto hacia el sistema democrático.

Del mismo modo, la calidad del proceso de decisión gubernamental es también una cuestión que se merece una especial atención: Las decisiones que ha de tomar el Poder ejecutivo son en todos aspectos importantes por el impacto, inmediato o diferido, que tienen en la sociedad, y requieren que el conjunto de parámetros que las sustentan esté perfectamente valorado. Hoy en día, una decisión, para ser eficiente y eficaz, debe considerar todos los elementos a tomar en cuenta, y resulta de un proceso organizado y coordinado entre los diferentes actores, desde su inicio hasta su implementación, cuidando la eficiencia concreta de los medios a ello consagrados. En otros términos, incidentemente, también ahí se

“Coherencia y calidad de la política y, por consiguiente, de la decisión pública, claramente requieren de una dirección firme desde el nivel más alto del gobierno, para superar las peculiaridades inevitables de los diferentes sectores ministeriales y, por ello, las contradicciones que siempre surgen, por múltiples razones, entre todas las esferas administrativas”.

origina la cuestión de la evaluación de la eficiencia social de las políticas públicas, y de las correcciones que eventualmente hay que darles, para elevar su rendimiento.

Coherencia y calidad de la política y, por consiguiente, de la decisión pública, claramente requieren de una dirección firme desde el nivel más alto del gobierno, para superar las peculiaridades inevitables de los diferentes sectores ministeriales y, por ello, las contradicciones que siempre surgen, por múltiples razones, entre todas las esferas administrativas.

En otros términos, ello se relaciona al tema de la armonización necesaria de las políticas públicas y, por consiguiente, de la no menos indispensable coordinación del Poder ejecutivo para lograrlas, ambas íntimamente ligadas, como se verá a continuación.

De ahí, el interés del estudio comparado de los mecanismos que numerosos países implementaron, ya que en la República Dominicana, todavía, la coordinación del trabajo gubernamental no aparece como una tradición tan institucionalizada como se merecería. En cambio, no es inútil recordar que, respecto de esta cuestión, todas las grandes democracias modernas —sean de régimen parlamentario, mixto o presidencial, incluso en la mayoría de los casos en los Estados Unidos, con excepción notable de algunas presidencias— institucionalizaron reuniones regulares del conjunto de los integrantes del Poder ejecutivo, o sea, del Presidente de la República con sus ministros, teniendo en la mayoría de los casos el “Consejo de Ministros” o “Consejo de Gobierno”, rango constitucional.

“... todas las grandes democracias modernas –sean de régimen parlamentario, mixto o presidencial, incluso en la mayoría de los casos en los Estados Unidos, con excepción notable de algunas presidencias– institucionalizaron reuniones regulares del conjunto de los integrantes del Poder ejecutivo, o sea, del Presidente de la República con sus ministros, teniendo en la mayoría de los casos el “Consejo de Ministros” o “Consejo de Gobierno”, rango constitucional”.

De no existir ese órgano, o de funcionar sin que se esté aprovechando de todas sus potencialidades, casi nadie, sino el propio Presidente de la República, por los contactos regulares que mantiene con cada uno de sus Secretarios y demás incumbentes, está en condición de poder tener un conocimiento del conjunto de los asuntos de Estado. En otros términos, la visión global, por cada uno de sus actores, de la política que conduce el gobierno, condición clave de la armonización de sus diferentes aspectos, es proba, sino claramente, inexistente. Incluso, seguramente que la propia percepción del Presidente de la República corra el riesgo de ser parcial o fragmentada, al no fundamentarse en los debates e intercambios de los más interesados. Igual y evidentemente, las demás autoridades, los ministros en específico, se ven poco o mal informados de las acciones y políticas propuestas y emprendidas por sus colegas, yendo todo ello en perjuicio tanto de la eficacia del conjunto como de la armonización de la actuación gubernamental.

Por consiguiente, de cierta manera, con ello se está desvirtuando el funcionamiento del Poder ejecutivo: en primer lugar, porque al Presidente de la República se le añade a las que son de la esencia de su mandato, otras tareas que no le deberían competir, las de dar coherencia a las diferentes políticas públicas y acciones llevadas a cabo por los Poderes Públicos; eso, en condiciones difíciles y necesariamente sin real posibilidad de delegar. En segundo lugar, también la mala o débil información de los Secretarios o Ministros influye en la comunicación política del Poder ejecutivo y tiene otras consecuencias nefastas, no tan solo en la eficacia del conjunto, sino también en la pedagogía de la acción gubernamental, la cual supone que cada uno de los dirigentes sea capaz de explicar y defender

“Introducir elementos de colegialidad en el mecanismo del mismo no puede tener otra consecuencia que la de darle mayor peso a la decisión y, por consiguiente, eficacia, en la medida en que los fundamentos de la decisión se enriquecen del debate y de los aportes de cada uno; las incoherencias posibles mejor se evidencian en los intercambios donde se toman en cuenta las consideraciones de los unos y otros;”.

la acción común, de manera solidaria, aunque fuese conducida por otro responsable. Ahora bien, el interés de una mayor información de cada uno es precisamente que contribuye a reforzar la acción del conjunto.

Con lo cual, se evidencia claramente el aporte positivo que pueden representar las herramientas de coordinación al más alto nivel para lograr mayor armonización en las políticas públicas en las diferentes etapas. La coordinación eficaz en el trabajo gubernamental permite un mejor flujo de información entre los máximos actores y, por ello, aparece como el medio cardinal de la armonización de la política del gobierno.

En este sentido es importante subrayar que de ninguna manera se trata de restarle cualquier elemento de poder al Presidente de la República o a quien tenga el poder de decisión sino, todo al revés, de intervenir en el proceso de toma de decisión para mejorarlo: Introducir elementos de colegialidad en el mecanismo del mismo no puede tener otra consecuencia que la de darle mayor peso a la decisión y, por consiguiente, eficacia, en la medida en que los fundamentos de la decisión se enriquecen del debate y de los aportes de cada uno; las incoherencias posibles mejor se evidencian en los intercambios donde se toman en cuenta las consideraciones de los unos y otros; el grado de aceptación es superior ya que la decisión, aunque tomada por el titular, lo es en presencia de todos, y resulta de una síntesis, de una apreciación común. Más allá, también la actuación de cada uno se ve mejor enmarcada en un marco común, identificado en sus diferentes aspectos, políticos, presupuestarios, administrativos, internacionales, etcétera. Con lo que,

cada uno bien conoce su margen de maniobra y su propio aporte a la acción global y a la ejecución del programa de gobierno para el cual el Presidente de la República estuvo elegido.

En ese sentido, si la decisión sigue siendo la del titular del Poder ejecutivo, el proceso de coordinación es de todos los interesados, participando al debate iniciado y liderado por el Presidente de la República. La armonización que resulta de dicho proceso facilita la eliminación de las incoherencias y contradicciones y permite adecuarlas mejor a los planes y programas elegidos.

Por consiguiente, por si solos se evidencian los beneficios de una reunión regular, frecuente, del gabinete en cuanto a la coordinación de las acciones del Poder Ejecutivo, para mejorar la armonización y la coherencia en la formulación y seguimiento de las políticas públicas en curso. En complemento, también aparece claro el papel relevante que puede jugar un órgano administrativo de máximo peso, ubicado muy al lado del Poder Ejecutivo, para servir de soporte técnico y que los mecanismos de coordinación en pos de la armonización así definidos funcionen con la mejor eficiencia.

## **El Consejo de Ministros, máximo órgano de coordinación política en Francia**

### **1. El Consejo de Ministros: una figura constitucional de larga trayectoria**

Inexistente en los inicios de la época moderna, el Consejo de Ministros es un órgano de rango

constitucional en Francia desde mediados del siglo XIX de manera casi ininterrumpida.

En primer lugar, cabe recordar que, en ese largo periodo de inestabilidad política y constitucional comprendido entre la Revolución de 1789 y el establecimiento de la Segunda República en 1848, las diferentes –ocho en total– constituciones que tuvo Francia, no preveían la creación de cualquier Consejo de ministros o de gobierno. Incluso, algunas de las constituciones expresamente rechazaron –prueba que se había debatido el tema– la idea que podía haber un Consejo de ministros; es el caso por ejemplo de la Constitución de 1795, la cual, en su artículo 151, afirmaba: *“Los ministros no conforman un Consejo”*.

No obstante, una vez Francia empezó a alejarse poco a poco de los periodos atormentados, a medida que las ideas constitucionalistas iban desarrollándose, que se democratizaban e institucionalizaban los regímenes, el funcionamiento del Poder ejecutivo estuvo estructurándose, cada vez con más precisiones, cada vez más en torno a un Presidente de la República que gobernaba con sus ministros, responsables, los cuales reunía en un Consejo presidido por él. De tal manera que a partir de la Constitución de 1848, en una sola ocurrencia desaparecerá el Consejo de ministros del ordenamiento constitucional francés, en concreto, cuando el Presidente de la República Louis Napoleón Bonaparte, elegido en 1848 en la primera elección al sufragio universal organizada para ese cargo, se orientara hacia la dictadura a partir de 1852 antes de restaurar poco después el Imperio. En 1852,

Louis Bonaparte impuso una nueva constitución, la cual indicaba en su artículo 13: *“Los ministros sólo dependen del Jefe del Estado; solamente son responsables, cada uno por lo que le concierne, de los actos del gobierno; no hay solidaridad entre ellos...”* No obstante, el Consejo de ministros se reintroducirá al final del periodo imperial, a medida que la dictadura se irá debilitando, y la revisión de 1869 establecerá en su artículo 2 que *“los ministros sólo dependen del emperador; deliberan en Consejo bajo su presidencia.”*

A partir de ese momento, ninguna de las diferentes constituciones posteriores que se aprobaron en Francia, que instauraron respectivamente: en 1875, la Tercera; en 1946, la Cuarta y en 1958, la Quinta República, dejaron de lado el Consejo de ministros. Incluso, el último periodo dictatorial, durante la Segunda Guerra Mundial, el funesto *“Gobierno de Vichy”*, afanoso colaborador del ocupante nazi, mantuvo el funcionamiento colegiado del gobierno y el mariscal Pétain presidía el Consejo de Ministros.

## **2. El Consejo de Ministros en la Constitución de 1958**

Vale la pena detenerse unos instantes sobre las maneras en la cuales las constituciones sucesivas tratan del Consejo de Ministros, recordando que, a menudo, fue en muy pocos artículos, incluso pocas frases,<sup>2</sup> de manera muy sintética y con un laconismo poco explicativo: por ejemplo, la Constitución de 1848

<sup>2</sup> Por cierto, aunque el Título VI de la Constitución de 1946 se titulaba “Del Consejo de Ministros”, la lectura de los diez artículos que lo componen evidencian que, de hecho, trata del Gabinete y no específicamente del órgano de coordinación del gobierno, tal como se entiende hoy en día, lo que, opinamos, introducía cierta confusión.

“De hecho, no es tanto por el texto constitucional mismo que se desarrolló el rol del Consejo de ministros a lo largo del tiempo, sino por un lado, por la aprobación, poco a poco, de diferentes leyes que consideraron oportuno que los decretos de aplicación estuviesen discutidos en Consejo de Ministros, así como, sobre todo, por las circunstancias históricas”.

solamente indicaba que el Presidente de la República nombraba y revocaba algunos altos cargos de confianza en Consejo de Ministros, sin más precisión en cuanto a eventuales otros roles del mismo. Igualmente hicieron las Leyes constitucionales que instituyeron la Tercera República en 1875.

De hecho, no es tanto por el texto constitucional mismo que se desarrolló el rol del Consejo de Ministros a lo largo del tiempo, sino por un lado, por la aprobación, poco a poco, de diferentes leyes que consideraron oportuno que los decretos de aplicación estuviesen discutidos en Consejo de Ministros, así como, sobre todo, por las circunstancias históricas: en específico, el surgimiento de la Primera Guerra mundial en 1914, en primer lugar, y la crisis económica y social de los años 1930, fuertemente contribuyeron en aumentar las necesidades de colegialidad del Ejecutivo, por si acaso se hubiese cuestionado el tema.

Obviamente, en este sentido, la Constitución vigente de 1958 es más interesante; introduce mayores detalles y ha dado al Consejo de ministros, y de manera muy explícita, roles esenciales; de hecho, se trata de los más relevantes, en lo que interesan la definición y conducción de la política del Estado, y el funcionamiento del Poder Ejecutivo.

Respecto de la regulación del Consejo de Ministros, ninguna disposición constitucional viene organizándolo. No obstante, son varios los artículos que han de ser leídos de manera conjunta, que vienen en complemento del artículo 9, el cual establece que *“El Presidente de la República preside*

“Es el caso en primer lugar del artículo 13 de la Constitución, uno de los más importantes y de los más ilustrativos al respecto: Establece el Consejo de Ministros como órgano de deliberación de los decretos y de las ordenanzas, de nombramiento de los más altos funcionarios del Estado, o sea, Consejeros de Estado, Embajadores, Prefectos, Directores de Administración central, Miembros de la Corte de cuentas, etc”.

*el Consejo de Ministros*”, y hacen referencia a un título u otro al Consejo de Ministros y, en específico, imponen su intervención en el proceso de decisión gubernamental.

Es el caso en primer lugar del artículo 13 de la Constitución, uno de los más importantes y de los más ilustrativos al respecto: Establece el Consejo de Ministros como órgano de deliberación de los decretos y de las ordenanzas, de nombramiento de los más altos funcionarios del Estado, o sea, Consejeros de Estado, Embajadores, Prefectos, Directores de Administración central, Miembros de la Corte de cuentas, etc. A la vez, define ciertos de los poderes más importantes del Presidente de la República, el de firmar dichos decretos, ordenanzas y nombramientos.

No es inútil mencionar que, en complemento de esa disposición, interviene la jurisprudencia del Consejo de Estado según la cual el hecho de que un decreto esté discutido en el Consejo de Ministros basta para que la titularidad de la firma pase al Presidente, aunque el ámbito del decreto discutido fuese de la competencia del Primer Ministro. En otros términos, en la medida en qué el orden del día del Consejo de Ministros está fijado por el Presidente de la República, uno ve de inmediato la amplitud de su poder y su posible extensión: como ya dijimos, la colegialidad del proceso está lejos de restarle cualquier poder que sea a su titular .

Esa colegialidad se vuelve reafirmada en el artículo 20, según el cual, por un lado, “*El gobierno determine y conduce la política de la Nación*” y, por otra parte, es responsable ante del parlamento. Combinada

esa disposición con la anterior y las demás que mencionan expresamente el Consejo de Ministros —o sea: la declaración del estado de sitio (artículo 36); la determinación de las ordenanzas (artículo 38); la deliberación de los proyectos de ley antes de su remisión al parlamento (artículo 39); la decisión del Primer Ministro de comprometer la responsabilidad del gobierno ante la Asamblea Nacional (artículo 49)— uno se da cuenta de la importancia cardinal del Consejo de Ministros como lugar de la decisión política, de la expresión de la colegialidad del Poder Ejecutivo.

De la colegialidad por un lado y, podemos añadir, también de la solidaridad: a los términos del artículo 49, el Primer Ministro, como Jefe del gobierno, compromete la responsabilidad del todo, no solamente la suya, ni tampoco de cualquiera de los ministros de manera individual. Cual solidaridad se expresa no sólo en los momentos políticos más difíciles, en la adversidad ante el parlamento, sino también en la cotidianidad, a través de la refrendación de los actos del Presidente de la República y del Primer Ministro por los ministros encargados de la ejecución de sus decisiones, según los artículos 19<sup>3</sup> y 22; así cada uno manifiesta su adhesión a las decisiones políticas tomadas en un escenario colectivo.

### **3. Algunos otros momentos de colegialidad gubernamental**

En paralelo, también ocurre que el gobierno se reúna de manera menos formal, en un marco no

<sup>3</sup> Salvo unos pocos casos limitados, que no compete al presente artículo detallar.

“Llamados “Consejos o Comités restringidos”, “Consejos o Comités interministeriales”, según la calidad de quien las preside, el Presidente de la República o el Primer Ministro, o simplemente “reuniones” cuando se llevan a cabo entre consejeros técnicos de los gabinetes ministeriales, reúnen los ministros de una misma área para preparar la decisión antes de que llegue al seno del Consejo de Ministros; de tal modo, aseguran funciones de coordinación

realmente previsto –salvo respecto de los temas de defensa–<sup>4</sup> ni tampoco prohibido por la Constitución, bajo la presidencia del Primer ministro y no del Presidente de la República.

Este tipo de reunión sobre todo se desarrolla en periodos de “cohabitación” es decir, cuando el gobierno no es de la misma tendencia política que el Presidente de la República.<sup>5</sup>

De cierta manera, es literalmente en esas ocasiones que el artículo 20 de la Constitución plenamente se aplica, que la letra exacta de la Constitución se respecta, y que el gobierno realmente determina la política de la Nación, sin que el Presidente de la República esté asociado en esa definición: en tales casos, sólo interviene para ratificar, en el Consejo de ministros, y así darles oficialidad, decisiones tomadas sin su participación activa.

En fin, en complemento del Consejo de Ministros, decenas, por no decir centenares, de reuniones interministeriales, se desarrollan cada año en el entorno gubernamental. Llamados “Consejos o Comités restringidos”, “Consejos o Comités interministeriales”, según la calidad de quien las preside, el Presidente de la República o el Primer Ministro, o simplemente “reuniones” cuando se llevan a cabo entre consejeros técnicos de los gabinetes ministeriales, reúnen los ministros de una misma área para preparar la decisión antes de que llegue al seno del Consejo de Ministros; de tal modo, aseguran

<sup>4</sup> Artículo 15 de la Constitución.

<sup>5</sup> En concreto, hasta la fecha en tres ocurrencias: entre 1986 y 1988 y entre 1993 y 1995, gobiernos de derecha y presidente socialista; Entre 1997 y 2002, gobierno socialista y presidente de derecha.

funciones de coordinación gubernamental desde el primer momento, en específico necesaria cuando se trata de la redacción de un proyecto de ley en la aplicación del cual, en el futuro, estarán implicados en su implementación varios sectores administrativos.

Al respecto, no es inútil de mencionar que la necesidad de tal coordinación ha crecido en proporciones drásticas en las últimas décadas, a proporción de la complejidad creciente de los asuntos. Por ello, se han vuelto esos consejos sectoriales como lugar privilegiado del debate técnico, donde han de resolverse las dificultades antes de llegar a la etapa final del Consejo de Ministros.

Esa preocupación, perfectamente la resumió el Primer Ministro Lionel Jospin, por ejemplo y entre otros, quien, al asumir la función en junio de 1997, emitió una circular dirigida a los ministros de su gobierno recién nombrados, en la cual les intuyó fomentar fuera de su intervención las discusiones interministeriales de lugar respecto de las cuestiones de índole técnico, antes de que los asuntos le fueran sometidos: *“Insisto en la necesidad de una discusión interministerial previa al requerimiento de mi gabinete... No deseo intervenir en divergencias interesando aspectos secundarios de la actividad gubernamental y les invito, primero, en tratar de resolverlas entre Uds. (...).”*<sup>6</sup>

De hecho, esas reuniones son el momento clave para que cada Administración, cada sector interesado, exprese su diferencia, sus consideraciones, antes

<sup>6</sup> Circular del Primer Ministro, Lionel Jospin, 6 de junio de 1997.

“... el Consejo de Ministros se ha convertido, y poco a poco impuesto, a lo largo de la historia y práctica constitucional francesa, y en específico bajo el imperio de la Quinta República a partir de 1958, como el órgano más importante del trabajo gubernamental. Como bien se sabe, según los momentos, la lectura de la Constitución vigente fue en algunos momentos “presidencialista”, en otros periodos, totalmente parlamentarista”.

que la decisión esté tomada. Por ello, la importancia cardinal que se da cada vez más a la preparación de las mismas: para que el debate esté constructivo, es crucial que los representantes de cada ministerio, en concreto, los miembros de los gabinetes, participen con la argumentación técnica la más sólida, entre otros respecto del balance entre ventajas y desventajas de las soluciones que se proponen para defender los puntos de vista de su departamento.

De manera más general, y para resumir el tema y la importancia que tiene en Francia la coordinación de la actividad gubernamental, también el Primer ministro Lionel Jospin indicaba en la misma circular: *“La dirección de mi gabinete tendrá, con todos los otros directores de gabinetes, cada lunes, una reunión consagrada a las cuestiones de coordinación así como a la comunicación del gobierno. Todos los miembros del gobierno están comprometidos por una decisión tomada y deben de expresarse al respecto de manera solidaria. Esa regla es en específico válida durante el examen de un proyecto de ley en el Parlamento.”*

En conclusión, el Consejo de Ministros se ha convertido, y poco a poco impuesto, a lo largo de la historia y práctica constitucional francesa, y en específico bajo el imperio de la Quinta República a partir de 1958, como el órgano más importante del trabajo gubernamental. Como bien se sabe, según los momentos, la lectura de la Constitución vigente fue en algunos momentos “presidencialista”, en otros periodos, totalmente parlamentarista. Ahora bien, ello no ha impedido que la labor del gobierno

siempre haya seguido las mismas líneas en cuanto a su modo de actuar, prueba de la eficacia y eficiencia de la organización, tanto en cuanto al órgano mismo como a sus soportes técnicos.

#### **4. El Consejo de Ministros en concreto: algunos rasgos permanentes**

Ya se ha indicado que el Consejo de Ministros en Francia no está regulado por ninguna otra normativa sino el mencionado artículo 9 de la Constitución, en cuanto a sus atribuciones o a su organización. De hecho, sus competencias perfectamente pueden verse ampliadas por ley –basta que una ley prevea un decreto “en Consejo de Ministros” para ello– o por la costumbre: por ejemplo, nada impone que la decisión del Presidente de la República de someter un proyecto de ley al referéndum popular<sup>7</sup> tenga que ser tomada en Consejo de Ministros; no obstante, siempre así se ha hecho.

Por lo tanto, unas reglas son permanentes. Entre otras, desde hace siempre, el Consejo de Ministros se ha reunido con una periodicidad semanal: de manera tradicional, el Consejo de Ministros siempre está convocado los miércoles, a las 9.30 de la mañana, en el Palacio presidencial del Eliseo. Bajo la presidencia del Presidente de la República, son convocados el Primer Ministro y el conjunto de los ministros. La presencia de los “ministros delegados”, es decir, adscritos a un ministro de plena titularidad, puede variar según lo que indica el decreto que fija sus atribuciones y la participación de los Secretarios de

<sup>7</sup> Artículo 11 de la Constitución.

Estado —equivalente francés de los sub-secretarios en numerosos otros países— está requerida solamente cuando el orden del día prevé que se debata un tema de su competencia.

La presidencia del Consejo de Ministros por el Presidente de la República es uno de las especificidades históricas francesas al respecto, ya que en otros países, preside el Jefe del gobierno, y, en algunos casos, ni siquiera asiste el Jefe de Estado; así es por ejemplo en Inglaterra, España o Alemania; igualmente en Bélgica, aunque no haya prohibición constitucional, los reyes sucesivos dejaron de presidir, incluso de participar al Consejo de ministros hace ya más de 45 años. En cambio, en Francia, incluso en los periodos en los cuales el Presidente de la República no tenía otro poder que exclusivamente honorífico, tal como durante la Tercera República, o sea entre 1875 y 1940, ese rol nunca se cuestionó.

Bajo el imperio de esa última constitución, el Presidente de la República, único titular del poder reglamentario, presidía el Consejo de Ministros, pero sin convocarlo —competencia del Jefe del gobierno—<sup>8</sup> y participaba en los debates, aunque sin dirigirlos, pero con la autoridad que impone la función y el poder de su firma, imprescindible para la validez de las decisiones ahí tomadas.

Después de la Segunda Guerra mundial, entre 1946 y 1958, en el marco de la Cuarta República, se mantiene la presidencia del Consejo de ministros por el Presidente de la República, aunque con un par de

<sup>8</sup> De manera curiosa, e errónea, los textos de aquella época llamaban al jefe de gobierno “Presidente del Consejo”, aunque la presidencia del consejo de ministros pertenecía al Presidente de la República.

diferencias cardinales con la Tercera República: por un lado, a los términos de esta constitución, el titular del poder reglamentario era el Jefe del gobierno y no el Presidente de la República; por otra parte, la dirección de los debates del Consejo sí, pertenecía al Presidente de la República, aunque la convocatoria y la fijación del orden del día eran de la competencia del Jefe del gobierno.

Es interesante subrayar que las disposiciones constitucionales de las Repúblicas anteriores no impidieron los Presidentes que lo desearon, llevar a cabo presidencias activas del Consejo de ministros; de cierta manera, la Constitución de 1958 se aprovechó de estas prácticas para realmente institucionalizarlas y mejorarlas, de tal manera que hoy en día, el Presidente de la República no sólo preside el Consejo de Ministros, pero también define el orden del día y dirige las deliberaciones.

El orden del día está fijado por el Presidente de la República, por cierto, en colaboración estrecha con el Primer Ministro, y siempre respecta la estructura en tres partes siguiente:

a. En primer lugar, en la “Parte A” se adoptan los proyectos de ley, antes de su transmisión al parlamento, así como los proyectos de decretos y de ordenanzas. En principio, no requieren de debates, ya que el amplio y sistemático trabajo previo de coordinación técnica debe de haber resuelto las eventuales discrepancias, en todos sentidos y aspectos, entre los diferentes departamentos interesados; con lo cual, es muy poco frecuente que a la altura del Consejo de Ministros surja una dificultad que imponga la posposición de

“Con esas características, el Consejo de Ministros es realmente el momento donde se concretizan la colegialidad y solidaridad del gobierno. Por esa misma razón, también, normalmente, salvo en muy raras excepciones, no se procede a votación en el Consejo de Ministros: el debate conduce al consenso o a la toma de decisión por el Presidente de la República, sin que para ello haya que proceder al voto”.

la aprobación de un proyecto de texto. De ocurrir, claramente significaría que en un momento u otro del proceso de elaboración, falló el mecanismo de coordinación.

b. La “Parte B” interesa los nombramientos de los más altos funcionarios, previstos por el artículo 13 de la Constitución; por las mismas razones que en cuanto a la Parte A, no son temas de gran debates en la etapa del Consejo de Ministros.

c. En la “Parte C”, se escuchan las comunicaciones de los diferentes ministros inscritos, respecto de los temas de actualidad o de la situación de un sector determinado para el pleno conocimiento de causa del conjunto del gobierno, o su información sobre futuros proyectos o temas de trabajo. En específico y de manera sistemática, esa parte se inicia por la comunicación del ministro de relaciones exteriores, que expone sobre la situación internacional y la actividad diplomática de la semana; también la situación económica y social frecuentemente es uno de los más relevantes.

Con esas características, el Consejo de Ministros es realmente el momento donde se concretizan la colegialidad y solidaridad del gobierno. Por esa misma razón, también, normalmente, salvo en muy raras excepciones, no se procede a votación en el Consejo de Ministros: el debate conduce al consenso o a la toma de decisión por el Presidente de la República, sin que para ello haya que proceder al voto. En este sentido, no se admitirían que luego, un ministro expresara una opinión divergente a la del Consejo de Ministros al cual participó. Obviamente, constituiría

un caso de destitución inmediata.

La eficacia y eficiencia de dicha organización es tal, respecto de la coordinación del trabajo gubernamental, que el mismo esquema también se encuentra en la gran mayoría de los otros países, donde muy a menudo, el Consejo de Ministros se rige por reglas de funcionamiento muy parecidas, a veces con la misma antigüedad. Es el caso de Bélgica, por ejemplo, en cuanto a la composición del Consejo de Ministros en el cual los Secretarios de Estado sólo están convocados cuando un asunto de su sector de competencia está inscrito al orden del día; igualmente semanal, el Consejo de Ministros belga está estructurado y organizado en base a una tradición, una práctica, constitucional en lugar de reglas formales escritas. Y del mismo modo, también el Consejo de Ministros es el lugar en el cual se delibera y decide la política general del Estado y el foro que garantiza la cohesión política del gobierno.

Al tener ese rol tan esencial y crucial para la vida de la nación, el Consejo de Ministros debe evidentemente de ser un lugar de máxima discreción, lo que permite a la vez cuidar la solidaridad gubernamental; por ello, el secreto de los debates y la presencia exclusiva de los ministros. Al respecto, en Francia, son únicamente dos los participantes que no son miembros del gobierno: el Secretario General de la Presidencia de la República y el Secretario General del Gobierno, cuyo papel específico se detallará a continuación. Siguiendo la comparación con Bélgica, en ese vecino país, destacamos que en cambio, se pueden convocar, por cierto de manera excepcional, personalidades

“La Secretaría General del Gobierno es un órgano administrativo, que surgió en Francia a mediados de los años 30, cuando, al desenvolver cada vez más las responsabilidades del titular del Poder Ejecutivo, en aquel momento el “Presidente del Consejo”, es decir, hoy en día, el Primer Ministro, apareció necesario darle algún soporte técnico”.

exteriores cuya opinión se considera como de interés para el gobierno.

Por esa misma razón, la comunicación acerca de los trabajos del Consejo de Ministros obedece a reglas estrictas: inmediatamente después de la reunión, el ministro portavoz rinde cuenta a la prensa de las decisiones tomadas, y se publica un comunicado escrito, elaborado en base a los proyectos de comunicación de los ministros, el cual se difunde también en el Internet, en la página Web del Primer Ministro.

Claramente, cabe subrayar que la calidad de todo ese proceso de coordinación se fundamenta en la eficiencia de un aparato administrativo al lado del Primer Ministro, sobre el cual es importante detenerse, la Secretaría General del Gobierno.

## **La Secretaría General del Gobierno como organismo de soporte administrativo de la coordinación del trabajo gubernamental**

### **1. Breve reseña histórica**

La Secretaría General del Gobierno es un órgano administrativo, que surgió en Francia a mediados de los años 30, cuando, al desenvolver cada vez más las responsabilidades del titular del Poder Ejecutivo, en aquel momento el “Presidente del Consejo”, es decir, hoy en día, el Primer Ministro, apareció necesario darle algún soporte técnico.

Ya, como lo indicamos, entre 1914 y 1918, las condiciones impuestas por la Primera Guerra

mundial, habían necesitado la creación de un órgano político-administrativo específicamente encargado de la coordinación gubernamental; Luego, la creciente intervención del Estado en la esfera económica y social, en un tiempo de crisis de mayor gravedad, obligó a que se retomara poco a poco esa figura. Introducida de manera casi empírica en 1935 en el marco de la Ley de Presupuesto para el año siguiente y de la dotación al Jefe de gobierno, con cierta indefinición operativa y pocos recursos, inició por la reagrupación de algunos departamentos bajo su autoridad, y llegó a institucionalizarse definitivamente a partir de 1946.

Muestra de la importancia crucial que ese órgano logró tener en cuanto a la continuidad del Estado, no es inútil mencionar de entrada que, a pesar de un contacto más cercano con el corazón del Poder ejecutivo, a pesar de los vaivenes políticos, los titulares de la Secretaría General del Gobierno se benefician de una excepcional estabilidad en el aparato administrativo francés: a la fecha, en ese periodo de sesenta años, sólo ocho altos funcionarios ocuparon el cargo.<sup>9</sup> Entre otros, en un periodo de gran inestabilidad gubernamental, o sea, durante los doce años de la Cuarta República, el primer titular resultó ser el colaborador administrativo más próximo de 21 jefes de gobierno diferentes... Tradicionalmente, los otros funcionarios de la Secretaría General del Gobierno igualmente benefician de una gran estabilidad en su cargo, por las mismas razones: el interés del Estado y de cada equipo gubernamental en ello, en que la continuidad esté asegurada respecto del funcionamiento de los Poderes Públicos, gracias a

<sup>7</sup> Artículo 11 de la Constitución.

“La Secretaría General del Gobierno es hoy en día un organismo integrado en esencia por altos funcionarios de la carrera administrativa, de diversas trayectorias y provenientes de diferentes departamentos de la Administración Pública central, puesto a disposición del Primer ministro; la institución está encabezada por el Secretario General, siempre Consejero de Estado”.

la eficacia y eficiencia de un aparato administrativo de excepcional profesionalismo.

Hoy en día, la Secretaría General del Gobierno tiene un rol central, cardinal e indiscutido en el aparato administrativo francés que interesa varias esferas de la actuación del mismo. En el marco del presente tema, claramente insistiremos en lo que interesa la coordinación del trabajo gubernamental y, en específico, en el Consejo de Ministros.

## **2. Organización y misiones de la Secretaría General del Gobierno**

La Secretaría General del Gobierno es hoy en día un organismo integrado en esencia por altos funcionarios de la carrera administrativa, de diversas trayectorias y provenientes de diferentes departamentos de la Administración Pública central, puesto a disposición del Primer ministro; la institución está encabezada por el Secretario General, siempre Consejero de Estado.

Las misiones de la Secretaría General del Gobierno se pueden repartir en cuatro áreas distintas:

a. La coordinación y supervisión de los “servicios del Primer Ministro” es decir, del conjunto de las Administraciones Públicas centrales que directamente están adscritas al Primer Ministro.

b. La formación del gobierno, en el sentido en que, como órgano administrativo permanente, viene apoyando cada nuevo equipo gubernamental entrante en cuanto a su estructuración, en lo que se trata de la elaboración de los decretos y demás decisiones

que tomar de inmediato. Como ya dijimos, asegura la continuidad del Estado, y eso es especialmente importante cuando interviene una alternancia en el poder después de elecciones generales, presidenciales o legislativas. Al respecto, dentro de los casos más emblemáticos figura la transición exitosa, consecutiva a la llegada al gobierno en 1981 del Partido Socialista, que no había asumido el poder desde 1958, con la elección del presidente François Mitterrand por primera vez en aquella fecha.

c. El Consejo Jurídico del gobierno: en este orden de ideas, la Secretaría General del Gobierno vela por el respecto por el gobierno de las reglas del Estado de derecho; asegura la corrección formal y jurídica de los textos propuestos por el gobierno y actúa como consultor jurídico, con competencias transversales, no sólo a beneficio del Primer Ministro sino también de los demás ministerios. En cada etapa, vigila la adecuación del texto en fase de elaboración con las decisiones tomadas anteriormente.

En ese rol, en una segunda fase, también vigila el correcto desarrollo del procedimiento legislativo, en coordinación estrecha con los ministerios interesados, aporta una especial atención a las cuestiones de inconstitucionalidad que pudieran surgir y, luego, asegura el seguimiento estrecho de los procedimientos ante el Consejo Constitucional, ante el cual defiende las argumentaciones del gobierno. De igual manera, interviene respecto de la elaboración y publicación de los decretos de aplicación de la leyes, para evitar toda demora perjudicable.

d. En fin, *last but not least*, es el verdadero organizador del trabajo gubernamental, en cuanto

“Respecto de la organización del trabajo gubernamental, la Secretaría General del Gobierno se encuentra en el corazón de la interministerialidad. En otros términos, es el órgano encargado de toda la logística de los procesos decisorios del Poder Ejecutivo para darles su máxima eficiencia, en los cuales, a tal efecto, actúa en nombre del Primer Ministro”.

interviene en todas las etapas de las decisiones del Poder Ejecutivo. En ello, radica la esencia de su papel.

### **3. La Secretaría General del Gobierno, organizador del trabajo gubernamental**

Respecto de la organización del trabajo gubernamental, la Secretaría General del Gobierno se encuentra en el corazón de la interministerialidad. En otros términos, es el órgano encargado de toda la logística de los procesos decisorios del Poder Ejecutivo para darles su máxima eficiencia, en los cuales, a tal efecto, actúa en nombre del Primer Ministro.

En concreto, semanas antes de la fecha deseada para la presentación de un proyecto de ley al Consejo de Ministros, la Secretaría General inicia el proceso, convoca y conduce todas las reuniones interministeriales que han de organizarse para la elaboración de los proyectos de ley o decreto. Bajo la dirección del responsable del sector en la Secretaría General, los asesores ministeriales acuerdan las soluciones jurídicas a someter al poder político. También la Secretaría General del Gobierno prepara las decisiones del Primer Ministro y asegura las relaciones con los otros organismos claves del aparato administrativo que han de participar.

En cada etapa, la Secretaría General del Gobierno elabora e difunde las actas de las reuniones; también asegura la transmisión de los proyectos a los diferentes organismos partícipes de los procesos, tal como, obligatoriamente, el Consejo de Estado, o eventualmente, el Consejo Económico y Social y demás

organismos consultivos. Para la mayor coherencia del proceso, representantes de la Secretaría General del Gobierno participan a las reuniones de dichos organismos, en específico en el seno del Consejo de Estado, donde se elabora la coherencia jurídica de los textos del gobierno.

Al final del proceso, la Secretaría General del Gobierno asegura la publicación oficial de los textos aprobados después de haber recogido las firmas de los ministros competentes.

#### **4. La Secretaría General del Gobierno respecto del Consejo de Ministros**

En ello, el rol la Secretaría General del Gobierno también es crucial, en la medida en que, primero, a ella le compete asegurar la concertación con la Presidencia de la República en la fijación del orden del día. De manera muy concreta, la Secretaría General del Gobierno está en contacto permanente con la Secretaría General de la Presidencia y con el Director del gabinete del Primer Ministro. A esa altura, de común acuerdo, según las prioridades del Presidente y del Primer Ministro, también se priorizan las solicitudes eventuales que los diferentes ministros, en el transcurso de la semana, han expresado a la Secretaría General del Gobierno.

De hecho, teniendo en cuenta su perfecto conocimiento del estado de avance a nivel interministerial de los diferentes temas normativos —o sea, elaboración de los proyectos de ley, de decretos de diferentes índole—, gracias al trabajo permanente de coordinación técnica anteriormente

descrito, es evidentemente la Secretaría General del Gobierno que está en la mejor capacidad y condición de proponer una primera agenda tentativa a someter a la decisión del Presidente de la República.

En diferentes reuniones, el viernes en la oficina del Primer Ministro, y finalmente el lunes, en la Presidencia, se fija en orden del día definitivo, que la Secretaría General del Gobierno comunica a continuación inmediata a los ministros, así como a los eventuales Secretarios de Estado convocados.

En segundo lugar, el Secretario General del Gobierno como ya dijimos, es la única persona no miembro del gobierno, junto con el Secretario General de la Presidencia, en asistir al Consejo de Ministros.

En ese seno, el Secretario General del Gobierno actúa como secretario y redacta tanto las actas, secretas y archivadas en la Presidencia y en el *Hôtel Matignon*, sede del Primer Ministro, como la relación de las decisiones, la cual, aunque no se las esté comunicada de manera sistemática, podrá ser consultada por los ministros que lo necesitarían, ya que nadie está autorizado en tomar notas en el Consejo de Ministros, excepto el Secretario General del Gobierno.

También la Secretaría General del Gobierno redacta un comunicado público, preciso, el cual de hecho, es el único documento oficial, con destino a la prensa —y por consiguiente, a los ciudadanos— y a las administraciones. Preparado en su esencia antes de la reunión del Consejo de Ministros, en base a los textos en discusión y a las comunicaciones de los diferentes

ministros, lo revisan y completan el Secretario General del Gobierno y el Secretario General de la Presidencia, a continuación inmediata de la reunión para tener en cuenta el tenor de los debates y que, entre otros, sirva de soporte a la conferencia de prensa del portavoz.

En su globalidad, ese esquema de trabajo también se encuentra en otros países europeos. En Bélgica por ejemplo, existe una Secretaría del Consejo de Ministros cuyas funciones son claramente idénticas, tanto en cuanto a la preparación del orden del día como al desarrollo de la reunión, sin que sea útil acá detenerse en las pequeñas peculiaridades que pueden existir. Es igualmente el caso de España: en el seno del gobierno, el Ministerio de la Presidencia actúa como organismo de apoyo al gobierno en su conjunto y la subsecretaría del Ministerio asume las funciones de la Secretaría General del Gobierno francesa, en cuanto se trata de la organización y seguimiento del Consejo de Ministros y demás reuniones interministeriales, en las mismas condiciones, con los mismas competencias, por los mismos fines.

En un momento crucial para la República Dominicana, el del proceso de revisión constitucional actualmente en curso, puedan ser de cualquier utilidad la presentación de tales experiencias.

## Bibliografía

### ***En español:***

Mény, Yves,: *El sistema político francés*; La Documentation française, París, Francia.

Belloch Julbe, Juan Alberto: *El poder de gobernar*, en Diálogo por la Reforma, PARME, Santo Domingo, República Dominicana.

### ***En francés:***

Massot, Jean: *La présidence de la République en France*, La Documentation française, París, Francia.

\_\_\_\_\_ : *Le Chef du gouvernement en France*, La Documentation française, París, Francia.

Chevallier, Jean-Jacques, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France, de 1789 à nos jours*, Dalloz, París, Francia.

\_\_\_\_\_ : Carcassonne, Guy; Duhamel, Olivier, *La Vème République, 1958-2001*. Armand Colin, París, Francia.

Carcassonne, Guy: *La Constitution*, Le Seuil, París, Francia.

Py, Roselyne: *Le Secrétariat Général du gouvernement*, La Documentation française, París, Francia.

Revue du Droit Public, *Les 40 ans de la Vème République*, L.G.D.J., París, Francia.

---

\* El autor es Abogado, especialista en Derecho Público, actual Consultor de la ONAP.

**126** Patrimonialismo y  
racionalidad del Estado  
en el marco de la  
Constitución dominicana

**132** La Reforma Constitucional  
sobre el rol del Estado  
dominicano como condición  
para cambiar el paradigma  
de ejercicio del Gobierno

**136** El nuevo paradigma  
constitucional de ejercicio  
del Gobierno

**151** El régimen constitucional  
de la profesionalización  
de la función pública

# Hacia un Nuevo Paradigma del Ejercicio del Gobierno en la República Dominicana

## *Los cambios constitucionales necesarios para mejorar la gestión pública*

Dr. Julio César Fernández Toro \*

El presente trabajo se propone advertir sobre la importancia de adecuar el marco constitucional dominicano a las nuevas condiciones del mundo contemporáneo y, en consecuencia, a los desafíos presentes y futuros que la sociedad y el Estado dominicanos deberán enfrentar; así como aportar ideas para el debate sobre algunas nuevas regulaciones constitucionales que podrían mejorar significativamente la gestión pública en la República Dominicana. En consecuencia, nos limitaremos a tratar aspectos constitucionales sobre el diseño orgánico y funcional del sistema de gobierno y de la Administración Pública.

Cuando en el Derecho Constitucional se emplea el término sistema de gobierno, normalmente se lo entiende como una manera de organización del Estado por la cual se distribuye el poder público para que, siguiendo las ideas de Montesquieu, impida la acumulación del poder en una autoridad única. Ahora bien, existen dos acepciones del término sistema de gobierno, una es amplia *–latus sensu–*, la cual se refiere en general a las estructuras orgánica y funcional del Estado que se adoptan identificando las funciones fundamentales del Estado, las cuales se ejercen por medio de una autoridad y de una estructura orgánica distintas, esto es, a cada función le corresponde una organización diferente bajo la conducción de una autoridad respectiva. Si bien, la concepción de Montesquieu nos habla de tres funciones principales: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, en la actualidad muchos Estados se estructuran reconociendo otras funciones, como lo hace la Constitución venezolana de 1999 que prevé cinco grandes funciones públicas en el Poder Nacional: la legislativa; la ejecutiva; la judicial; la función contralora, jurídica y presupuestaria; y la electoral. Y la otra acepción es más restringida *–strictus sensu–*, que se comprende como la forma de distribución del poder público entre las funciones legislativa y ejecutiva del Estado, cuyo ejercicio posee fundamentalmente una racionalidad de representación política de la población para la formulación legítima de la política. Es en este sentido restringido del término al que nos referiremos en el presente trabajo, esto es, a algunos aspectos del diseño constitucional del presidencialismo y a algunas competencias legislativas y ejecutivas que conciernen a la manera como se gestiona lo público.

“Uno de los problemas mayores que tienen los estudios sobre los sistemas de gobierno y la Administración Pública es que estos suelen contener exclusivamente un análisis jurídico, esto es, son estudios sobre las normas constitucionales que establecen y regulan su diseño conceptual y operativo y sus consecuencias en el ámbito jurídico, pero sin referencia alguna al desarrollo operativo del diseño en la práctica política y su impacto sobre la gobernabilidad democrática y el desarrollo social”.

Uno de los problemas mayores que tienen los estudios sobre los sistemas de gobierno y la Administración Pública es que estos suelen contener exclusivamente un análisis jurídico, esto es, son estudios sobre las normas constitucionales que establecen y regulan su diseño conceptual y operativo y sus consecuencias en el ámbito jurídico, pero sin referencia alguna al desarrollo operativo del diseño en la práctica política y su impacto sobre la gobernabilidad democrática y el desarrollo social. De allí que muchas de las veces se discuta sobre los aciertos y los errores de un determinado diseño de sistema de gobierno bajo criterios más bien subjetivos, o cuanto menos abstractos. Contrario a este enfoque “juridicista”, es necesario utilizar un enfoque más omnicomprensivo, multidisciplinario o transdisciplinario, que apoyado en distintas disciplinas del conocimiento, como lo son el Derecho, la Política, la Sociología y la Administración, nos permita comprender en toda su extensión el resultado o impacto de un determinado diseño aplicado o funcionando en determinadas condiciones o coyunturas políticas. En todo caso, lo que afirmamos es que hay que confrontar el diseño constitucional —el deber ser— con su operatividad fáctica —lo que ocurre—. En este sentido, a la par de los diseños constitucionales, el comportamiento de los presidentes y de los partidos es una clave del funcionamiento real del sistema político y del Estado. Es por esta razón que el contenido del presente trabajo puede contener limitaciones por falta de un conocimiento más profundo de la realidad dominicana. Por lo que pedimos excusas por anticipado.

Las reflexiones que hacemos en el presente trabajo tienen la virtud de que se soportan en la experiencia

constitucional comparada y, por ello, siguen las nuevas tendencias de cambio constitucional en la materia. Sin embargo, esa virtud tiene limitaciones, ya que no es posible ni recomendable que los dominicanos hagan un traslado exacto de instituciones constitucionales foráneas –mimetismo constitucional– sin evaluar la utilidad, conveniencia y viabilidad de las mismas. Y en el caso de concluir en su pertinencia, las nuevas instituciones y mecanismos gubernamentales siempre tendrán que ser adaptados a la idiosincrasia dominicana.

Portodo lo anterior, los supuestos y las conclusiones del presente trabajo pueden ser controversiales, pero pensamos que ello lejos de ser un problema nos permite contribuir al debate constitucional dominicano, aunque sea para conocer qué no debe hacerse. En todo caso, esperamos que los modestos aportes que presentamos en el presente trabajo sean de alguna utilidad para la reforma constitucional dominicana.

## **I. Patrimonialismo y racionalidad del Estado en el marco de la Constitución dominicana**

Una de las claves de éxito de las sociedades más desarrolladas fue la ruptura con las características del Estado patrimonialista o preburocrático, que era secuestrado por intereses políticos, económicos o sociales parciales y ajenos al interés general, sirviendo de instrumento de dominación política sobre la población y de enriquecimiento económico a favor de las élites dominantes.

“El Estado patrimonialista o preburocrático funcionó bajo la lógica del “sistema de botín”, cuyas características eran el clientelismo debido a que se otorgaban prebendas y privilegios de distinto tipo a cambio de lealtad, y el patrimonialismo por la apropiación de los recursos del Estado para fines privados personales o grupales. Los mecanismos institucionales existentes en el Estado patrimonialista no eran suficientemente efectivos para que se ejerciera un adecuado control institucional y social democrático sobre los gestores públicos”.

El Estado patrimonialista o preburocrático funcionó bajo la lógica del “sistema de botín”, cuyas características eran el clientelismo debido a que se otorgaban prebendas y privilegios de distinto tipo a cambio de lealtad, y el patrimonialismo por la apropiación de los recursos del Estado para fines privados personales o grupales. Los mecanismos institucionales existentes en el Estado patrimonialista no eran suficientemente efectivos para que se ejerciera un adecuado control institucional y social democrático sobre los gestores públicos. Lo cual implicaba en la gestión pública un dominio de la política de orientación autoritaria, sin la presencia de alguna racionalidad de orden técnico y sin fronteras claras entre los intereses públicos y los privados. El autoritarismo se imponía como cultura dominante a pesar de que podían existir prácticas formalmente democráticas como lo eran las elecciones periódicas de autoridades estatales. Se organizaba en torno a principios autoritarios de jefatura política y lealtad a las personalidades, no por un régimen normativo especial de la función pública. Los funcionarios públicos se regían por la legislación laboral ordinaria o de derecho privado. El ingreso a cargos estatales estaba mediado por relaciones primarias de familia, amistad o compadrazgo o por relaciones de pertenencia al grupo político ganador o a sus asociados en negocios rentistas para los cuales el poder del Estado abría una serie de oportunidades. No existía un régimen de carrera administrativa del personal al servicio del Estado cuya administración se ejerciera con sujeción al principio del mérito y a los valores democráticos, ni se realizaba por medios objetivos e imparciales.

Los problemas derivados del Estado preburocrático eran, de manera esquemática, los siguientes:

i) Su desempeño resultaba ser ineficiente, con costos elevados frente a al bajo rendimiento de su actividad. ii) La gestión pública era ineficaz, con carencia de resultados y productos de calidad satisfactoria y de impactos favorables para la sociedad. No importa que orientación tuviera. iii) El aparato público era fácilmente secuestrable por élites dominantes que lo utilizaban para fines propios y no de toda la sociedad. Mostrando su carácter netamente autoritario y antidemocrático. iv) En consecuencia, permitía la corrupción de la gestión pública para beneficio particular de las élites políticas, y de los funcionarios públicos y particulares que se encontraban asociados a ellas con dicho fin. Este problema revela nuevamente su orientación autoritaria. v) Era un Estado con una baja capacidad de respuesta a las necesidades sociales, fundamentalmente como consecuencia de una baja capacidad técnica de sus funcionarios, quienes ingresaban al servicio del Estado por clientelismo o compadrazgo. El Estado era normalmente ajeno al logro del bienestar y la justicia social. vi) Por último, este sistema de función pública no profesional reforzaba los rasgos autoritarios del sistema político, que si bien podía contener elementos democráticos, no pasaba de ser una democracia formalmente representativa pero sin elementos democráticos sustanciales como lo sería el control social efectivo sobre la gestión pública. Por tales motivos, ese modelo presentaba serias limitaciones al desarrollo económico, entraba en contradicción con las luchas de amplios sectores sociales por la ampliación y el

“... el nuevo paradigma de Estado se sustentó en dos supuestos básicos: el primero, que únicamente la racionalización de la organización y del funcionamiento del Estado lo permitiría; el segundo, que era necesario la distinción y consecuente separación entre las actividades del Estado que siguen una racionalidad propiamente política y aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica”.

acceso universal a los servicios del Estado, y chocaba con la necesidad de racionalizar la gestión pública, reduciendo la posibilidades de planificación de la administración a mediano y largo plazo.

Frente a los problemas derivados del modelo patrimonialista, surgió la idea de constituir un Estado con mayor capacidad para aglutinar intereses difusos, construir intereses generales, mediar entre intereses particulares, posibilitar un acceso universal a los servicios públicos, ampliar los beneficios generados por la acción del Estado y de asegurar un trato objetivo e imparcial a los diversos grupos y sectores sociales. Ese Estado se desarrolló bajo el llamado paradigma racional-normativo o burocrático analizado por el sociólogo Max Weber<sup>1</sup>, para que respondiera a los valores de eficiencia, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, interés general y a valores democráticos, inicialmente de orientación liberal. Para lograr tales valores, el nuevo paradigma de Estado se sustentó en dos supuestos básicos: el primero, que únicamente la racionalización de la organización y del funcionamiento del Estado lo permitiría; el segundo, que era necesario la distinción y consecuente separación entre las actividades del Estado que siguen una racionalidad propiamente política y aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica. Los mecanismos que lograron concretar la mencionada racionalización del Estado podemos resumirlos en los siguientes: i) La preparación de la actividad futura del Estado mediante su planificación institucional, con base en prioridades, políticas y estrategias

<sup>1</sup> Weber, Max, (1991), *Escritos Políticos*, Alianza Editorial, Madrid.

formuladas racionalmente y que definan claramente las los objetivos y las metas que deben ser logradas dentro de parámetros presupuestarios. ii) En consecuencia a lo anterior, también era necesario la prevención de los ingresos y de los gastos del Estado mediante una programación presupuestaria regulada públicamente y garantizando la legalidad del gasto mediante la instauración de controles presupuestarios institucionalizados —ello suponía la instauración de ciertos mecanismos institucionales de control sobre la gestión pública más o menos democráticos—. ii) El establecimiento normativo de la previsibilidad de todas las actuaciones administrativas del Estado en cualquier asunto, mediante su rutinización con la formulación de manuales de procedimientos que garanticen la objetividad, imparcialidad, honestidad y eficiencia de la gestión pública. iv) El establecimiento de un régimen de responsabilidad con medios e instrumentos de control institucional sobre el ejercicio de la autoridad pública, que permita establecer la responsabilidad de las autoridades y funcionarios del Estado frente a las decisiones y mediadas que adopten —dicho régimen también se soportaba en la idea de que el poder público es limitado, y que el ejercicio de dicho poder está sometido a controles de los que se puede desprender la responsabilidad del Estado y de sus autoridades, mecanismos propios del ideario democrático—. v) El resguardo de la memoria administrativa de la actuación del Estado, mediante la organización de archivos y registros administrativos seguros. De manera que con posterioridad se pueda conocer pormenorizadamente cómo se actuó y por qué de una manera determinada. vi) La adopción de una estructura organizativa ordenada jerárquicamente

“En los Estados latinoamericanos la racionalización de la gestión gubernamental y la previsión de la profesionalización de la función pública mediante sistemas que contemplan la carrera administrativa y la estabilidad de los funcionarios, han sido impulsadas por la aprobación de legislaciones, incluso de Constituciones, técnicamente apropiadas y de procesos de reforma del Estado importantes. Aunque en muchos de nuestros países estos esfuerzos han sido resistidos por intereses políticos, económicos o burocráticos concretos”.

mediante la asignación y distribución legal de competencias a los entes y órganos del Estado. vii) La aprobación de un régimen jurídico especial, de derecho público, que regule las estructuras orgánica y funcional del Estado. Con el cual se garantiza la sujeción de la gestión pública al principio de legalidad y se protege al ciudadano frente a la acción estatal –Estado de Derecho–. viii) La adopción de un régimen de función pública profesional, con base en el principio del mérito y administrado por medios objetivos e imparciales. Esto es, la burocratización del Estado.

Si bien en los países que adoptaron el modelo racional-normativo o burocrático de Estado ha operado sin haber llegado nunca a lo que podríamos llamar el tipo ideal, sin embargo, es innegable que les ha generado una mejora sustantiva de su gestión pública, a lo que se puede atribuir, sin duda, su desarrollo exitoso.

En los Estados latinoamericanos la racionalización de la gestión gubernamental y la previsión de la profesionalización de la función pública mediante sistemas que contemplan la carrera administrativa y la estabilidad de los funcionarios, han sido impulsadas por la aprobación de legislaciones, incluso de Constituciones, técnicamente apropiadas y de procesos de reforma del Estado importantes. Aunque en muchos de nuestros países estos esfuerzos han sido resistidos por intereses políticos, económicos o burocráticos concretos.

En el caso de la República Dominicana, ni siquiera podemos decir que se haya aprobado un marco

jurídico apropiado que racionalice la organización y el funcionamiento del Estado o que establezca una adecuada profesionalización de la función pública. En el Estado Dominicano aún predomina la lógica patrimonialista y clientelista por encima de la racional-normativa o burocrática, expresión de un atraso importante en las concepciones sobre la organización y funcionamiento del Estado y de su relación con la sociedad. A pesar de la existencia formal, aunque precaria, de un sistema de función pública profesional, los cambios políticos en el Gobierno o la simple sustitución de un ministro conlleva a que se produzca una importante rotación de personal, rasgo típico de una cultura patrimonialista o preburocrático. En el caso dominicano, esta situación es crónica y aguda. Por ello el actual desafío de la sociedad dominicana, para poder lograr condiciones de gobernabilidad política y de gobernanza estatal que le permitan un desarrollo nacional satisfactorio, pasa por transformar profundamente su Estado, lo que implica formalizar y consolidar constitucionalmente un Estado que se organice y opere bajo condiciones de racionalidad.

## **II. La Reforma Constitucional sobre el rol del Estado dominicano como condición para cambiar el paradigma de ejercicio del Gobierno**

Las viejas constituciones solían consagrar la tradicional noción de Estado de Derecho, concepción que desde una perspectiva liberal burguesa se sustenta en tres principios, a saber: (i) el reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre, anteriores

y superiores al Estado; (ii) el gobierno de las leyes o principio de la autoridad de la ley, según el cual los actos del Estado emanan y están limitados por el ordenamiento jurídico; y, (iii) el principio de la división de los Poderes, que genera una limitación del poder por el poder en protección de la libertad del ciudadano y contra la posible arbitrariedad del Estado. Estos principios se encuentran previstos en la vigente Constitución de la República Dominicana.<sup>2</sup> Ahora bien, desde principios del siglo XX la noción de Estado de derecho ha sido reconceptualizada a través de la teoría del Estado social, de forma que el Estado de derecho no se lo concibe desde una mera dimensión formal, sino que, además, es un mecanismo que persigue respetar y sobre todo concretar contenidos políticos, económicos, sociales, ambientales a favor del Pueblo en una verdadera dimensión material o sustantiva. Dichos contenidos materiales se encuentran normalmente expresados bajo las figuras de derechos o garantías ciudadanas en esa parte de la Constitución que solemos denominar como la “Carta de Derechos”.

Los procesos constituyentes o de reforma constitucional de las últimas décadas se han alejado de la concepción liberal burguesa y se acercan a una noción social del rol del Estado contemporáneo. Ello se expresa de dos maneras, una nominal: mediante una declaración constitucional sobre los nuevos fines y propósitos sociales del Estado o adjetivando al Estado bajo denominaciones como “Estado social”, “Estado social y democrático de derecho” o “Estado social y democrático de derecho y de

<sup>2</sup> Texto constitucional vigente votado y proclamado por la Asamblea Nacional de la República Dominicana el 25 de julio de 2002.

“En Constituciones como la venezolana se llegó a una fórmula interesante que reconoce que los derechos y garantías constitucionales son los contenidos en la Constitución de 1999, más los que se encuentren previstos en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por el Estado Venezolano. Incluso, se prevé que, en caso de que un derecho o garantía esté previsto al mismo tiempo en una norma internacional y en la Constitución venezolana, tendrá que aplicarse aquella norma que sea más favorable para el ciudadano”.

justicia”. La otra, la material, es la más importante y se concreta con una reforma significativa de la Carta de Derechos modificando profunda y profusamente los tipos de derechos y garantías ciudadanas, sus contenidos, alcances y consecuencias. Muchas de las veces esto ha ocurrido incorporando las demandas que provienen de las luchas populares que reivindican nuevos derechos y garantías, exigen la ampliación del alcance y la profundización del contenido de los derechos ya reconocidos y reclaman la universalización de su disfrute. Igualmente, en innumerables casos esta reforma se ha producido por la aceptación constitucional de los tratados o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por los Estados. En todo caso, derechos humanos y derechos constitucionales tienden a ser lo mismo. En Constituciones como la venezolana se llegó a una fórmula interesante que reconoce que los derechos y garantías constitucionales son los contenidos en la Constitución de 1999, más los que se encuentren previstos en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por el Estado Venezolano. Incluso, se prevé que, en caso de que un derecho o garantía esté previsto al mismo tiempo en una norma internacional y en la Constitución venezolana, tendrá que aplicarse aquella norma que sea más favorable para el ciudadano.

Si bien el Artículo 8 de la Constitución de la República Dominicana expresa que la finalidad principal del Estado es la protección efectiva y progresiva de los derechos de la persona humana dentro de un orden de justicia social, sin embargo, esa definición es de alcance limitado frente a

“En particular, tenemos que decir que la Constitución Dominicana muestra un atraso en el reconocimiento y alcance de los derechos sociales, económicos, colectivos, familiares, ambientales y culturales, entre otros derechos humanos de última generación. Incluso contiene concepciones hace tiempo desechadas en la materia, por ejemplo al establecer como obligación del Estado la “asistencia a los ancianos”, la “asistencia social a los pobres” y la “asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes por sus escasos recursos económicos, así lo requieran”.

los contenidos sustantivos o materiales que se encuentran previstos como derechos y garantías en dicho Artículo. En realidad, la Carta de Derechos dominicana se encuentra entre las más reducidas y escuetas de Iberoamérica. En particular, tenemos que decir que la Constitución Dominicana muestra un atraso en el reconocimiento y alcance de los derechos sociales, económicos, colectivos, familiares, ambientales y culturales, entre otros derechos humanos de última generación. Incluso contiene concepciones hace tiempo desechadas en la materia, por ejemplo al establecer como obligación del Estado la “asistencia a los ancianos”, la “asistencia social a los pobres” y la “asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes por sus escasos recursos económicos, así lo requieran”, lo que muestra la vetusta concepción asistencialista del rol del Estado en el plano social y no se concibe al Estado como instrumento para el desarrollo social integral de la población.

Por tales motivos sugerimos que se considere mediante la reforma constitucional un cambio en el rol del Estado dominicano. La importancia de esta modificación no es menor, ya que la formalización de un nuevo rol puede impulsar un cambio del paradigma bajo el que opera la acción de gobierno o gestión pública dominicana, y posibilita transformar la cultura social y política –valores y comportamientos– sobre el ámbito público y su gestión. En efecto, como ha ocurrido en otras latitudes, esta modificación puede empoderar a la ciudadanía para que impulse su participación en lo público y crear condiciones para que se reconstituya una relación diferente entre el Estado y la sociedad. Con ello se persigue acabar con

“Junto a la modificación del rol del Estado dominicano, se sugiere que la reforma constitucional establezca de un nuevo paradigma de ejercicio del Gobierno. Este paradigma podemos disgregarlo en dos elementos diferenciados, pero estrechamente integrados: (i) la modificación del modo de ejercer las funciones del Estado y, ii) un nuevo diseño del sistema de gobierno presidencial y de la Administración Pública”.

ese Estado reactivo, proteccionista y asistencialista frente a la adversidad de los ciudadanos, para sustituirlo por un Estado promotor, dinamizador y catalizador de los procesos sociales para lograr un exitoso desarrollo social y económico de la nación.

### **III. El nuevo paradigma constitucional de ejercicio del Gobierno**

Junto a la modificación del rol del Estado dominicano, se sugiere que la reforma constitucional establezca de un nuevo paradigma de ejercicio del Gobierno. Este paradigma podemos disgregarlo en dos elementos diferenciados, pero estrechamente integrados: (i) la modificación del modo de ejercer las funciones del Estado y, ii) un nuevo diseño del sistema de gobierno presidencial y de la Administración Pública. En ambos elementos se tiene que perseguir la democratización de lo público.

#### **A. La modificación del modo de ejercer las funciones de Gobierno**

##### **1. La obsolescencia gubernamental**

Una de las causas a las que se puede atribuir el debilitamiento de los gobiernos democráticos en América Latina es la incapacidad operativa del Alto Gobierno<sup>3</sup> por un conjunto de elementos negativos, como muy bien lo apuntan DROR<sup>4</sup> y MATUS<sup>5</sup>: i)

<sup>3</sup> A los efectos del presente trabajo entenderemos por Alto Gobierno a las principales autoridades constitucionales del Poder Ejecutivo.

<sup>4</sup> DROR, Yehezkel (1997): “Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina”. Publicado en la Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 7 Caracas.

<sup>5</sup> MATUS, Carlos (1990). *Ellider sin Estado Mayor*. ILDIS, Caracas. Ambos autores hacen estas referencias sobre la figura del Presidente, pero resultan válidas para todos los integrantes del Alto Gobierno.

Sobrecarga cuantitativa de trabajo, que incluye muchas actividades rutinarias y rituales que ocupan gran parte del tiempo y energía; las agendas están siempre saturadas e invierten parte significativa de su tiempo en mantener su posición de liderazgo.

ii) Sobrecarga cualitativa de trabajo, derivada de complejos problemas no bien estructurados y sin soporte adecuado de conocimientos, a lo cual contribuye la existencia de sistemas altamente centralizados de Gobierno.

iii) Sometimiento a fuertes tensiones situacionales, que crean peligrosas posibilidades de error en el manejo de decisiones en situaciones de crisis.

iv) Limitaciones a la vida normal, como consecuencia de la protección cortesana que ejerce su entorno, que a su vez es una respuesta a las presiones por acceder al Alto Gobierno. Dicha protección, si bien aparece como un control de puertas, termina por operar como un control de las mentes, por lo que el Alto Gobierno pierde parte de su capacidad de vivencia y percepción directa de la realidad.

v) Tendencia al mal uso del tiempo y la atención, en la medida en que se siente que la formalidad de la planificación de su agenda lo aprisiona y reduce su tiempo de libertad.

vi) Refuerzo de los defectos y errores, como consecuencia del comportamiento adulador de su círculo más estrecho y la protección frente a las críticas.

vii) Manipulación hacia opciones restringidas, es decir el Alto Gobierno se ve limitado al conocimiento de muy pocas opciones.

viii) Hipertrofia de su seguridad y confianza en su experiencia, que lleva a reforzar el pragmatismo y a desvalorizar la asesoría calificada.

ix) Limitada capacidad para discernir con profundidad las cualidades y deficiencias de los equipos técnicos en los cuales debe confiar; hay una propensión a privilegiar

la lealtad por sobre la capacidad; la relación del Alto Gobierno con los técnicos tiende a ser una relación de fe y credibilidad, en vez de ser una interacción sinérgica de experiencias y conocimientos entre la política y la técnica. x) El peso de la responsabilidad y la amortiguación de la información produce el miedo a innovar, reforzando la tendencia a buscar refugio en la corriente de opinión dominante. xi) Dificultad para trabajar en equipo; a los integrantes del Alto Gobierno le suele resultarle incómodo trabajar en equipos de personalidades, con intereses y formación muy diversa.

A las anteriores condiciones adversas podemos agregar problemas derivados de carencias gerenciales en el Estado, a saber: i) Escasez de uno de los recursos más valioso para las autoridades públicas: el tiempo, por ser administrado sin criterios claros de prioridad e importancia de las actividades a realizar; ii) Falta de respuesta oportuna del Estado a los actores del ambiente sociopolítico, por inexistencia de eficientes y eficaces sistemas de seguimiento; iii) Deficiencias en la coordinación y seguimiento de las decisiones del Alto Gobierno, por ausencia de sistemas de información institucionalizados; iv) Carencia de información en tiempo “real”, veraz y confiable, por el mismo motivo que se señaló en el anterior punto y por la ausencia de centros de pensamiento estratégico; v) Imprevisión en la administración y tratamiento de las crisis, por la falta de formulación permanente de escenarios y por no prever las mesas de situaciones o los llamados “gabinetes de crisis”; vi) Carencia de una estrategia de imagen gubernamental y de la correspondiente política comunicacional, por inexistencia de apoyo técnico apropiado; y, vii)

“Existen diversas experiencias en la región en las que se redujo el tamaño del Estado, se despidieron numerosos funcionarios y se limitó el gasto público sin que mejorara en nada la eficiencia y eficacia del Estado ni se resolvieran los problemas de dichos países. Al contrario, se mantuvieron y en muchos casos se incrementaron los niveles de ineficiencia e ineficacia del Estado, y el impacto económico y social de dichas medidas fue terrible”.

Disfuncionalidad administrativa de las oficinas del Alto Gobierno, por desviación de su misión y falta de recursos.

Los problemas, carencias y debilidades que en materia de eficiencia gubernamental padece el Alto Gobierno son variados y complejos. Hay que desechar la idea neoliberal de que la ineficiencia e ineficacia del Estado y los fracasos económicos y sociales de los países se deben únicamente al gran tamaño de la estructura orgánica y del número de los funcionarios públicos del Estado, ni al monto del gasto de la Administración. Existen diversas experiencias en la región en las que se redujo el tamaño del Estado, se despidieron numerosos funcionarios y se limitó el gasto público sin que mejorara en nada la eficiencia y eficacia del Estado ni se resolvieran los problemas de dichos países. Al contrario, se mantuvieron y en muchos casos se incrementaron los niveles de ineficiencia e ineficacia del Estado, y el impacto económico y social de dichas medidas fue terrible. No estamos diciendo que no sea necesario mantener un gasto público razonable, pero sí que ello debe estar asociado a objetivos de la reforma político-institucional del Estado. En tal sentido, la racionalidad del gasto del Estado será una consecuencia de la reforma del Estado, pero nunca el propósito central y directo de dicha reforma.

2. Los principios orientadores del buen gobierno democrático.

La reforma constitucional en la República Dominicana tiene que perseguir la ruptura con el actual modelo de Estado dominicano que, de manera contradictoria es a la vez patrimonialista

“La reforma constitucional en la República Dominicana tiene que perseguir la ruptura con el actual modelo de Estado dominicano que, de manera contradictoria es a la vez patrimonialista y en algo burocrático”.

y en algo burocrático. Esta ruptura implica diseñar constitucionalmente un nuevo modelo organizacional, con las orientaciones siguientes: i) Transferir la potestad de organización de la Administración Pública desde el Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo –Reforma del vigente Artículo 61–, manteniendo e incrementando los controles políticos y presupuestarios del Poder Legislativo sobre la Administración Pública –numerales 2, 18 y 22 del Artículo 37 vigente- ii) Crear controles sociales sobre la gestión pública –modificación del Artículo 2 para profundizar la democracia y del Artículo 13 para incrementar los derechos que se desprenden de la condición de ciudadano–. iii) Prever nuevos principios orientadores de la organización y el funcionamiento del Poder Ejecutivo –reformas referidas al actual Título V–.

La reforma constitucional dominicana debería modificar sustancialmente la concepción de lo que debe ser el buen gobierno asociada a la democratización de lo público, adoptando las recomendaciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –1998–.<sup>6</sup> Este nuevo paradigma del buen gobierno en la Constitución dominicana se guiaría por los principios orientadores siguientes:

a. De un Gobierno auto referenciado y formalista a uno orientado a la satisfacción social, con una gestión por resultados y la rendición de cuentas:

El actual régimen constitucional sobre el Poder Ejecutivo es un obstáculo para la gerencia óptima de

<sup>6</sup> El texto completo de este documento puede encontrarse en el portal electrónico del CLAD: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)

los procesos funcionales del Gobierno. En efecto, la actual concepción jurídica sobre la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo responde a las necesidades del formalismo jurídico del Estado liberal de derecho, pero no satisface las necesidades que se desprenden de un Estado moderno que enfrenta crecientes demandas y desafíos, de naturaleza cada vez más compleja y que deben ser resueltos en menor tiempo. De esta forma, el Estado ha sido relegado de las prácticas gerenciales modernas, atendiendo a una racionalidad jurídico formal en los procesos administrativos, más que a una racionalidad finalista, esto es, el medio –formalidades organizativas– se impone sobre la finalidad perseguida –nuevo rol del Estado–.

El paradigma organizacional y funcional sobre el que se sustenta el Poder Ejecutivo bajo el marco constitucional vigente tiende a una gestión cuya finalidad es el propio aparato burocrático y no la sociedad a la que debe servir. Por ello la legitimidad y legalidad en la que se sustenta es más formal que real, esto es, depende de los procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico, no en la eficacia y la responsabilidad pública de la gestión ejecutiva. En propiedad, es una concepción formalista de la noción de Estado de derecho que lo distorsiona al sustraerle los contenidos de desarrollo social y de ejercicio democrático. Por ello la reforma constitucional deberá incluir principios y bases que fortalezcan el Estado de derecho, tanto en sentido formal como material –la reforma de la Carta de Derechos–, y promover la gestión y control por resultados en el desempeño de los órganos y entes del Poder

Ejecutivo, vinculados a las prácticas presupuestarias y contables modernas. Esto posibilitará que en la práctica administrativa se establezcan indicadores de gestión que permitan evaluar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, para que la información obtenida con la aplicación de índices de gestión sirva a la evaluación objetiva del desempeño institucional frente al impacto previsto sobre la realidad, información que será útil para decidir sobre el fortalecimiento, reforma o supresión de actividades y de estructuras organizativas. Además, hará efectiva la responsabilidad pública por parte del Gobierno, al incorporar mecanismos de rendición de cuentas frente a los otros Poderes con funciones contraloras y sobre todo frente a la sociedad dominicana.

La reforma constitucional tiene que promover condiciones para la incorporación de criterios gerenciales en la actividad del Gobierno, al tiempo que tratar de impedir la posible discrecionalidad arbitraria, la descoordinación y la irresponsabilidad por el desempeño de sus autoridades. Para ello la reforma constitucional tiene que establecer principios, fundamentos y mecanismos institucionales que prevean un desempeño y control por resultados y, especialmente, el mecanismo de la llamada responsabilización –accountability–.

La ruptura del paradigma institucional implica adoptar un criterio multidimensional. Esto es, la reforma constitucional debe comprender la noción de representación política y social que supone: i) Que la gestión pública sea validada finalmente por la sociedad. ii) Prever estímulos y restricciones a las

organizaciones y a sus funcionarios como consecuencia de la evaluación de su desempeño. iii) Prever las condiciones organizacionales indispensables para que sea realmente posible la operación de los medios y mecanismos de evaluación y control sobre la gestión pública, tanto internos –por ejemplo, los indicadores de gestión–, como externos –por ejemplo, control político, jurídico y social–.

Creemos que sería de utilidad que el régimen constitucional dominicano estableciera los derechos de los ciudadanos para: i) ser escuchados por la Administración Pública; ii) realizar peticiones a los órganos del Estado; iii) ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública sobre la situación en que se encuentran las actuaciones en que estén directamente interesados; iv) conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre los asuntos que le interesan; y v) acceder a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada.

b. De un Gobierno altamente concentrado y centralizado a uno sustentado en la autonomía macro y micro organizacional:

El Poder Ejecutivo dominicano posee un alto grado de rigidez organizacional por su excesiva jerarquización, lo que conduce a la lentitud e inflexibilidad en la adaptación y respuesta con que opera, incidiendo negativamente en su eficiencia y eficacia. Los niveles intermedios de gerencia del

Poder Ejecutivo no disponen de la discrecionalidad suficiente que les permita responder con oportunidad y eficiencia a las demandas, ya que se encuentran restringidos a esperar las órdenes superiores, sin las cuales no pueden actuar.

La desconcentración y la descentralización son dos procesos de transferencia de competencias que se tienen que regular mejor en la Constitución para flexibilizar la organización de la Administración Pública nacional y de las administraciones descentralizadas territorialmente. A su vez, hay que prever los medios de control del Alto Gobierno y del Poder Legislativo sobre los entes nacionales descentralizados funcionalmente.

c. De un Gobierno sustentado en la asignación lineal y autoritaria de tareas a uno basado en un compromiso común para el logro de metas y objetivos:

A la asignación jerárquica de las actividades de todos los órganos del Gobierno se corresponde igualmente la imposición jerárquica de unos determinados recursos financieros, con base en criterios autoritarios y lineales definidos en el ordenamiento jurídico, resultando ser poco beneficioso. En la práctica es poco el compromiso de la organización con la obligación impuesta, así como se tiene poca satisfacción por los recursos suministrados y desinterés sobre el desempeño y el resultado de la gestión administrativa. Además, hasta ahora los mecanismos comprendidos por el sistema de control público institucional —no social— sólo responden al cumplimiento de la legalidad y

“De allí que la reforma constitucional debiera establecer fórmulas nuevas para la asignación compartida de actividades, con la previsión de metas y objetivos a ser cumplidos, de obligaciones y derechos de los operadores y del órgano rector, de mecanismos de evaluación del desempeño y de los resultados, así como la fijación de incentivos y restricciones institucionales”.

sinceridad de los ingresos y de los gastos. De allí que la reforma constitucional debiera establecer fórmulas nuevas para la asignación compartida de actividades, con la previsión de metas y objetivos a ser cumplidos, de obligaciones y derechos de los operadores y del órgano rector, de mecanismos de evaluación del desempeño y de los resultados, así como la fijación de incentivos y restricciones institucionales. Esto será posible si, entre otros mecanismos, la Constitución regula el proceso de formulación de un plan de desarrollo nacional por parte del Presidente de la República y su aprobación por el Poder Legislativo a los fines de constituir las pautas del desarrollo general de la nación en una política de Estado.

d. De un Gobierno sustentado en la monopolización de los servicios públicos en uno que promueva la diversidad para su prestación en condiciones de competencia:

La reforma constitucional dominicana debe tomar en cuenta los avances en la gestión pública, como es darle la importancia debida a la existencia de ciertas condiciones de competencia en la provisión de algunos servicios públicos. En determinados casos es beneficiosa la competencia entre proveedores de servicios públicos, al abaratar sus costos y resultar más económicos que los suministrados directamente por el Estado—. La promoción de la iniciativa privada en actividades del Estado y la transferencia de servicios a organizaciones públicas no estatales —comunidades organizadas—, total o parcial, son los medios para crear estas condiciones de mercado, pero evitando que el control sobre el servicio se deje exclusivamente a los

mecanismos del mercado, ya que es una obligación pública estatal, y por ello, indelegable por el Estado. Además que adoptar exclusivamente el principio de la competencia regulada por el mercado, motivado en la reducción del gasto público, puede generar la exclusión de amplios sectores sociales.

De otra parte, hay servicios públicos que deben mantenerse en el ámbito estatal debido a sus externalidades, a la satisfacción de derechos sociales que no podría efectuarse de otra manera o porque constituyen el ejercicio de potestades públicas intransferibles.

Sobre estos aspectos es poco lo que se puede desprender del actual texto constitucional, por lo que la reforma constitucional sería una oportunidad para definir una política de Estado que definiera las acciones a seguir.

e. De un Gobierno rígido e inflexible a uno basado en la flexibilidad organizacional y operacional, sobre la base de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad:

La reforma constitucional debe perseguir una mayor flexibilidad en el manejo de los asuntos públicos y una conducción más efectiva del Poder Ejecutivo Nacional por parte del Presidente de la República. Así, y siguiendo la tendencia en el derecho constitucional comparado, se le tiene que permitir al Presidente fijar el número, denominación, competencia y organización de las Secretarías de Estado y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y

funcionamiento del Consejo de Ministros,<sup>7</sup> dentro de los principios y lineamientos señalados por una ley que establezca únicamente los principios y reglas que tendrá que seguir la organización y funcionamiento de la Administración Pública en general. Con esto se podrían agilizar los trámites para hacer efectiva la adaptabilidad de las estructuras administrativas a los cambios de la realidad, convirtiéndose el Presidente en el verdadero rector de la Administración Pública Nacional.

En consecuencia a las anteriores orientaciones, la reforma constitucional sobre el Poder Ejecutivo crearía condiciones institucionales que incrementen su capacidad en la conducción del proceso de desarrollo económico y social y en la dirección de su propia organización. Se debe procurar que la actividad del Gobierno persiga la modernización económica con equidad –justicia social– y la profundización de la democracia, a la vez que garantice una gestión pública eficiente, eficaz, oportuna, conveniente y responsable. Así se promovería un equilibrio entre las racionalidades técnica y política.

De otra parte, la reforma constitucional tiene que lograr que se diferencien las esferas de: la formulación de las políticas; la gestión estratégica de los servicios públicos; y la gestión operativa de los mismos; permitiendo separar las funciones de regulación y control de las de ejecución. Lo que permitirá la evaluación objetiva del desempeño de los operadores y de los resultados de las políticas como protección de los intereses de la sociedad.

<sup>7</sup> Este órgano, por el cual el Presidente de la República debe aprobar actos en comunidad con los Secretarios de Estado no está previsto ni regulado constitucionalmente, lo que también sería recomendable.

En resumen la reforma constitucional dominicana tendría que establecer expresamente que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos, y que su actividad se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

## **B. Un nuevo diseño del sistema de gobierno y de la Administración Pública**

La reforma constitucional dominicana, en lo que se refiere al sistema de gobierno presidencial y sobre el modo de funcionamiento del Poder Público en general, tiene que resolver los obstáculos institucionales y políticos que debilitan la gobernabilidad democrática, esto es, la dificultad de gobernar por motivos de diseño institucional y de cultura y práctica políticas y administrativas, en un deseado ambiente de pluralidad social y de libertades públicas orientado por los valores de equidad y justicia social. En otras palabras, el nuevo diseño del sistema de gobierno y el cambio en el modo de ejercer las funciones del Estado tienen que procurar condiciones de gobernabilidad democrática, esto es, establecer condiciones institucionales adecuadas para la conducción del proceso de transformaciones políticas, económicas y sociales que requiere el desarrollo de la República Dominicana en un ambiente de paz y por medios democráticos.

En cuanto al sistema de gobierno, la reforma constitucional dominicana tendría que diseñar una nueva forma organizativa para lograr: i) Una

“... la Constitución dominicana podría permitirle al Presidente fijar el número, denominación, competencias y organización interna de las Secretarías de Estado, así como de otros organismos de la Administración Pública Nacional con autonomía funcional. Con ello se persigue eliminar una rigidez organizacional del Estado, inconveniente en las actuales circunstancias de constante mutación del ámbito público.”

mayor y mejor participación de los ciudadanos en la designación de las autoridades que los han de representar en el ejercicio de las funciones del Estado. ii) Establecer la participación y el control sociales sobre cada una de las instancias de gobierno. iii) Resolver, con la intervención directa del Pueblo, cualquier conflicto entre los Poderes que pueda constituirse en una crisis de gobierno. iv) Crear de condiciones político-institucionales que permitan fortalecer a la Presidencia de la República creándole condiciones para que pueda, de manera efectiva, conducir los procesos de reforma política e institucional y de desarrollo económico-social y dirigir la Administración Pública Nacional, esto es, crear condiciones para la gobernabilidad democrática y la gobernanza estatal.

Sobre el último aspecto mencionado en el párrafo anterior, más arriba hemos sugerido que la reforma constitucional dominicana modifique el sistema de controles y equilibrios entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, para garantizar la mayor y mejor adaptabilidad de la Administración Pública a los cambios, sin que se pierda el necesario control político y presupuestario del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo. La mencionada sugerencia se expresaría en los términos siguientes: la Constitución dominicana podría permitirle al Presidente fijar el número, denominación, competencias y organización interna de las Secretarías de Estado, así como de otros organismos de la Administración Pública Nacional con autonomía funcional. Con ello se persigue eliminar una rigidez organizacional del Estado, inconveniente en las actuales circunstancias de constante mutación del ámbito público. De esta manera la reforma constitucional trasladaría la asignación de la potestad

organizativa de las Secretarías de Estado del Poder Legislativo al Ejecutivo, para que el Presidente en Consejo de Ministros establezca con autonomía su organización y funcionamiento.

Sin embargo, al Poder Legislativo le quedarían tres poderosas fórmulas de control que habría que fortalecer constitucionalmente: primero, estableciendo por ley los principios y bases de organización y funcionamiento de la Administración Pública en general –podría ser una Ley Orgánica de Administración Pública–;<sup>8</sup> segundo, mediante la aprobación presupuestaria, que es un mecanismo idóneo para limitar el crecimiento burocrático, regular el funcionamiento administrativo y determinar la orientación política de la actividad de las secretarías; y tercero, a través de los mecanismos de control parlamentario sobre la acción de gobierno. En este último tipo de control parlamentario, habría que pensar en la conveniencia de establecer constitucionalmente medios de control como los siguientes: i) poderes de investigación de los órganos parlamentarios; ii) obligación de comparecencia de autoridades y funcionarios del Estado a los órganos del Congreso para ser interpelados; iii) solicitud de votos de censura contra los Secretarios de Estado, su procedimiento y consecuencias; iv) elaboración de cuestionarios para ser respondidos las autoridades supremas de los otros Poderes; y v) establecimiento de nuevas autorizaciones y aprobaciones parlamentarias para actividades del Poder Ejecutivo.

De otra parte, la reforma constitucional podría incluir un régimen de consultas populares o

<sup>8</sup> Otro asunto a regular en la Constitución sería la jerarquía y denominación de los distintos tipos de ley.

refrendario, para mejorar la democracia representativa complementándola con mecanismos de participación política directos y semidirectos. Además de involucrar directamente a la población en la acción gubernativa, también serviría como medios de control sobre la gestión de los representantes, sean estos los del Ejecutivo o los del Legislativo. La Constitución podría establecer la facultad del Congreso para convocar a un referendo consultivo sobre alguna materia de interés nacional sobre la cual el Ejecutivo Nacional tenga que decidir y, en contrapeso, el Presidente de la República podría convocar un referendo aprobatorio o abrogatorio para aprobar o eliminar total o parcialmente leyes cuya competencia sea del Poder Legislativo.

#### **IV. El régimen constitucional de la profesionalización de la función pública**

Para implantar y consolidar en la República Dominicana un modelo de Estado cuya organización y funcionamiento posea una racionalidad conforme a sus necesidades actuales y futuras, la reforma constitucional tiene que establecer un régimen de función pública que incluya los principios y bases suficientes<sup>9</sup> para que el sistema de carrera administrativa posea los elementos siguientes:

i) El ingreso, permanencia y promoción de los funcionarios públicos tiene que operar conforme al mérito profesional –capacidad y desempeño– y mediante medios técnicos objetivos e imparciales que

<sup>9</sup> No debe establecerse una regulación extensa en la Constitución sobre la función pública o servicio civil, solo los principios y bases que permitan orientar políticamente el sistema de carrera administrativa que sería desarrollado por la legislación.

permiten la competencia en igualdad de condiciones —procedimientos e instrumentos: concursos y evaluaciones—. ii) Los funcionarios públicos con tareas de naturaleza técnica deben ingresar a una carrera administrativa con goce de estabilidad en el cargo, sustentada en el desempeño y en el cumplimiento de estándares éticos. Los que desempeñan funciones primordialmente de racionalidad política serían de libre nombramiento y remoción —no disfrutarían de estabilidad—. iii) Los funcionarios públicos deben estar protegido por una cobertura económica social que garantiza su vida digna. Ello supone remuneraciones justas, seguridad frente a la adversidad —entre otros la de la salud— y jubilaciones o pensiones al término de su vida laboral. Esta protección económico-social se otorga a cambio de la exigencia de un buen desempeño, integridad, actualización de las capacidades a través de la capacitación permanente, mantenimiento de objetividad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, y de una ética cuya motivación es distinta a la de la rentabilidad y ha de estar sedimentada en la búsqueda del bienestar general de la sociedad. iv) Las tareas de los funcionarios tienen que estar claramente establecidas mediante la descripción normativa de los puestos de trabajo —listado de competencias ya actividades—. v) Se debe establecer una diferenciación clara de los puestos de trabajo según sus tareas, mediante un tabulador o clasificación de cargos. vi) A los funcionarios públicos se les debe garantizar salarios adecuados según las responsabilidades de cada puesto de trabajo o cargo —descripción normativa de puestos y clasificación de los cargos— y el desempeño. Existe por lo tanto un tabulador de remuneraciones articulado con el tabulador de cargos.

Los aspectos que nos parece deben ser señalados

expresamente en la Constitución dominicana son: i) Los funcionarios públicos estarán al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. ii) Su nombramiento o remoción no podrá estar determinada por la afiliación u orientación política. iii) Quien esté al servicio del Estado no puede celebrar contrato alguno con él, ni por sí ni por interpósita persona, ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezca la ley. iv) Todos los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera, exceptuándose los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y los obreros al servicio de la Administración Pública. v) El ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios de la Administración Pública, se realizará bajo procedimientos transparentes, objetivos e imparciales con base en criterios de mérito y en las necesidades del servicio público. vi) En particular, el ingreso de los funcionarios públicos a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. vii) El Estado garantizará la seguridad social de los funcionarios públicos.

De esta forma, en nuestra humilde opinión, la reforma constitucional contribuiría con el proceso de racionalización de la organización y funcionamiento del Estado dominicano para superar sus rasgos patrimonialista y clientelista, a la vez que le otorgaría al Gobierno condiciones favorables de gobernabilidad democrática y de gobernanza sobre la Administración Pública.

---

\* El autor es Abogado, especialista en Administración Pública y Derecho Constitucional, actual Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).





