



UNIVERSIDAD
DE SALAMANCA

INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES (IGLOBAL)
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (USAL)

Análisis y comentarios al Título I de la Ley Orgánica de Administración
Pública No. 247-12, de la República Dominicana.

Tesis para optar el título de:
MÁSTER EN DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Proponente:
Crystal Margarita Fiallo Scanlon

Asesor:
Olivo Rodríguez Huertas

Fecha de entrega:
18 de febrero 2013

Dedicatoria:

A mi todo: mis padres Alberto Fiallo Billini y Giselle Scanlon Grullón.

En un cometa me trajeron donde estoy: ¡Gracias!

Y a mi primer sobrino Alberto Emilio Fiallo-Billini Ramón: por existir.

Abreviaciones

Siglas	Significado
LOAP	Ley orgánica de Administración Pública
MAP	Ministerio de Administración Pública.
RD	República Dominicana
CD	Cámara de Diputados
PE	Poder Ejecutivo
AN	Asamblea Nacional
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CICGP	Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública
LFP	Ley de Función Pública

Palabras más usadas: Administración Pública, Constitución, LOAP, Derecho Administrativo, función Administrativa y órganos.

Introducción

El trabajo de investigación que se presenta a continuación estudia el título I de la Ley Orgánica de Administración Pública de la República Dominicana (LOAP) No. 247-12, que recoge las disposiciones fundamentales y los principios de la función administrativa. Esta sección de la LOAP es el manantial donde deberán beber todas las normas que formen parte de la legislación administrativa dominicana, ya que en la misma se encuentran los principios fundamentales del Derecho de la Administración del Estado.

El contenido del trabajo sobre la LOAP se divide de la siguiente manera: un primer capítulo que contiene el plan de investigación que comprende la delimitación del tema, justificación, antecedentes, hipótesis, tipo de análisis, marco teórico y cronograma de trabajo; y un segundo capítulo que analiza y comenta los doce artículos del título I de la LOAP.

Analizar y comentar la nueva ley 247, promulgada en agosto 2012, es un aporte a los nuevos servidores públicos que estarán ejerciendo su función bajo este nuevo régimen de administraciones públicas modernas. Ahora la República Dominicana tiene el reto de implementar en un 100% esta herramienta legislativa que tantas conquistas abrazó con su aprobación y que llegó con la finalidad de iniciar el cambio de pensamiento y cultura administrativa del país.

Índice

Abreviaciones.....	iii
Introducción.....	iv
Capítulo I Plan de Investigación y metodología	1
Capítulo II.- Apuntes sobre Administración Pública y comentarios al Título I de la Ley Orgánica No. 247-12.....	8
Conclusiones.....	35
Recomendación.....	37
Bibliografía.....	38
Anexo 1.....	vi
Anexo 2.....	xxii

Capítulo I Plan y metodología de Investigación.

“... la Administración Pública constituye un complejo de órganos y entes caracterizados por determinados principios, enmarcados en los fines del propio Estado al que pertenecen” (Ivanega, 2010).

1) Tema:

Análisis y comentarios al Título I de la Ley Orgánica de Administración Pública No. 247-12, de la República Dominicana.

2) Problema de investigación;

En la actualidad no existe bibliografía que abunde sobre la recién aprobada Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP) No. 247-12, que regula la organización de la Administración Pública, sin embargo se utiliza como antecedente y referencia el marco legal de la administración pública de la República Bolivariana de Venezuela que data del año 2001. La presente tesis de maestría pretende responder las siguientes preguntas de investigación:

- a) ¿Debe ser la LOAP dominicana un instrumento legal de lectura obligatoria para los servidores públicos que se incorporen a la carrera administrativa o que ocupen altos cargos?
- b) ¿Es el título I de la LOAP dominicana el marco de principios que debe referencia a la hora de aprobar o dictar normas relativas a la organización y funcionamiento de la Administración Pública?

3) Justificación:

El título I de la LOAP dominicana contiene el objeto, alcance y objetivo principal de la Administración Pública, así como también los requisitos para la creación de entes y órganos y los principios que regirán a toda la Administración Pública para garantizar una gestión de calidad. Tanto el análisis del contenido de este título I y la misma sección de la LOAP venezolana, así como las discusiones que se llevaron a cabo en el Congreso Nacional de República Dominicana previo a su aprobación, resultan información de gran valor para los estudiosos de la materia y los servidores públicos.

Este nuevo marco legal requiere de explicación y análisis sobre su contenido y la voluntad del legislador al momento de su discusión y aprobación, a los fines de que se pueda capacitar a los administradores del Estado y la nueva generación de estudiantes de las carreras afines.

El título I, que abarca los artículos del 1 al 12 de la ley orgánica No. 247-12, así como la base constitucional de la Administración Pública contenida en los artículos 138 al 140 y su disposición transitoria decimosexta, son la plataforma que sirven de punto de partida para que las personas puedan comprender el fin y la razón de la función administrativa y el rol de los funcionarios como recursos humanos de la administración pública.

En el plano constitucional, la Constitución dominicana del 2002 contemplaba en su artículo 102 la responsabilidad penal del servidor público producto de una falta en el ejercicio de sus funciones, incluyendo los gobiernos locales, así como también la facultad del congreso de crear tribunales que conozcan de lo contencioso-administrativo. También, a modo muy general, señalaba al Presidente de la República como el jefe de la Administración Pública. Todo esto, y algunas disposiciones más un poco dispersas, no definían claramente qué era Administración Pública y cuáles eran sus principios, fundamentos y objetivos frente a los ciudadanos. A partir de la Constitución 2010 se dedicó un capítulo completo a la administración pública, su fin y el sometimiento de esta al principio de legalidad.

4) Antecedentes:

En lo que se refiere a la doctrina dominicana, dado que la LOAP es legislación de apenas cuatro meses de vigencia, no existe bibliografía que constituya un antecedente del presente trabajo. Sin embargo, se estará revisando y citando trabajos de doctrinarios nacionales e internacionales que servirán de referencia para este trabajo respecto a la evolución del Derecho Administrativo en la República Dominicana. Asimismo, en el marco teórico se hará un análisis del título I y II de la ley orgánica de Administración Pública de Venezuela, ya que dicho texto sirvió de referencia a la comisión que trabajó la versión aprobada en el Congreso dominicano, y esos títulos

consagran similar contenido al título I de la LOAP dominicana, que es el objeto de estudio de esta tesis de maestría.

5) Objetivo general y objetivos específicos:

Objetivo general: Analizar y comentar el título I de la nueva ley Orgánica de Administración Pública de la República Dominicana, promulgada el 9 de agosto de 2012, con la finalidad de generar un material de consulta para los servidores del Estado y los estudiantes de las universidades que tengan interés en estudiar o ejercer la función pública.

Objetivos específicos:

- Analizar y comentar todos los artículos del título I de la LOAP.
- Explicar el objeto y el alcance de las disposiciones contenidas en la LOAP a través del análisis y comentarios.
- Generar un material de apoyo tanto para los juristas que practican el derecho administrativo como para los estudiantes de las universidades que muestren interés en conocer y/o ejercer la función pública y la estructura de la Administración Pública.

6) Marco teórico.

La Administración Pública es una organización parte de otra más general que es el Estado (Eneterría, 2006). El ordenamiento jurídico administrativo organiza e instruye a las instituciones administrativas, y debe responder a la realidad social y a los cambios que se van generando en la sociedad y en la relación de los ciudadanos con las instituciones públicas y sus funcionarios (Sánchez, 2011). Sin alterar las normas en su texto, se puede ver como las sociedades transforman su visión de las mismas adecuándolas a los nuevos tiempos.

Cuando se habla de Derecho Administrativo se refiere al derecho propio de las Administraciones Públicas, sin embargo el alcance de esta rama de derecho público

ha sido razón de debates durante décadas (Morón, 2011). Este derecho nace a finales del siglo XVIII pero aparece como tal en el siglo XIX en la doctrina francesa y alemana (Morón, 2011). Durante siglos, la normativa de los países que regula su organización y actuación ha sido el reflejo de los cambios sociales y políticos que han plasmado acuerdos nacionales e internacionales. El fortalecimiento de la normativa administrativa en los países extraños a las monarquías y dictaduras, ha sido parte de las medidas tomadas por gobiernos que buscan regular mejor el mercado, las inversiones extranjeras, mantener la soberanía de la actuación de sus autoridades y mejorar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos/as.

En la República Dominicana, desde el año 2008, el marco legal de la Administración Pública ha variado enormemente en lo que respecta a la organización y a la regulación del servicio público y la carrera administrativa. Asimismo, en el año 2010 las Cámaras legislativas, reunidas en asamblea nacional, reformaron la Carta Magna del 2002 y constitucionalizaron la organización de la administración y los principios que deben regir a esta: eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, siempre respetando el principio de legalidad que es zapata del Estado de Derecho¹.

Desde la reforma constitucional dominicana del 2010 se ha hecho, por parte del poder ejecutivo, un gran esfuerzo por adecuar el ordenamiento jurídico administrativo a la recién aprobada carta magna. Las leyes y proyectos de leyes que circulan en las cámaras legislativas, así como los anteproyectos que consultores aún trabajan, tales como: ley orgánica de Administración Pública, en lo adelante LOAP, proyecto de ley de los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, ley de regulación salarial del sector público, anteproyecto de ley de la jurisdicción contenciosa administrativa², persiguen dar forma al marco legal general de Derecho Administrativo en la República Dominicana. La LOAP No. 247-12, legislación protagonista de este trabajo de maestría, fue promulgada en agosto 2012 por el ex Presidente Leonel Fernández, antes de culminar su tercer mandato presidencial del 2008-2012.

¹ Ver artículo 138 de la Constitución dominicana del 2010.

² Este anteproyecto pretende sustituir la actual ley No. 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Administrativo.

El marco legal de referencia de la LOAP fue la ley Orgánica de Administración Pública de la República Bolivariana de Venezuela. Dicha ley que sirvió de referencia, fue un mandato de la Constitución venezolana del 1999 contenido en la cuarta disposición transitoria, en su numeral quinto:

“Disposiciones transitorias. Cuarta: Dentro del primer año, contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional aprobará: 5. La legislación referida al Sistema Judicial, a la Administración Pública Nacional, al Poder Ciudadano, al Poder Electoral y a la legislación tributaria, de régimen presupuestario y de crédito público”; Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La LOAP venezolana data del año 2001 y en el año 2008, bajo el mandato del Presidente Hugo Chávez, se dictó un decreto con valor, fuerza y rango de la ley orgánica habilitante de la Administración Pública, con la finalidad, según sus motivaciones, de eliminar trámites burocráticos que no permitían a los ciudadanos/as obtener de las instituciones del Estado respuestas eficaces, transparentes ni eficientes. La facultad de dictar decretos leyes con fuerza de ley del Poder Ejecutivo en Venezuela se encuentra consagrado en el artículo 236 numeral 8 de su constitución, a diferencia de República Dominicana donde el Presidente en ningún caso, salvo los casos de declaración de excepción, podrá dictar medidas que no estén previstas en las leyes sin la autorización del Congreso Nacional³.

Entrando en el título I de la LOAP venezolana que contiene los principios y bases del funcionamiento y organización de la Administración Pública, se puede señalar que el mismo consagra veinte principios, a diferencia de la LOAP dominicana que contiene diecisiete. Sin embargo, cabe destacar que el artículo 12 de la LOAP dominicana, establece el ‘principio de legalidad’, ya que el legislador redactó el artículo de la siguiente manera: *“La Administración Pública actúa sometida al ordenamiento jurídico del Estado...”*. Sin embargo, el Lic. Olivo Rodríguez señala que la comisión de consultores que trabajaron el proyecto de la LOAP incluyeron el principio de juridicidad, que es el principio de legalidad⁴, no obstante esta precisión antes señalada.

³ Ver artículo 128, numeral 1, literal g, y los artículos 262 al 266 de la Constitución dominicana.

⁴ Entrevista vía telefónica con el profesor Rodríguez Huertas, diciembre 2012.

Los principios que contiene la LOAP Bolivariana y que no posee la LOAP dominicana en esa misma sección como principio pero sí en el cuerpo de la ley en otra sección, o con otra denominación⁵, son los siguientes:

- ***Principio de la administración pública en servicio de los particulares.*** Este principio detalla en sus apartados lo siguiente: los derechos de los particulares en su relación con la administración⁶, garantías que debe ofrecer la administración pública a los particulares, la garantía constitucional, la garantía al derecho de petición y responsabilidad de los funcionarios/as por violación de derechos humanos.
- ***Principio de descentralización funcional.*** Este principio está contenido en el capítulo VII, título II, artículos 39 y siguientes, abarcando la descentralización funcional y territorial.
- ***Principio de desconcentración funcional y territorial.*** Este principio está consagrada en la LOAP No. 247-12 en el capítulo III del título III, en los artículos 70 y siguientes.

Ambas leyes, aunque en sentido general apunten hacia la construcción de la ‘buena administración’, no consagraron el derecho a la buena administración consagrado en la mayoría de los acuerdos, cartas y declaraciones sobre administración pública de calidad. Este es el derecho que posee toda persona a que las instituciones y órganos traten sus asuntos en un plano de igualdad, imparcialidad y en un plazo razonable (Morón, 2011).

6) Principales hipótesis a tratar, técnica de análisis y enfoque:

Hipótesis: La ley orgánica de Administración Pública es un instrumento legislativo que persigue organizar y armonizar los principios rectores de la Administración Pública de la República Dominicana, así como disponer el alcance y responsabilidad

⁵ También, muchos de esos aspectos incluidos en la LOAP Venezolana están siendo contemplados en el proyecto de ley de los derechos de las personas en sus relaciones con la administración pública.

⁶ Mismo nombre dado al proyecto de ley de procedimiento administrativo de la República Dominicana que reposa en la Cámara de Diputados: Proyecto de ley de los derechos de las personas en sus relaciones con la administración pública.

de esta y sus servidores frente a los particulares, siempre respetando el orden constitucional.

Técnica de análisis: análisis de contenido explicativo y análisis comparativo.

Enfoque: La presente tesis se realizará desde un enfoque constitucional, específicamente del capítulo III sobre la Administración Pública, tocando los aspectos relativos a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, así como del control de legalidad de la administración pública.

Capítulo II.- Apuntes sobre Administración Pública y comentarios al Título I de la Ley Orgánica No. 247-12: Análisis y comentarios a la Ley Orgánica de Administración Pública de la República Dominicana.

“El Derecho Administrativo no es una creación pacífica y lógica de la razón, sino una respuesta al reto social...” (Ortiz, 2011)

La Administración del Estado es una parte esencial de la Administración pública que preside el Poder Ejecutivo que a su vez tiene la responsabilidad de gestionar los

servicios, funciones y sus recursos humanos en todo el territorio nacional, con el objetivo de ser uno de los garantes y coordinador de la vida en sociedad (Parada, Derecho Administrativo II, 2010). A continuación, el título I de la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP) No. 247-12, comentado y analizado desde el enfoque de la citada definición y los principios constitucionales contenidos en el artículo 138, sobre Administración Pública, de la Constitución dominicana.

Ley Orgánica de Administración Pública No. 247-12

TITULO I: DISPOSICIONES FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

Artículo 1.- Objeto. Esta ley tiene por objeto concretizar los principios rectores y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, así como las normas relativas al ejercicio de la función administrativa por parte de los órganos y entes que conforman la Administración Pública del Estado.

Toda ley debe tener un objeto. El objeto está llamado a definir la finalidad de la pieza legislativa y delimitar su alcance. El objeto de esta ley es organizar los principios y normativa generales de la administración pública dominicana, de manera que quede armonizado el marco legal de la gestión del Estado. Pero, como se explica al inicio de este trabajo de investigación, el marco legal del derecho de la administración del Estado estaba disperso hasta que la reforma Constitucional integral del año 2010 constitucionalizó este derecho público por excelencia e impulsó la transformación del derecho administrativo en la República Dominicana, acorde con las nuevas tendencias mundiales de no reducir el Estado y fortalecer las relaciones de este con los ciudadanos y ciudadanas.

El objeto de la ley No. 247-12 se divide en tres partes: a) Establecimiento de los principios rectores de la administración pública; b) Establecimiento de las reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública; y c) las normas relativas al ejercicio de la función administrativa. El objeto descrito y detallado es la meta que persigue alcanzar esta pieza legislativa sin perjuicio de los principios que consagra la Constitución dominicana en sus artículos 138 y siguientes.

Este primer artículo de la LOAP señala que las disposiciones generales consagradas en su articulado abarcan los entes y órganos que ejercen la función administrativa, siendo esta última una actividad imprescindible para el desarrollo ordenado de cualquier institución. La función administrativa, abarca el diseño y ejecución de políticas públicas o prestación de servicios públicos, y es ejercida por los tres poderes del Estado. Sin embargo, cada Poder posee normativa individual que esquivaba una legislación estandarizada en este respecto. La LOA persigue armonizar en su contenido y aplicación principios y pautas generales que sirvan de base para el Estado no solo la administración central.

Artículo 2.- Función administrativa. *La función administrativa comprende toda misión, competencia o actividad de interés general, otorgada conforme al principio de juridicidad para regular, diseñar, aprobar, ejecutar, fiscalizar, evaluar y controlar políticas públicas o suministrar servicios públicos, aunque éstos tengan una finalidad industrial o comercial y siempre que no asuman un carácter legislativo o jurisdiccional.*

Si entramos en la definición de ‘*Derecho de la Administración del Estado*’ esta acoge dos elementos principales: la actividad administrativa y los entes que la desarrollan: ‘estructura’; siendo la primera activa y la segunda inactiva. La actividad administrativa es también conocida como ‘función administrativa’ y la misma, definida a partir de la teoría objetiva o material del Derecho Administrativo, registra que las actividades materialmente administrativas son ejercidas por los tres poderes del Estado (Ivanega, 2010).

La función administrativa ha sido definida de la siguiente manera: “*actividad que en forma inmediata, concreta, práctica y normalmente espontánea, desarrollan los órganos estatales para alcanzar el bien común, conforme a regímenes jurídicos de Derecho Público*” (Cassagne, 1996). Es decir, la función administrativa es ejercida por todos los Poderes del Estado y órganos constitucionales que no están adscritos a los Poderes en virtud de que cada uno de estos posee empleados, celebran contratos con terceros y ejercen funciones de gestión que son exclusivamente de carácter administrativo (Morón, 2011).

Artículo 3.- Ámbito de aplicación. *Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a todos los entes y órganos que conforman la Administración Pública bajo dependencia del Poder Ejecutivo: Administración Pública Central, desconcentrada y*

organismos autónomos y descentralizados. Los principios de organización, funcionamiento y competencias establecidos en esta ley son aplicables al Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales.

Este artículo 3 fue y sigue siendo razón de fuertes controversias entre los distintos sectores que integran el Estado, sobre todo los órganos autónomos descentralizados de la administración financiera del Estado y entes recaudadores y los órganos constitucionales: Banco Central, Dirección General de Impuestos internos (DGII), Dirección General de Aduanas (DGA), Superintendencia de Bancos, INDOTEL, Tribunal Constitucional, Cámara de Cuentas, entre otros. Algunas de estas instituciones, durante los debates llevados a cabo en el Congreso Nacional para la aprobación de la ley de regulación salarial del sector público, enviaron cartas, notas de prensa, e incluso convocaron varias reuniones políticas citando este artículo como explicación de que la Administración Pública no es mas que la central y que dicha normativa de escala salarial no debía intentar regular cuestiones internas de esos órganos. El artículo 4 de esta misma ley aclara este respecto e incluye a todo el Estado dominicano bajo la sombrilla de los principios generales que deben normar la función administrativa. Sin embargo, cabe destacar que separar los artículos 3 y 4 tergiversa el espíritu del alcance de esta ley orgánica.

También, no se puede dejar fuera y llamar a reflexión el otorgamiento indiscriminado del Poder Legislativo dominicano de autonomías funcionales, administrativas y presupuestaria, así como el otorgamiento de personalidad jurídica a órganos que evidentemente responden a una estructura piramidal. El artículo 225 de la Constitución dominicana consagra la autonomía administrativa del Banco Central, lo que se presta a controversias cuando se pretende regular la disparidad salarial del sector público y el régimen de carrera de los empleados públicos, pues esta entidad de Derecho Público entiende que es ajena a dicha regulación en virtud de esta disposición constitucional. La fragmentación normativa de la República Dominicana esquiva la importancia de un órgano rector de la organización de la administración pública.

Artículo 4.- *Órganos constitucionales del Estado. Los principios de la presente ley se aplicarán a los órganos que ejercen función de naturaleza administrativa en los poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos y entes de rango constitucional, siempre que resulten compatibles con su normativa específica, no*

desvirtúen la independencia y las funciones que la Constitución les otorga y garanticen el principio de separación de los poderes.

Miguel Sánchez Morón (2011), cuando trata lo relativo a la aplicación del Derecho Administrativo a determinadas actividades de órganos constitucionales que no forman parte de la administración pública, explica que dichas instituciones tales como: las altas cortes, el Poder Legislativo, la Cámara de Cuentas, el Poder Judicial, el Defensor del Pueblo, Consejo Nacional de la Magistratura, entre otros, no están sometidos como tal al Derecho administrativo, sino más bien al derecho constitucional. Sin embargo, Morón (2011, p. 67) aclara que estas instituciones al ejercer funciones estrictamente de carácter administrativo, tales como el servicio de sus funcionarios, los contratos con terceros y cuestiones de administración interna, todo esto genera relaciones jurídicas que ven nacer la afectación a derechos e intereses legítimos de personas determinadas. El autor explica que a falta de normas supletorias, estos deben remitirse a la norma de derecho administrativo.

Manuel Amiama (2008: p.50) aunque no hace la distinción entre entes y órganos públicos, sí señala que los órganos constitucionales poseen atribuciones administrativas consagradas en la misma constitución o en las leyes que los crean por lo que la LOAP dominicana consagra principios y nociones generales que deberán ser acatados por todo el Estado. Las reformas de las normativas internas de las diferentes instituciones públicas deberán adecuarse no solo al régimen de la administración pública consagrado en la Constitución, sino a la LOAP además.

Artículo 5.- *Objetivo principal de la Administración Pública. La Administración Pública tiene como objetivo principal satisfacer en condiciones de eficacia, objetividad, igualdad, transparencia, publicidad, coordinación y eficiencia el interés general y las necesidades de sus usuarios y/o beneficiarios, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. Es tarea fundamental de todo integrante de la organización administrativa participar de las funciones esenciales del Estado destinadas a procurar el desarrollo humano pleno a fin de que la calidad de vida de toda persona corresponda a los supuestos que exige su dignidad de ser humano.*

Este artículo define el objetivo primario de la Administración Pública en armonía con los principios constitucionales establecidos en el capítulo III, artículo 138 de la Carta Magna dominicana: eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia,

economía, publicidad, coordinación y legalidad. Estos principios serán definidos y analizados más adelante en el artículo 12 de esta LOAP.

Cabe destacar que este artículo integra los conceptos de desarrollo humano y dignidad humana como fin primordial de la Administración Pública y la obligación de sus integrantes a respetarla y perseguirla. Por su parte, la Constitución dominicana en su artículo 38 explica que el fundamento del Estado es el respeto a la dignidad humana, que es ‘sagrada, innata e inviolable’ y que debe estar organizado de forma tal que se garantice la protección ‘real y efectiva’ de los derechos fundamentales.

La dignidad humana en la Carta Magna dominicana es mencionada desde el preámbulo de la misma, señalando que los legisladores que trabajaron dicha pieza suprema fueron regidos por los principios fundamentales de este valor, como lo son: “la libertad, la igualdad, el imperio de la ley, la justicia, la solidaridad, la convivencia fraterna, el bienestar social, el equilibrio ecológico, el progreso y la paz...”; señalando que todos esos principios son necesarios para poder lograr la ‘cohesión social’ que es la forma moderna y más democrática de gobernar en los nuevos tiempos.

Asimismo, cabe señalar que el objetivo de una norma es el propósito del objeto, es decir ¿qué queremos alcanzar con el objeto? En ese sentido el artículo 5 es claro cuando prioriza la satisfacción del interés general y sus necesidades, siempre con pleno sometimiento a las normas que rigen el Estado.

Artículo 6.- *Entes y órganos administrativos. La Administración Pública está conformada por entes y órganos administrativos. Constituyen entes públicos, el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas. Los órganos son las unidades administrativas habilitadas a ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyen.*

Ivanega (2010) señaló: “El concepto de órgano es el punto de partida de toda la teoría jurídica de la organización pública”. La teoría del órgano del Estado explica el funcionamiento de la Administración Pública como si esta fuera un cuerpo humano. Cada institución del Estado y las personas físicas que ejercen sus funciones dentro de

estas actúan incrustados a la organización estatal, como extremidades que responden a mandatos de la persona del Estado que es el cerebro. Es decir, cada persona que sea servidor/a público actúa a través o en nombre de una institución que a la vez pertenece a una organización Estatal que se define como un órgano corporal bajo dicha teoría (Ivanega, 2010).

Entrena Cuesta, citado por Ivanega (2010), explicó que los órganos son unidades administrativas, con distintas competencias y un conjunto de medios materiales, que son ejercidos por las personas adscritas a la unidad en cuestión. Tanto la administración central como las administraciones locales poseen órganos, por eso algunas autores hablan de administraciones públicas, aunque se refieran a un Estado unitario (Eneterría, 2006). La diferencia entre entes y órganos del Estado radica en la personalidad jurídica. El Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los entes autónomos, descentralizados funcional y territorialmente, así como los órganos constitucionales extra-poder poseen personalidad jurídica, por lo tanto son entes. Los Poderes del Estado son órganos que actúan en nombre del Estado. Estos a su vez también poseen órganos de diseño y ejecución de políticas públicas. Por ejemplo: el Consejo del Poder Judicial es el órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial⁷.

Artículo 7.- *Requisitos para la creación de entes y órganos. La creación de entes y órganos administrativos se sujetará a los requisitos siguientes: 1. Indicación de su misión y delimitación de sus competencias o atribuciones, y motivación de su creación en base a sus fines, objeto, régimen jurídico y medidas de resultado y estudio previo del impacto de su creación en la racionalidad, eficacia y eficiencia administrativa en el sector; 2. Determinación de su forma organizativa, su ubicación en la estructura de la Administración Pública y su adscripción funcional y administrativa; 3. Previsión de las partidas y créditos presupuestarios necesarios para su funcionamiento; y 4. Determinación de los cargos de máxima jerarquía, su integración y designación.*

Estos requisitos pueden servir de referencia para entender la definición de ente y órganos. Las características de un ente son: 1) creado para ‘satisfacer necesidades de interés general’; 2) con personalidad jurídica; y por último, c) su misión está financiada mayormente por el Estado, o que su órgano de administración está compuesto, en su mayoría, por personas nombradas por la administración de turno

⁷ Ver artículo 156 de la Constitución dominicana.

(Morón, 2011). La diferencia entre ente y órgano radica en el otorgamiento de personalidad jurídica.

Los órganos administrativos por su parte, “*son pluralidades de unidades o centros que imputan su actividad a la persona o entidad jurídica de que forman parte*” que cada ente opera a través de estos (Morón, 2011: p. 238). Existen varias teorías que clasifican a los órganos por su naturaleza, estructura, misión, titulares, etc. Las administraciones modernas actualmente más ricas en términos organizacionales, incluyen clasificaciones de órganos con atribuciones de estudio, coordinación, colaboración, asesoramiento y hasta programación (Morón, 2011).

Para analizar este artículo 7 se hace necesario utilizar un ejemplo ilustrativo de la creación de un órgano de la administración pública, como ejercicio reciente de la administración central dominicana y que cumpla con los requisitos antes descritos. Asimismo, se hace necesario analizar el artículo 51 de la misma ley que enumera los requisitos para la creación de un organismo autónomo y descentralizado. Para esto se utilizará el caso de la creación de la Secretaría de Estado de Administración Pública (SEAP) mediante la ley de Función Pública No. 41-08 (LFP), hoy Ministerio de Administración Pública (MAP), que antes de ser Secretaría era lo que se conoció como Oficina Nacional de Administración de Personal (ONAP). Su transformación se manejó más bien como una creación de un ente no así una mutación. Asimismo, se presenta el ejemplo de creación de un ente descentralizado y autónomo con el caso del establecimiento de Proconsumidor en la República Dominicana.

Ejemplo No. 1: caso creación Secretaría de Estado de Administración Pública (SEAP) mediante Ley 41-08 de Función Pública.

En cuanto a su misión. La LFP en su artículo 7 crea la Secretaría de Estado de Administración Pública, actualmente Ministerio de Administración Pública (MAP), para que sea el órgano rector del empleo público, el fortalecimiento institucional de la administración pública, del desarrollo del gobierno electrónico y la evaluación del desempeño de la gestión institucional.

En cuanto a la delimitación de su competencia y atribuciones. Delimitada su competencia en el artículo 7, también contenido de la misión, el artículo 8 de la LFP detalla diecisiete atribuciones del MAP, entre ellas: garantizar el más alto nivel de efectividad, calidad y eficiencia de la función pública, velar por el respeto y cumplimiento de la LFP, elaborar y hacer propuestas de reglamentos al Presidente relativos a la carrera administrativa, emitir dictámenes interpretativos de carácter vinculante sobre la LFP, aprobar la estructura de cargos de la Administración Pública, elaborar anualmente el sistema retributivo del personal de la Administración Pública Central y Descentralizada en coordinación con el Ministerio de Economía Planificación y desarrollo (MEPyD), entre otros asuntos.

En cuanto a su forma organizativa y presupuesto. El MAP fue estructurado en la LFP de la manera siguiente: Un ministro y tres áreas de competencia en tres viceministerios: 1) Función Pública; 2) Fortalecimiento Institucional; 3) Evaluación del Desempeño Institucional. En cuanto al presupuesto, la LFP no establece la partida presupuestaria necesaria para su creación, sin embargo es obligación de cada Ministerio, en coordinación con el MEPyD, así como el Ministerio de Hacienda, diseñar cada año, antes de iniciar el ciclo presupuestario, sus planes estratégicos correspondientes a los objetivos a alcanzar a corto, mediano o largo plazo. De establecer un monto fijo la presente ley, estaría atando de manos al Gobierno de turno, puesto que la ley de presupuesto general del Estado se diseña cada año en virtud de la disponibilidad económica del país. Los topes presupuestarios tienen la finalidad de evitar que se le destine menos de lo que se presume sería una buena inversión para el sector en cuestión. Se debe subrayar que los topes pueden ser frenos contrario a salvaguardar misiones. Esta LFP establece claramente que el Presidente dictará las medidas y normativas necesarias para la correcta aplicación de su contenido y esto incluye el aspecto monetario. Pero no podemos dar la espalda al artículo 237 de la Constitución que establece la obligación de identificar fuentes y la sanción en caso de que no se cumpla. Esta es una falta frecuente del legislador dominicano.

Dicho esto, el MAP es un ente del órgano Ejecutivo, con facultades administrativas de regulación y control.

Ejemplo No. 2: Creación Proconsumidor mediante ley 358-05 denominada Ley de Protección a los derechos del consumidor o usuario, visto desde el artículo 51 de la LOAP.

En la sección II del capítulo I, Título II de la Constitución de la República, sobre derechos económicos y sociales, el legislador plasmó en el artículo 53 los derechos del consumidor. Esta disposición es el fundamento para la creación de una institución que respete y salvaguarde dicha prerrogativa. Sin embargo, la ley de protección al consumidor fue aprobada y promulgada en el 2005 y tuvo una situación inversa en el plano constitucional al igual que la creación del MAP: la asamblea nacional en el proceso de reforma constitucional estudió esos marcos legales que ya estaban adecuados a las nuevas tendencias de garantías ciudadanas y reformas de las administraciones públicas, para reflejarlas en la nueva Carta Magna.

1. Señalamiento preciso de su misión: el artículo 5 de la ley 358-05 describe la misión principal de la institución, estableciendo que la misma tiene *“la responsabilidad de definir, establecer y reglamentar las políticas, normas y procedimientos necesarios para la aplicación adecuada de esta ley, su reglamento y las normas que se dicten para la obtención de los objetivos y metas perseguidos a favor de consumidores y usuarios de bienes y servicios en la República Dominicana”*.

2. La autonomía y prerrogativas que se les otorgue: el artículo 5 de la Ley 358-05 crea el ente estatal descentralizado, con autonomía jurisdiccional, financiera y funcional, con patrimonio propio y personalidad jurídica denominado: Instituto de Protección a los derechos del consumidor, Proconsumidor.

3. Integración de su patrimonio y fuentes ordinarias de ingresos: el artículo 136 de la ley establece que Proconsumidor financiará sus operaciones mediante distintas fuentes, entre ellas la partida presupuestaria asignada por el Gobierno Central, la mitad de las multas pagadas por los infractores, los cargos que se dispongan para la prestación de servicios, los rendimientos de su propio patrimonio y cualquier otro medio.

4. Estructura organizativa, señalando jerarquía y atribuciones: la estructura organizativa de gobierno de Proconsumidor consiste en un Consejo Directivo y una

Dirección Ejecutiva. El artículo 10 de la ley describe cómo debe estar compuesto el Consejo Directivo y el artículo 17 detalla las atribuciones del mismo. A partir del artículo 18 se describen las funciones del Director Ejecutivo.

Artículo 8.- *Supresión o modificación de entes y órganos. La supresión o modificación de entes y órganos administrativos se adoptará mediante actos que gocen de rango normativo igual o superior al de aquellos que determinaron su creación o última modificación. No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprimen estos órganos preexistentes o se les restringe debidamente sus competencias.*

Este artículo persigue evitar la dualidad de funciones y la ineficiente producción de leyes, así como también busca que se respete la pirámide de las normas de nuestro ordenamiento jurídico. Un órgano creado por ley no puede ser suprimido o extirpado funciones sino con una norma del mismo o más alto rango. Para dejar sin efecto una ley o un órgano o ente público, se debe dictar otra que especifique la derogación de aquella ley obsoleta. Ejemplo de esto lo podemos encontrar en la ley 358-05 sobre los derechos del consumidor, que suprime la Dirección de Control de Precios que fue creada mediante ley No. 13 del 1963.

Artículo 9.- *Separación de las actividades de regulación y operación. Las leyes que creen entes y órganos administrativos respetarán la naturaleza de las misiones públicas y asegurarán la separación orgánica de las actividades de regulación y de operación de los servicios públicos. No se podrá transferir la actividad reguladora en el sector a entidades con carácter mercantil aún fuesen de derecho público.*

La LOAP consagra la importancia de la separación de las actividades de regulación y operación de los entes y órganos administrativos. Es bueno definir ambas actividades para que se pueda reconocer la importancia de esta disposición.

La actividad de regulación ejercida por los órganos estatales creados con el fin de representar a un sector que ejerce una actividad económica (telecomunicaciones, junta monetaria, consejo nacional de competitividad, entre otros) tiene la misión de normar una actividad ejercida por el mercado originalmente o transferida por la Administración Pública a una entidad privada, estableciendo reglas del juego claras y precisas. En cambio, la actividad de operación o prestación de servicio público, vista desde una concepción de Estado social y no del Estado liberal de Smith, es la que

ejerce el Estado, a través de sus instituciones prestadoras, para satisfacer las necesidades básicas de una población delimitada. En el caso específico de República Dominicana: salud, educación, agua, entre otras. La prestación de servicios públicos y su calidad, así como también los planes de subsidios sociales de RD, han sido cuestionados por organismos internacionales asesores en materia económica y competitividad. Es importante redefinir esta clasificación de las actividades administrativas y repensar como nación cómo podemos ejercer ambas actividades con responsabilidad y pensando siempre en el fin principal: proporcionar satisfacción al usuario.

La Constitución dominicana en su artículo 147 establece que los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado, o por particulares en las distintas modalidades legales o contractuales tales como: delegación, concesión, autorización, asociación en participación, transferencia de la modalidad accionaria, u otra modalidad establecida por la misma Constitución o las leyes. Asimismo, dicta que la ‘regulación’ de los servicios públicos es facultad ‘exclusiva’ del Estado, y que las leyes podrán crear organismos con tal función a su cargo para las distintos servicios y actividades económicas.

Artículo 10.- *Gestión pública de calidad. La Administración Pública tendrá entre sus objetivos la mejora continua de la gestión, bajo parámetros de racionalidad técnica y jurídica, de acuerdo con las políticas fijadas y los recursos disponibles. Con tal propósito, se determinarán los contenidos y correspondientes estándares de calidad en las prestaciones que proporcionan los servicios de la Administración Pública. La simplificación de los trámites administrativos será tarea permanente de los entes y órganos que conforman la Administración Pública del Estado, de conformidad con los principios y normas que establezca la presente ley.*

La comunidad iberoamericana realizó varios encuentros a los fines de poder consensuar principios que definieran y facilitaran directrices a los gobiernos de la región, sobre la calidad en la gestión pública. En el 2008 se materializa la intención de los países de Iberoamérica y en la décimo conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en el Salvador, se aprueba la Carta Iberoamericana de calidad en la Gestión Pública, de la cual RD forma parte. Dicha Carta tiene como finalidad principal la adecuación del funcionamiento de las administraciones públicas iberoamericanas para que las mismas sean herramientas “útiles, efectivas y

confiables” a la disposición de sus sociedades, recogiendo dos objetivos principales: la satisfacción del ciudadano/a y la gestión por resultado.

El MAP ha estado coordinando y promoviendo el *Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el sector público dominicano* como parte de los compromisos que establece la Carta en su disposición número 44. Esta iniciativa constituye una herramienta de inducción para mejorar la gestión pública y socializar a nivel internacional las mejores prácticas. Asimismo, se están implementando las cartas compromisos o de servicio al ciudadano. Las instituciones aplican para concursar y de cumplir los requisitos y que estos estén en condiciones óptimas podrían resultar ganadores. Entre los aspectos que son tomados en cuenta durante el proceso de evaluación por parte del Comité organizador del Premio Nacional a la Calidad son: Liderazgo, Estrategia y Planificación, Personas, Alianzas y Recursos, Procesos, Resultados orientados a los ciudadanos clientes, Resultados en las personas, Resultados en la sociedad y Resultados claves del rendimiento; estos son los nueve criterios que conforman el Marco Común de Evaluación o modelo CAF.

Artículo 11.- *Gobierno electrónico. A fin de dar cumplimiento a los principios establecidos en esta ley, los entes y órganos de la Administración Pública procurarán utilizar las nuevas tecnologías, tales como los medios electrónicos, informativos y telemáticos, que pueden ser destinadas a mejorar la eficiencia, productividad y la transparencia de los procesos administrativos y de prestación de servicios públicos. Dichas tecnologías serán aplicadas en el ámbito público con la finalidad fundamental de:*

- 1. Acercar la administración a las ciudadanas y los ciudadanos;*
- 2. Innovar y mejorar la gestión y los procesos de prestación de servicios públicos;*
- 3. Prestar servicios en línea y agilizar trámites y procedimientos administrativos que den respuestas oportunas a las demandas de la población;*
- 4. Hacer más eficaz la coordinación y cooperación de políticas, programas y proyectos e integrar servicios y procesos intra e intersectorialmente;*
- 5. Lograr mayor interacción en las relaciones internas de la Administración Pública del Estado con sus propios funcionarios y entre órganos y entes públicos, e igualmente, ampliar sus relaciones externas con las empresas, organizaciones de la sociedad y con los ciudadanos y ciudadanas;*
- 6. Crear canales complementarios de las vías tradicionales de participación de la ciudadanía en la elaboración y gestión de las políticas públicas, y*
- 7. Proveer información oportuna y de calidad a la ciudadanía e incrementar la transparencia en el uso de los recursos y en el ejercicio de los actos administrativos.*

El gobierno electrónico se ha considerado uno de los métodos más efectivos para garantizar la aplicación el derecho de acceso a la información pública que abraza los principios de transparencia y publicidad del Derecho Administrativo, innovando las relaciones entre el Estado y la ciudadanía y promoviendo la rendición de cuentas (Ivanega, 2010).

El uso de las TICs por parte del sector público, según la ley de libre acceso a la información pública dominicana No. 200-04, es obligatorio. Esto abarca el gobierno electrónico que es una herramienta que facilita la información y la publicidad de los servicios del Estado, a los fines de que los ciudadanos/as accediendo a los distintos portales de los entes, órganos e instituciones del Estado, se informen sobre cómo funcionan las distintas instituciones y cómo deben satisfacer sus necesidades; consultar sus misiones, visiones, estructuras, marcos legales, recursos humanos, nóminas, noticias, avisos importantes, entre otras. Esta herramienta en República Dominicana se ha estado mejorando cada año y se puede verificar en todos los portales .gob.do. Sin embargo en términos de participación de la ciudadanía en línea, de informaciones claves sobre las nóminas públicas y declaraciones juradas aún falta mucho por hacer. Estas plataformas tecnológicas deben contar con una central que tenga capacidad de rapidez y espacio de almacenamiento para las demandas ciudadanas que se presentan a diario y la memoria histórica de cada institución. Cabe destacar que existe una distinción entre la información que las administraciones deben informar por su propia iniciativa y las que se hacen a solicitud de los particulares. La primera normalmente versa sobre la organización y funcionamiento del órgano o ente estatal, y la segunda, es decir la información a solicitud de los particulares, normalmente versa sobre algún procedimiento administrativo o información archivada en los registros de la administración, ya sea durante un procedimiento administrativo en curso o fuera de este (Morón, 2011). En cualquiera de los casos el gobierno electrónico juega un papel fundamental en el acceso ciudadano, ya que más de la mitad de la población en RD tienen acceso a la internet (INDOTEL, 2012) haciendo de la respuesta estatal una más rápida, efectiva y eficaz.

En República Dominicana se creó la Oficina Presidencia de Tecnologías de la Información y Comunicación (OPTIC) la cual depende directamente de la Presidencia tiene la misión de planificar y ejecutar las políticas relativas al tema del Gobierno

Electrónico. Sin embargo, la Ley 41-08 de Función Pública establece en su artículo 4, numeral 11 el concepto de Gobierno Electrónico dejando un limbo jurídico sobre qué entidad deberá hacerse cargo del tema. Tanto esta ley como la LOAP regulan el tema y podría interpretarse que le corresponde al MAP la administración de este componente.

Artículo 12.- Principios. *La Administración Pública actúa sometida al ordenamiento jurídico del Estado y se organiza y desarrolla su actividad de acuerdo con los siguientes principios:*

1. **Principio de unidad de la Administración Pública.** *Todos los entes y órganos que ejerzan una función administrativa estarán regidos en el cumplimiento de su misión por el principio de unidad de la Administración Pública. En consecuencia, incumbirá a las autoridades del Estado determinar las condiciones y normas esenciales de organización y funcionamiento de los servicios públicos, lo cual requiere disponer y ejercer un control jerárquico, de fiscalización o de tutela, para garantizar la protección del interés general y de los derechos de las personas. El o la Presidente de la República es la máxima autoridad rectora de la Administración Pública en el marco del Poder Ejecutivo y, en tal condición, posee prerrogativas de regulación, dirección y control sobre la función administrativa y sobre los entes y órganos que la ejercen, para garantizar la unidad de la Administración Pública, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes.*

La cantidad de actividades administrativas exige que haya unidad de todos los entes, órganos e instituciones autónomas y descentralizadas que permita la coordinación institucional y la coherencia de la Administración Pública (Ortiz, 2011). Los artículos 7 y 193 de la Constitución dominicana claramente expresan que la República Dominicana es un Estado unitario que persigue propiciar el desarrollo integral y equilibrado y el de sus habitantes. Es por eso que la organización territorial de RD según el mandato constitucional, se hará en base al principio de unidad y de otros principios mencionados en el 193.

En la Constitución comentada (FINJUS, 2012) explica que el concepto de Estado unitario que establece la Carta Magna dominicana viene dado históricamente por la configuración de nuestra organización estatal que designa en un solo poder el diseño y ejecución de las políticas públicas. La República Dominicana no es un Estado federal que admite una estructura totalmente distinta en lo que se refiere a la administración de la cosa pública.

La Administración Pública es una persona jurídica, dotada de una pluralidad de entidades administrativas que poseen cada una de ellas personalidad jurídica (Eneterría, 2006). No obstante se habla de administraciones públicas el principio de unidad de la Administración Pública desarrollado más adelante, y contenido en la Constitución dominicana en los artículos 7 y 193, establece que todos estos órganos y entes autónomos y descentralizados están sometidos a la fiscalización de la Administración estatal como persona jurídica y aquellos que están adscritos a los Ministerios están sujetos al control y vigilancia de estos⁸.

La Administración estatal posee las siguientes características:

- Posee una personalidad jurídica única, que recoge la totalidad de su organización y sus funciones;
- Su personalidad jurídica no deriva de ningún sujeto o norma: es superior, y todas las demás administraciones son inferiores;
- La administración del Estado está sujeta al principio de unidad (Eneterría, 2006).

2. **Principio de juridicidad.** *La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de juridicidad, por el cual la asignación, distribución y ejecución de las competencias de los entes y órganos administrativos se sujeta a lo dispuesto por la Constitución, las leyes y los reglamentos dictados formal y previamente conforme al derecho.*

El principio de juridicidad es el principio de legalidad que persigue el respeto al ordenamiento jurídico preexistente y al Estado de Derecho. La legalidad otorga a la Administración Pública potestades, atribuciones, competencias y la habilita o deshabilita, lo cual nos lleva a la conclusión de que la actividad administrativa resulta de una capacidad atribuida por ley, que incluye su configuración y delimitación (Ivanega, 2010). Asimismo, resulta inútil por parte del legislador aprobar una legislación de Derecho Administrativo que establezca la importancia del respeto de las leyes, pero no los mecanismos garantistas. Este principio es la antesala de todo el sistema de control de la legalidad (FINJUS, 2012).

⁸ Entrevista telefónica con Olivo Rodríguez, 11 de enero 2013.

La Constitución dominicana consagra en su artículo 139 el control de legalidad de la Administración Pública, esbozando la esencia de este principio y señalando que sobre los tribunales de la República es que recae el control de la legalidad y que puede ser exigido por cualquier ciudadano/a, de acuerdo a los procedimientos establecidos en las leyes. Cabe resaltar que el principio de juridicidad o legalidad que es la vinculación positiva de la administración, se ve matizado por las potestades discrecionales de la administración (Calderón, 2007).

3. **Principio de lealtad institucional.** *Los entes y órganos que conforman la Administración Pública actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia: (i) respetarán el ejercicio legítimo de las competencias por parte de otros órganos y entes administrativos; ii) considerarán, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otros entes u órganos; iii) facilitarán a los otros órganos y entes la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias, los cuales en el uso de dichas informaciones respetarán cualquier limitación dispuesta por la ley, y (iv) prestarán, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia que los otros entes y órganos pudieran requerir para el ejercicio de sus competencias. Las normas y actos dictados por un ente u órgano administrativo en el ejercicio de sus competencias propias deberán ser acatados por los demás entes y órganos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otro ámbito de la Administración Pública.*

La lealtad es un valor central que conjuga varios valores a la vez: honradez, respeto, rectitud, entre otros. La inclusión de este principio busca rescatar el respeto al trabajo delimitado de las entidades públicas y su ejercicio administrativo siempre que este respete el principio de legalidad. Este principio subraya la importancia del acatamiento de las normas respecto a las distintas competencias y la solidaridad institucional que debe existir entre las distintas instituciones estatales.

La ley 200-04 sobre acceso a la información pública y la misma LOAP objeto de estudio en el presente trabajo, son ejemplos de normas que aplican este principio de lealtad una vez que en sus cuerpos establecen la obligación de los órganos y entidades públicas a resolver los conflictos de competencia remitiendo los asuntos al órgano o institución que le corresponde dar respuesta⁹.

⁹ Artículo 56 de la LOAP dominicana No. 247-12 y artículo 7 de la ley de libre acceso a la información pública, No. 200-2004.

4. **Principios de coordinación y colaboración.** *Las actividades que desarrollen los entes y órganos de la Administración Pública estarán orientadas al logro de los fines y objetivos de la República, para lo cual coordinarán su actuación bajo el principio de unidad de la Administración Pública. La organización de la Administración Pública comprenderá la asignación de competencias, relaciones, instancias y sistemas de coordinación necesarios para mantener una orientación institucional coherente, que garantice la complementariedad de las misiones y competencias de los entes y órganos administrativos de conformidad con la Constitución y la ley. Los entes y órganos de la Administración Pública colaborarán entre sí y con las otras ramas de los poderes públicos en la realización de los fines del Estado.*

Es importante evitar la descoordinación en la Administración Pública, puesto que esta acción conlleva a una consecuencia a veces irreparable. La desorganización administrativa puede tener distintas razones y la descoordinación institucional es muchas veces la razón común producto de los ‘modelos burocráticos centralizados de los países con régimen administrativo’. Esos modelos tomaron forma cuando instituciones representadas por un personal prácticamente vitalicio, se entendían dueños y amos de estos espacios estatales y no evolucionaban al mismo tiempo que las reformas del Estado que fueron arrojando a estos países (Ivanega, 2010). El principio de coordinación es base constitucional del derecho administrativo.

La implementación de este principio general de la Administración Pública garantizaría lo siguiente:

- Armonía de la actividad administrativa;
- Proporcionalidad en lo que se refiere a las responsabilidades asignadas a cada institución;
- Coordinación, colaboración, cero dualidad funcional y eficiencia institucional;
- Rapidez en la ejecución de los programas de gobierno.

5. **Principio de funcionamiento planificado y evaluación del desempeño y de los resultados.** *El funcionamiento de los entes y órganos que conforman la Administración Pública se sujetará a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos u operativos y a los convenios de gestión. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados.*

El funcionamiento planificado no es mas que la misión que tiene la Administración Pública de establecer cada año una planificación estratégica que direcciona a las distintas instituciones en los caminos más eficaces para alcanzar las metas como país. Asimismo, este principio es la materialización de la responsabilidad estatal de establecer objetivos generales y específicos claros que puedan ser evaluados, medidos y hasta auditados socialmente.

Las Administraciones Públicas del siglo XXI se tratan de gestiones orientadas por resultados y procesos, como si fueran proyectos: los productos esperados; así como también asegurar la satisfacción de las ‘necesidades y las expectativas’ del ciudadano y la ciudadana (Ivanega, 2010).

En el año 2006 fue aprobada la ley de planificación e inversión pública No. 498, así como la orgánica del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo No. 496. Ambas piezas legislativas operativizan este principio de funcionamiento planificado de la Administración Pública. La ley No. 498-06 crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, integrado por: Consejo de Ministros, Comisión técnica delegada, los consejos de desarrollo regional, provincial y municipal, y el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPyD), es un Sistema “*que orienta la definición de los niveles de producción de bienes, prestación de servicios y ejecución de la inversión a cargo de las instituciones públicas*” (párrafo 1 artículo 1ro ley No. 498-06).

Asimismo este principio, en lo que respecta a la evaluación del desempeño y los resultados, contiene aspectos fundamentales de la LFP No. 41-08, esbozando la misión y parte de las atribuciones del MAP que se resume en lo siguiente: garantizar el ejercicio de la función pública en base al mérito, formación, la calidad y la eficiencia. El Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP) es un esfuerzo del MAP por cumplir con esa atribución conferida por la LFP.

6. ***Principio de eficacia de la actividad administrativa.*** *La actividad de los entes y órganos de la Administración Pública perseguirá el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y convenios de gestión, bajo la orientación de las políticas y estrategias establecidas por el o la Presidente de*

la República. La Administración Pública debe garantizar la efectividad de los servicios públicos y otras actividades de interés general, en especial su cobertura universal, continua y de calidad. Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad y evitar dilaciones indebidas. La actividad de las unidades administrativas sustantivas de los entes y órganos de la Administración Pública del Estado se corresponderá a la misión de éstas, y la actividad desarrollada por las unidades administrativas de apoyo técnico y logístico se adaptará a las de aquellas.

Tanto el principio de eficacia como el de eficiencia de la actividad administrativa son principios que no faltan en las administraciones públicas modernas y la Nueva Gerencia Pública. Cuando se habla de eficacia se está haciendo referencia al logro de metas u objetivos preestablecidos y que es un requisito mínimo que se exige para lograr la efectividad de los organismos del Estado (Ivanega, 2010). Estas metas y objetivos deben ser medibles de manera que al momento de evaluar los avances se pueda dar una respuesta clara del nivel de cumplimiento. Estas técnicas de medición se han utilizado con frecuencia en los proyectos de tiempo definidos del sector privado y por la eficacia de su proceso han sido exportados a la Administración Pública moderna. Hoy somos testigos de un sector privado que no está divorciado de las prácticas eficaces y efectivas del sector privado.

No obstante, para poder hacer una realidad de este principio, las administraciones deben contar con la estructura y los recursos que sean necesarios para proporcionar los servicios que están bajo su competencia sin nunca perder de vista el respeto de los derechos individuales y las normas jurídicas preestablecidas (Morón, 2011).

El principio de eficacia también está contenido en el artículo 138 sobre administración Pública de la Constitución dominicana y no se agota pues las necesidades sociales no terminan y la respuesta debe ser permanente. La implementación de los planes estratégicos de los distintos organismos estatales y su fiel cumplimiento podrían resultar en una administración eficaz. Sin embargo, las administraciones públicas se ven en la necesidad de responder a situaciones coyunturales divorciadas de los planes y es ahí donde entra la efectividad.

7. **Principio de eficiencia de la actividad administrativa.** *La asignación de recursos a los entes y órganos de la Administración Pública se ajustará estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos. El funcionamiento de la Administración Pública*

propenderá a la utilización racional de los recursos humanos, materiales y presupuestarios.

La eficiencia para Ivanega (2010) es: *“un criterio que relaciona la productividad de las operaciones o actividades con una medida, criterio o estándar de desempeño”*. Lograr la eficiencia en la Administración Pública consistiría en obtener metas trazadas sin dejar fuera la calidad y la buena gestión de los recursos materiales y humanos.

El principio de eficiencia consagrado en la LOAP dominicana hace referencia exclusivamente al uso adecuado y racional de los recursos públicos, por lo que este caso se refiere a una eficiencia económica que se divide a su vez en: eficiencia en la asignación (distribución óptima de los recursos disponibles) y eficiencia productiva (rendimiento en el uso de los recursos disponibles) ambas persiguen efficientizar el gasto o inversión del Estado (Ivanega, 2010).

Los planes estratégicos y los presupuestos asignados a cada uno de los objetivos e hitos dentro de esos planes, deben ser ejecutadas de manera óptima y responsable, observando siempre los límites que establecen las normas existentes y el interés del beneficiario más importante: el ciudadano/a.

8. Principio de racionalidad. *El tamaño y la estructura organizativa interna de los entes y órganos de la Administración Pública serán proporcionales y consistentes con los fines y propósitos que les han sido asignados. Las formas organizativas que adopte la Administración Pública serán las necesarias para el cumplimiento de sus metas y objetivos y propenderán a la utilización racional de los recursos del Estado.*

La racionalidad administrativa, tal como señala Villanueva (1982: p. 47) cuando cita a Weber en su obra, es la perfecta definición de la burocratización de las sociedades occidentales que buscan calcular obsesivamente la proporcionalidad entre los ‘medios disponibles y los fines sociales’. Esta LOAP establece la racionalidad como una condición para la creación de entes y órganos, la motivación de actos, transferencia de competencias, la gestión de calidad y cooperación interinstitucional¹⁰.

¹⁰ Ver artículos de la LOAP dominicana: 7, 10, 17, 26, 31 y 60.

Asimismo, en los artículos 193 y 75 numeral 6 de la Constitución dominicana se establece la racionalidad del gasto público como un deber del Estado.

9. ***Principio de responsabilidad fiscal de la organización.*** *No podrán crearse nuevos entes y órganos en la Administración Pública que impliquen un aumento en el gasto corriente o endeudamiento del Estado y de las entidades descentralizadas territorialmente, sin que se creen o prevean nuevas fuentes de ingresos ordinarios de igual o mayor magnitud a la necesaria para permitir su funcionamiento.*

La responsabilidad fiscal de la organización a que hace referencia este principio está estrechamente ligada al principio de racionalidad. La creación de entes y órganos públicos pueden representar un pasivo para el gobierno en su periodo constitucional. Este principio retomar el mandato obligatorio de la Constitución dominicana acerca de la identificación de fuentes al momento de aprobar normas que representen gastos para el Estado. Esta es una visión responsable y garantiza la efectividad de la actividad administrativa. La crisis fiscal que atraviesan los Estados hoy en día ha obligado a estos a llevar a cabo una ‘racionalización administrativa’ que transforma el concepto de prestación de servicios públicos y la contribución ciudadana respecto a estos, pero no así su finalidad (Aragón Reyes, citado por Sánchez, 2011).

Es notorio que algunos principios ya comentados, como el de eficiencia de la actividad administrativa y el de racionalidad, abarcan la esencia de este principio de responsabilidad fiscal. Es necesario señalar que los principios generales del Derecho Administrativo nunca serán suficientes y a su vez, jamás abarcarán todos los aspectos que se quieren salvaguardar. Sin embargo, ser muy específicos en los principios podría guiarnos a la inflexibilidad de las disposiciones específicas de una norma.

10. ***Principio de rendición de cuentas.*** *El ejercicio de toda autoridad o función administrativa supone la obligación de las autoridades o funcionarios de la Administración Pública de rendir cuentas por su actuación en los términos y condiciones que determine la ley.*

Tal como ya se ha comentado en otros artículos sobre la interrelación que existe entre muchos de estos principios generales del Derecho Administrativo, es ineludible dejar de mencionar la conectividad de este principio de rendición de cuentas con el de transparencia y el de publicidad. Sin embargo, tanto la transparencia como la

publicidad en sentido amplio significan hacer pública una información u acto, la rendición de cuentas incluye un elemento importante: exigencia de información (Ivanega, 2010). Es lo contrario a un ejercicio ‘mudo del poder’ (Andreas Schedler, 2004 citado por Ivanega, 2010).

La rendición de cuentas es un ejercicio de la administración que puede surgir por un mandato de la ley o por el reclamo social. La forma en que fue redactado este principio supone que la instrucción de rendición de cuentas emana de la norma, no obstante es deber del funcionario o servidor público dar respuesta a las preguntas perturbantes que pueda hacer cualquier organización o ciudadano en particular siempre y cuando esté dentro de su competencia. La rendición de cuentas suele ser asociada al control y fiscalización (Ivanega, 2010), no obstante el Poder legislativo cuando recibe la rendición de cuentas anual del Poder Ejecutivo está ejerciendo su función de fiscalización no así de rendición: la primera es el insumo de la segunda y es un deber; y la segunda es una función y potestad.

11. Principio de transparencia. *Las personas tienen el derecho de ser informados de manera oportuna, amplia y veraz sobre la actividad administrativa y los resultados de la gestión pública. En consecuencia, los entes públicos establecerán sistemas que suministren a la población la más amplia, oportuna y veraz información sobre sus actividades, con el fin de que se pueda ejercer el control social sobre la gestión pública. Cualquier administrado puede solicitar, de conformidad con la ley, a los entes y órganos de la Administración Pública, la información que desee sobre la actividad de éstos. Todos los entes y órganos de la Administración Pública mantendrán permanentemente actualizadas y a disposición de las personas, en las unidades de información correspondientes, el esquema de su organización, la de los órganos dependientes y la de los organismos autónomos que le están adscritos, así como guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de su competencia.*

Cuando se habla de transparencia no se puede dejar a un lado el tema de la ética pública y los valores que la configuran (Ivanega, 2010). Por otro lado, el principio de transparencia es transversal a la función administrativa y esta relacionado con varios principios de esta sección, como por ejemplo los principios de: publicidad, rendición de cuentas, legalidad, eficiencia de la actividad administrativa y de responsabilidad de los servidores públicos.

El principio de transparencia aparece en el capítulo III sobre Administración Pública, artículo 138 de la Constitución dominicana, como eje fundamental de la actuación administrativa. La transparencia es una de las características principales de la administración pública del siglo XXI y representa el pilar que hace posible el control social (Ivanega, 2010). Mientras más auditores sociales una sociedad genere con mecanismos que transparenten la función administrativa, más eficiente serán los Estados.

12. Principio de publicidad. *La actividad y actuación de los entes y órganos administrativos es pública, con excepción de las limitaciones dispuestas en la ley para preservar el interés público, la seguridad nacional o proteger los derechos y garantías de las personas. Todos los reglamentos, resoluciones y demás actos administrativos de carácter normativo o general dictados por la Administración Pública deberán ser publicados, sin excepción, en el medio que determine la ley, y se les dará la más amplia difusión posible. Los procedimientos administrativos se realizarán de manera que permitan y promuevan el conocimiento de los contenidos y fundamentos de las decisiones y actuaciones que se adopten.*

El principio de publicidad es uno de los fundamentos del derecho al acceso de la información pública de las personas. Este principio es corolario de la reflexión y evolución de los doctrinarios y tomadores de decisiones que reevaluaron el hermetismo de las Administraciones Públicas pasadas, y está ligado estrechamente, como se mencionó antes, al principio de transparencia que abarca más elementos. La publicidad implementa el principio de transparencia y permite ejercer de manera voluntaria la rendición de cuentas, reduciendo la incertidumbre social e involucrando a la ciudadanía en los asuntos nacionales que en los tiempos de las monarquías eran secretos (Noriega, 2007).

La publicidad como principio general del Derecho tiene su fundamento en dos aspectos importantes de señalar: responsabilidad de los funcionarios que deben hacer de su gestión una pública y transparente; y el sometimiento de los funcionarios al control ciudadano (Ivanega, 2010). La información pública limitada restringe la participación de la ciudadanía y sobre todo desinforma. El gobierno electrónico es uno de los mecanismos en la actualidad más importantes en lo que se refiere la transparencia y publicidad de la actividad administrativa.

13. Principio de participación en las políticas públicas. *Las personas tienen el derecho de participar, de conformidad con la ley, en los procedimientos, medios e instancias establecidos para el diseño, la ejecución, seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas a cargo de la Administración Pública. Los entes y órganos de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la gestión pública. A tales fines, las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas o las organizaciones públicas no estatales legalmente constituidas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la gestión de los entes y órganos de la Administración Pública. A los efectos de su participación en la consulta sobre políticas y normas para la regulación del sector respectivo, cada ministerio llevará un registro de las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales cuyo objeto se refiera al sector y que soliciten libremente su inscripción.*

La República dominicana es un Estado social y democrático de derecho, condición consagrada en el artículo 7 de la Constitución, y que se fundamenta en el respeto a los derechos fundamentales, la igualdad, la dignidad humana y sobre todo a la participación de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas; los ciudadanos no son pasivos en la ‘formulación de la voluntad general del Estado’ (FINJUS, 2012: p. 64). La cogestión Estado-ciudadanía de los bienes y servicios públicos se considera en la jurisprudencia española el verdadero significado del Estado social.

En lo que se refiere ‘Estado democrático’ es clave la presencia de la ciudadanía en los espacios de toma de decisión para validar el accionar de la Administración Pública (Sánchez, 2011). Ya se puede tirar al vacío la percepción de que el sufragio es la materialización de la democracia: la interacción entre el Estado y los ciudadanos debe ser constante, en distintos ámbitos de la vida cotidiana y usando distintos mecanismos que faciliten esa relación (Ivanega, 2010). No puede existir un reemplazo de la voluntad general por la representatividad política. Este principio da nacimiento en materia administrativa al derecho de intervención social en la toma de decisiones, teniendo los entes y órganos que habilitar espacios y mecanismos que faciliten este derecho (Morón, 2011).

La idea de incluir en este principio la obligación de los entes y órganos del Estado de garantizar y promover esa participación ciudadana en las políticas públicas genera una responsabilidad que puede ser reclamada ante los tribunales administrativos, pudieron

utilizar como evidencia el registro de personas y organizaciones para comprobar el cumplimiento de este mandato de la LOAP.

Este principio de participación en las políticas públicas es un reflejo de la esencia del estado dominicano y de la reivindicación del ciudadano/a frente a la administración. Sin participación no hay gobernanza, sin embargo no se pretende sustituir la capacidad o potestad de las autoridades con las intenciones de élites sociales que se organizan e inciden para proteger sus intereses (Morón, 2011).

14. Principio de competencia. *Toda competencia otorgada a los entes y órganos que conforman la Administración Pública comprende una facultad de actuar y una obligación de ejercerla bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente. La competencia será irrenunciable, indelegable e improrrogable, salvo los casos de delegación y avocación.*

La definición de competencia da la bienvenida al título III de la LOAP dominicana, en su artículo 55. La definición contenida en dicha pieza legislativa resume que competencia no es mas que el conjunto de facultades y responsabilidades asignadas a cada órgano o entidad pública para que puedan cumplir con sus atribuciones que han sido otorgadas por sus leyes particulares.

Es la ley que otorga las potestades y competencias, en consecuencia este principio de competencia en el derecho positivo sobrevive por el principio de legalidad. La legalidad establece las potestades, funciones, atribuciones conferidas por el legislador a los distintos entes y órganos del Estado, por lo que estos últimos pasan a tener una capacidad de actuación limitada respecto a un asunto, llamada competencia; esta última nace a su vez con la intención de salvaguardar la razón pública y el interés general (Ivanega, 2010).

Las dos excepciones establecidas en este numeral 14 están contenidas en el cuerpo de esta LOAP en los capítulos II y V del título III: delegación y avocación. La primera se refiere a una transferencia del ejercicio de facultades de un ente u órgano a otro, aunque no exista subordinación entre uno y otro, pero donde el titular de la atribución no pierde nunca la titularidad; por otro lado, la avocación es el derecho que tiene un superior jerárquico, de oficio o a solicitud, de conocer y decidir un asunto que

estuviese conociendo un cualquiera de sus inferiores. Existen varios tipos de delegación en la LOAP y solo un tipo de avocación.

Los conflictos de competencia en la Administración Pública deberán ser resueltos por los órganos superiores, y de no poder solucionarse deberán ser resueltos por el Poder Ejecutivo tal como establece la LOAP y el procedimiento que contenga el reglamento de dicha.

15. Principio de jerarquía. *Los órganos de la Administración Pública estarán jerárquicamente ordenados y relacionados de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos. Los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección, supervisión y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva, los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente subordinados mediante instrucciones y órdenes. Cuando una disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes se publicarán y difundirán de conformidad con la ley.*

Un principio con origen en el derecho canónico que abarca una forma de organización Estatal piramidal donde muchos órganos y entes públicos son ordenados a través de relaciones de “*subordinación y supremacía*”. El principio de jerarquía es aplicable a la estructura estatal no así a las relaciones de la Administración Pública con los particulares, ni tampoco entre los poderes del Estado. Dicho esto, el principio de jerarquía aplica entre órganos de un mismo ente pues no existe subordinación entre entes públicos (Ivanega, 2010).

Gaspar Ariño (2011) define la jerarquía como la relación de subordinación entre órganos y entidades públicas que sirve como técnica de reintegración para apoyar el principio de unidad de la Administración Pública. Este principio de jerarquía rebasa, al igual que otros, su aspecto general cuando trae en su definición procedimientos que procuran ser más específicos que generales. Se entiende que una sección tan general debe ser antesala de un procedimiento administrativo, no así contener el mismo.

16. Principio de simplicidad y cercanía organizativa a los particulares. *La Administración Pública perseguirá la simplicidad institucional en su estructura organizativa, asignación de competencias, adscripciones*

administrativas y relaciones interorgánicas e intersubjetivas. La estructura organizativa preverá la comprensión, acceso, cercanía y participación de los particulares de manera que les permitan resolver sus asuntos, ser auxiliados y recibir la información que requieran por cualquier medio.

La simplicidad es sinónimo de sencillez, claridad, facilidad. Cercanía, por su parte, se refiere a proximidad. El principio de simplicidad y cercanía administrativa desmonta la percepción de una burocracia compleja y difícil de acceder, abriendo las puertas del Estado a la participación ciudadana y la transparencia. El entendimiento de las personas fuera de la administración pública sobre los procesos y estructuras de las instituciones públicas, regala tiempo y facilidad a los ciudadanos al momento de exigir respuestas. El reclamo de democratización en la Administración Pública es consecuencia directa de la cercanía de esta con los ciudadanos (Ivanega, 2010).

17. Principio de responsabilidad civil y penal. *Los entes y órganos administrativos comprometen su responsabilidad civil y penal por los daños causados por la falta de sus órganos y servidores en el desempeño de la función administrativa, independientemente de las acciones que podrá intentar para resarcirse del perjuicio propio causado por el dolo o la falta grave e inexcusable del servidor.*

Responsabilidad: “*sujeción a las consecuencias derivadas del incumplimiento de un deber*”; en este caso se habla de una responsabilidad jurídica que a su vez se divide en: responsabilidad sancionadora y responsabilidad civil o por daños (Alcoz, 2009).

Ya sabemos que la Administración Pública está sometida al imperio de la ley no obstante, es la misma ley que deja espacio para su potestad discrecional. Los limbos jurídicos dejan cancha abierta a los entes y órganos estatales para actuar de forma circunstancial y sin apego a normas preestablecidas. Es la capacidad de decisión propia que puede ocasionar la arbitrariedad de ciertos actos administrativos, es por eso que esa discrecionalidad debe ser reducida casi en su totalidad y sometida al control de la justicia (Morón, 2011).

La sección IV de la Constitución dominicana del 2010, artículo 148, contiene el régimen de responsabilidad civil de las entidades públicas y sus funcionarios o agentes, consagrando la responsabilidad conjunta y solidaria del funcionario en el ejercicio de sus funciones administrativas, que ocasionen sus actuaciones u

omisiones antijurídicas. Esto quiere decir que la víctima de dicha acción u omisión antijurídica contará con dos patrimonios para poder resarcir el daño ocasionado (FINJUS, 2010: Rodríguez, O.). Esta fue una disposición innovadora y de carácter político, que durante las sesiones de la Asamblea Nacional para reformar la Constitución dominicana del 2002, se enfatizó en la necesidad de constitucionalizar dicha responsabilidad para poder continuar la lucha anti corrupción que coloca a la República Dominicana en posiciones vergonzosas en los informes internacionales. Además, este artículo recoge lo que por años doctrinarios han debatido y alcanzado la misma conclusión: los actos y las normas se ejecutan por instituciones que a su vez están a cargo de personas físicas y estos son los autores quienes no son ajenos al acto administrativo, ni de hecho ni de derecho (Parada, Derecho Administrativo II, 2010). Cabe destacar que antes de ser aprobada y promulgada la Constitución dominicana 2010, este principio quedó consagrado en el artículo 90 de la LFP del 2008.

Existen diferencias entre las faltas de servicio y las faltas personales, sin embargo es una tarea difícil del órgano de control judicial diferenciar estas faltas cuando conoce de un reclamo ciudadano (Amiama, 2008). A partir de la Constitución dominicana del 2010 estas faltas quedaron claramente dentro del régimen de responsabilidad del Estado y sus funcionarios, dando paso a un reclamo conjunto por parte afectado. Es necesario agotar los procedimientos administrativos de revisión previos, si fuere el caso, antes de proceder a la jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

El fundamento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones se encuentra en la intención de proteger y garantizar el patrimonio de la víctima que no tiene el deber jurídico de soportar el daño (Eneterría, 2006). Se hace necesario intensificar aquellos mecanismos efectivos de reclamo y aumentar el fondo del Estado para las indemnizaciones ya que, a medida de que este precepto constitucional tome fuerza, la ciudadanía exigirá más y el Estado deberá observar mejor sus actuaciones y someterlas plenamente a la legalidad. El concepto de ‘funcionario’ en lo que se refiere a la responsabilidad estatal y del funcionario, abarca tanto los servidores de carrera como los puestos de alto rango de carácter político o pura confianza.

Conclusión

La constante producción legislativa en materia de Derecho Administrativo en República Dominicana no ha parado desde que iniciamos como República independiente en el 1844. La intención de los distintos gobiernos, desde la época hasta la actualidad, de regular la parte de este derecho que se refiere a la Administración del Estado ha sido constante y una tarea difícil fruto de las diferencias partidistas en las cúpulas de poder, donde siempre se predice que un partido quiere someter al otro a la legalidad no así a su partido mismo.

La Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP) No. 247-12, objeto de estudio del presente trabajo, es una pieza legislativa parida en el seno de los debates y que fue posible por ser vocera de principios y fundamentos generales de ‘buena Administración’ y una ‘gestión de calidad’. Esta ley orgánica regula la organización y administración del Estado dominicano, abrazando figuras innovadoras que fortalecen la actividad administrativa.

Los principios generales son el ‘arco de bóveda’ del ordenamiento jurídico administrativo (Parada, 2010) y el reflejo de: los reclamos sociales, los valores y cultura de una sociedad, las caras de las minorías y las mayorías. Estos preceptos son el fin que debe perseguir la norma sin contaminarse de la ‘cuadrugeneidad’¹¹ de las leyes y las decisiones políticas.

¹¹ Es un concepto personal de la autora que hace referencia a la fórmula cerrada de las reglas: el cuadrado es una figura geométrica que representa una casilla poco flexible en su forma.

La importancia de los principios generales del Derecho Administrativo, en la teoría y en la práctica de esta rama de derecho público, es clave tanto para los que reclaman frente a la administración, como para la administración misma al momento de motivar sus decisiones. En el país se encuentran al día de hoy decisiones judiciales que están motivadas fundamentalmente en estos principios y no así en las normas escritas. Es por eso que el título I de esta LOAP es una herramienta fundamental para la formación de los servidores públicos que entrarán a ejercer sus funciones a partir de la aprobación de dicha ley. No obstante la LOAP contiene principios que se desprenden de unos más generales ya contenidos en la misma sección, no hubo exceso por parte del legislador ya que denota la intención de hacer derecho en materia de la relación ciudadanía y Estado. Es importante que todas las leyes que toquen temas relativos a la organización y funcionamiento del Estado, respeten esta LOAP para que exista armonía en el orden jurídico dominicano.

Recomendación

Luego de analizar y comentar el título I de la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP) dominicana se recomienda que la readecuación del marco jurídico de la República Dominicana a la Constitución de 2010, en lo que respecta a las leyes y normas relativas a la organización y funcionamiento del Estado, así como las relaciones de los ciudadanos con la Administración, sea también vista esta LOAP con el interés de armonizar y seguir construyendo un marco legal coherente de Derecho Administrativo dominicano.

Bibliografía

Constitución Dominicana, 2010.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

Carta Iberoamérica de calidad en la Gestión Pública, 2008.

Ley Orgánica de Administración Pública No. 247-12.

Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de 2030.

Ley Orgánica de Administración Pública de la República Bolivariana de Venezuela, 2001.

Ley Orgánica que crea la Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo, No. 496-06.

Ley de Planificación e Inversión Pública No. 498-06.

Ley No. 41-08, del 16 de enero de 2008, de Función Pública que crea el Ministerio de Administración Pública.

Ley sobre los Derechos del Consumidor o Usuario, No. 358, 2005.

Ley de libre Acceso a la Información Pública No. 200, 2004.

Antigua ley orgánica de la Secretaría de Estado No. 4378.

FINJUS, *Constitución comentada*. Tercera Edición, 2012.

Alcoz, L. M. (2009). La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas (I) Sintagma. Fundamento. Función. In L. Martín-Retortillo Baquer, B. Raúl, J. Tornos, J. M. Trayter, J. R. Fernández, L. Alarcón, et al., *Las Garantías de los Ciudadanos y el Control de las Administraciones Públicas* (pp. 31-58). Madrid: Iustel.

Amiama, M. (2008). *Prontuario de legislación administrativa dominicana*. Santo Domingo: SEAP.

Calderón, C. R. (2007, June 17). *Principios Fundamentales de Derecho Administrativo*. Retrieved December 14, 2012, from <http://www.slideshare.net/http://www.slideshare.net/secretariaderechouda/principios-fundamentales-del-d-administrativo-7981815>

Cassagne, J. C. (1996). *Derecho Administrativo I*. Buenos Aires, Argentina: Abeledo-Perrot.

Eneterría, E. G. (2006). *Curso de Derecho Administrativo*. Lima, Perú: TEMIS.

Henríquez, R. M. (2004). *Derecho Administrativo Dominicano*. Santo Domingo: La Filantrópica.

Ivanega, M. M. (2010). *Instituciones de Derecho Administrativo*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Morón, M. S. (2011). *Derecho Administrativo, Parte General*. Madrid, España: tecnos.

Noriega, L. P. (2007, July 3). *Ameinape: Transparencia y Rendición de Cuentas en la Administración Pública: principales retos*. . Retrieved January 2, 2013, from [Ameinape.mx](http://www.ameinape.mx):

<http://www.ameinape.mx/dnn/Portals/0/Documentos/Congresos/XII/162.pdf>

Ortiz, G. A. (2011). *Lecciones de Administración (y Políticas Públicas)*. Madrid: Fundación de estudios de Regulación y Iustel .

Parada, R. (2010). *Derecho Administrativo I*. Madrid: Marcial Pons.

Parada, R. (2010). *Derecho Administrativo II*. Madrid: Marcial Pons.

Sánchez, Z. (2011). *Introducción al Derecho Administrativo Español*. Salamanca, España: Ratio Legis.

Villanueva, L. A. (1982). *Política y racionalidad administrativa*. México: INAP.

Fuentes en línea:

Portal del MAP, revisado durante los meses de noviembre, diciembre, enero 2012-2013. Cuoghi, Leonora Inés, 2003: *La function regulatoria del Estado*. Accesible en este link: http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/124/CuoghiMillcayac.pdf

Portal del INDOTEL, www.indotel.gob.do revisado en diciembre 2012.

Anexo 1
Ley Orgánica de Administración Pública de la República Bolivariana
de Venezuela.

Decreto N° 6.217

15 de julio de 2008

HUGO CHAVEZ FRIAS Presidente de la República

En ejercicio de la atribución que le confiere el numeral 8 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de conformidad con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 1° de la Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan, en Consejo de Ministros.

DICTA

El siguiente,

DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Objeto

Artículo 1o. El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica tiene por objeto establecer los principios, bases y lineamientos que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública; así como regular los compromisos de gestión; crear mecanismos para promover la participación popular y el control, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y proyectos públicos; y establecer las normas básicas sobre los archivos y registros de la Administración Pública.

Ámbito de aplicación

Artículo 2o. Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica serán aplicables a la Administración Pública, incluidos los estados, distritos metropolitanos y municipios, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica se aplicarán supletoriamente a los demás órganos y entes del Poder Público.

TITULO II PRINCIPIOS Y BASES DEL FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Objetivo de la Administración Pública

Artículo 3o. La Administración Pública tendrá como objetivo de su organización y funcionamiento hacer efectivos los principios, valores y normas consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en especial, garantizar a todas las personas, el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Principio de legalidad

Artículo 4o. La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes y los actos administrativos de carácter normativo dictados formal y previamente conforme a la ley, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático, participativo y protagónico.

Principio de la Administración Pública al servicio de las personas

Artículo 5o. La Administración Pública está al servicio de las personas, y su actuación estará dirigida a la atención de sus requerimientos y la satisfacción de sus necesidades, brindando especial atención a las de carácter social.

La Administración Pública debe asegurar a todas las personas la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella. Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas que se dicten.

Garantías que debe ofrecer la Administración Pública a las personas

Artículo 6o. La Administración Pública desarrollará su actividad y se organizará de manera que las personas puedan:

1. Resolver sus asuntos, ser auxiliadas en la redacción formal de documentos administrativos, y recibir información de su interés por cualquier medio

escrito, oral, telefónico, electrónico e informático;

2. Presentar reclamaciones sobre el funcionamiento de la Administración Pública;
3. Acceder fácilmente a información actualizada sobre el esquema de organización de los órganos y entes de la Administración Pública, así como a guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones que ellos ofrecen.

Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública

Artículo 7o. Las personas en sus relaciones con la Administración Pública tendrán los siguientes derechos:

1. Conocer, en cualquier momento, el estado de los procedimientos en los que tengan interés, y obtener copias de documentos contenidos en los archivos que se lleven a tales efectos, siempre y cuando no estén calificados como reservados o confidenciales de conformidad con la normativa aplicable, a excepción de los jueces y las partes interesadas.
2. Conocer la identidad de las funcionarias o funcionarios al servicio de la Administración Pública bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
3. Obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban cursar en un procedimiento.
4. Obtener copias certificadas de expedientes o documentos en los términos previstos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y demás normativa aplicable.
5. Formular alegatos y presentar documentos en los procedimientos administrativos en los cuales tengan interés, en los términos o lapsos previstos legalmente.
6. Presentar sólo los documentos exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate.
7. Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan

8. realizar.
9. Acceder a los archivos y registros de la Administración Pública en los términos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás normativa aplicable.
10. Ser tratados con respeto y deferencia por las funcionarias y funcionarios, los cuales están obligados a facilitar a las personas el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
11. Ejercer, a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, los recursos administrativos o judiciales que fueren procedentes para la defensa de sus derechos e intereses frente a las actuaciones u omisiones de la Administración Pública, de conformidad con la ley, salvo el procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República.
12. Los demás que establezcan la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.

Garantía de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Artículo 80. Las funcionarias y funcionarios de la Administración Pública están en la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Las funcionarias y funcionarios de la Administración Pública incurren en responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria, según el caso, por los actos, hechos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones violen o menoscaben los derechos garantizados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley, sin que les sirva de excusa órdenes superiores.

Garantía del derecho a petición

Artículo 90. Las funcionarias y funcionarios de la Administración Pública tienen la obligación de recibir y atender, sin excepción, las peticiones o solicitudes que les formulen las personas, por cualquier medio escrito, oral, telefónico, electrónico o informático; así como de responder oportuna y adecuadamente tales solicitudes, independientemente del derecho que tienen las personas de ejercer los recursos administrativos o judiciales correspondientes, de conformidad con la ley.

En caso de que una funcionaria o funcionario público se abstenga de recibir las peticiones o solicitudes de las personas, o no de adecuada y oportuna respuesta a las

mismas, serán sancionados de conformidad con la ley.

Principios que rigen la actividad de la Administración Pública

Artículo 10. La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y responsabilidad en el ejercicio de la misma, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con supresión de las formalidades no esenciales. La simplificación de los trámites administrativos, así como la supresión de los que fueren innecesarios será tarea permanente de los órganos y entes de la Administración Pública, de conformidad con los principios y normas que establezca la ley correspondiente.

Mecanismos tecnológicos

Artículo 11. Los órganos y entes de la Administración Pública deberán utilizar las tecnologías que desarrolle la ciencia, tales como los medios electrónicos o informáticos y telemáticos, para su organización, funcionamiento y relación con las personas. Cada órgano y ente de la Administración Pública deberá establecer y mantener una página en Internet, que contendrá entre otra, la información que se considere relevante, los datos correspondientes a su misión, organización, procedimiento, normativa que lo regula, servicios que presta, documentos de interés para las personas, ubicación de sus dependencias e información de contactos.

Principio de publicidad normativa

Artículo 12. Los reglamentos, resoluciones y demás actos administrativos de carácter general dictados por los órganos y entes de la Administración Pública deberán ser publicados sin excepción en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o, según el caso, en el medio de publicación oficial correspondiente.

Principio de responsabilidad patrimonial de la Administración

Pública Artículo 13. La Administración Pública será responsable ante las personas

por la gestión de sus respectivos órganos, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley, sin perjuicio de la responsabilidad de cualquier índole que corresponda a las funcionarias o funcionarios por su actuación. La Administración Pública responderá patrimonialmente por los daños que sufran las personas en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable a su funcionamiento.

Principio de rendición de cuentas

Artículo 14. Las funcionarias y funcionarios de la Administración Pública deberán rendir cuentas de los cargos que desempeñen, en los términos y condiciones que determine la ley.

Ejercicio de la potestad organizativa

Artículo 15. Los órganos, entes y misiones de la Administración Pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. En el ejercicio de sus funciones, los mismos deberán sujetarse a los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada.

Se entiende como órganos, las unidades administrativas de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios a los que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos, o cuya actuación tenga carácter regulatorio. Tendrá el carácter de ente toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia; sujeta al control, evaluación y seguimiento de sus actuaciones por parte de sus órganos rectores, de adscripción y de la Comisión Central de Planificación.

Las misiones son aquellas creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población.

Requisitos para la creación y modificación de órganos y entes

Artículo 16. La creación de órganos y entes administrativos se sujetará a los siguientes requisitos:

1. Indicación expresa de su objeto y competencias.
2. Determinación de su forma organizativa, su ubicación en la estructura de la Administración Pública y su adscripción funcional y administrativa.

3. Previsión de las partidas y asignaciones presupuestarias necesarias para su organización, funcionamiento o reformas organizativas.

La modificación, supresión y liquidación de órganos y entes administrativos se adoptará mediante actos que gocen de rango normativo igual o superior al de aquellos que determinaron su creación o última modificación. No podrán crearse nuevos órganos o entes que supongan duplicación de las competencias de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos.

Principio de Responsabilidad Fiscal

Artículo 17. No podrán crearse nuevos órganos o entes en la Administración Pública que impliquen un aumento en el gasto recurrente de la República, los estados, los distritos metropolitanos o de los municipios, sin que se creen o prevean fuentes de ingresos ordinarios de igual o mayor magnitud a las necesarias para permitir su funcionamiento.

Principio de control de gestión

Artículo 18. El funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública se sujetará a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos, compromisos de gestión y lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados.

Principio de eficacia

Artículo 19. La actividad de los órganos y entes de la Administración Pública perseguirá el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión, bajo la orientación de las políticas y estrategias establecidas por la Presidenta o Presidente de la República, la Comisión Central de Planificación, la Gobernadora o Gobernador, la Alcaldesa o Alcalde, según fuere el caso.

La actividad de las unidades administrativas sustantivas de los órganos y entes de la Administración Pública se corresponderá y ajustará a su misión, y la actividad desarrollada por las unidades administrativas de apoyo técnico y logístico se adaptará

a la de aquellas.

Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos

Artículo 20. La asignación de recursos a los órganos, entes de la Administración Pública y demás formas de organización que utilicen recursos públicos, se ajustará estrictamente a los requerimientos de su organización y funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos, con uso racional de los recursos humanos, materiales y financieros.

En los casos en que las actividades de los órganos y entes de la Administración Pública, en ejercicio de potestades públicas que por su naturaleza lo permitan, fueren más económicas y eficientes mediante la gestión de los Consejos Comunales y demás formas de organización comunitaria o del sector privado, dichas actividades podrán ser transferidas a éstos, de conformidad con la ley, reservándose la Administración Pública la supervisión, evaluación y control del desempeño y de los resultados de la gestión transferida.

Los órganos y entes de la Administración Pública procurarán que sus unidades de apoyo administrativo no consuman un porcentaje del presupuesto destinado al sector correspondiente mayor que el estrictamente necesario. A tales fines, los titulares de la potestad organizativa de los órganos y entes de la Administración Pública, previo estudio económico y con base en los índices que fueren más eficaces de acuerdo al sector correspondiente, determinarán los porcentajes máximos de gasto permitido en unidades de apoyo administrativo.

Principio de suficiencia, racionalidad y adecuación de los medios a los fines institucionales

Artículo 21. La dimensión y estructura organizativa de los órganos y entes de la Administración Pública serán proporcionales y consistentes con los fines y propósitos que les han sido asignados. Las formas organizativas que adopte la Administración Pública serán suficientes para el cumplimiento de sus metas y objetivos y propenderán a la utilización racional de los recursos públicos. Excepcionalmente, y sólo en el caso que se requiera la contratación de determinados profesionales especialistas para actividades eventuales y transitorias, los órganos y entes de la

Administración Pública podrán incorporar asesores cuya remuneración se establecerá por vía contractual con base en honorarios profesionales u otras modalidades fijadas de conformidad con la ley.

Principio de simplicidad, transparencia y cercanía organizativa a las personas

Artículo 22. La organización de la Administración Pública procurará la simplicidad institucional y la transparencia en su estructura organizativa, asignación de competencias, adscripciones administrativas y relaciones interorgánicas. La estructura organizativa preverá la comprensión, acceso, cercanía y participación de las personas de manera que les permitan resolver sus asuntos, ser auxiliados y recibir la información que requieran por cualquier medio.

Principio de coordinación

Artículo 23. Las actividades que desarrollen los órganos y entes de la Administración Pública deberán efectuarse de manera coordinada, y estar orientadas al logro de los fines y objetivos del Estado, con base en los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada.

Principio de cooperación

Artículo 24. Los órganos y entes de la Administración Pública colaborarán entre sí y con las otras ramas de los poderes públicos en la realización de los fines del Estado.

Principio de lealtad institucional

Artículo 25. Los órganos y entes de la Administración Pública actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

1. Respetar el ejercicio legítimo de las respectivas competencias.
2. Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados.
3. Facilitar la información que le sea solicitada sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus competencias.
4. Prestar la cooperación y asistencia activa que pudieren serles requeridas en el ámbito de sus competencias.

Principio de la competencia

Artículo 26. Toda competencia atribuida a los órganos y entes de la Administración Pública será de obligatorio cumplimiento y ejercida bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos; será irrenunciable, indelegable, improrrogable y no podrá ser relajada por convención alguna, salvo los casos expresamente previstos en las leyes y demás actos normativos. Toda actividad realizada por un órgano o ente manifiestamente incompetente, o usurpada por quien carece de autoridad pública, es nula y sus efectos se tendrán por inexistentes. Quienes dicten dichos actos, serán responsables conforme a la ley, sin que les sirva de excusa órdenes superiores.

Asignación de competencias a la administración sin determinación orgánica

Artículo 27. En el caso que una disposición legal o administrativa otorgue una competencia a la Administración Pública, sin especificar el órgano o ente que debe ejercerla, se entenderá que corresponde al órgano o ente con competencia en razón de la materia.

En el caso que una disposición legal o administrativa otorgue una competencia a un órgano o ente de la Administración Pública sin determinar la unidad administrativa competente, se entenderá que su ejercicio corresponde a la unidad administrativa con competencia por razón de la materia y el territorio.

Principio de jerarquía

Artículo 28. Los órganos y entes de la Administración Pública estarán internamente ordenados de manera jerárquica y relacionados de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos. Los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección, supervisión, evaluación y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva.

El incumplimiento por parte de un órgano inferior de las órdenes e instrucciones de su superior jerárquico inmediato obliga a la intervención de éste y acarrea la responsabilidad de las funcionarias o funcionarios a quienes sea imputable dicho incumplimiento, salvo lo dispuesto en el artículo 8o del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

Principio de descentralización funcional

Artículo 29. Los titulares de la potestad organizativa podrán crear entes

descentralizados funcionalmente cuando el mejor cumplimiento de los fines del Estado así lo requiera, en los términos y condiciones previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y demás normativa aplicable. Los entes descentralizados funcionalmente serán de dos tipos:

1. Entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho privado: estarán conformados por las personas jurídicas constituidas de acuerdo a las normas del derecho privado y podrán adoptar o no la forma empresarial de acuerdo a los fines y objetivos para los cuales fueron creados y en atención a si la fuente fundamental de sus recursos proviene de su propia actividad o de los aportes públicos, respectivamente.
2. Entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho público: estarán conformados por aquellas personas jurídicas creadas y regidas por normas de derecho público y que podrán tener atribuido el ejercicio de potestades públicas.

La descentralización funcional sólo podrá revertirse por medio de la modificación del acto que le dio origen.

Principio de descentralización territorial Artículo 30. La Administración Pública Nacional, con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia de su gestión, podrá descentralizar competencias y servicios públicos en los estados, distritos metropolitanos y municipios, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. Así mismo, los estados podrán descentralizar competencias y servicios públicos, en los distritos metropolitanos y los municipios.

Principio de desconcentración funcional y territorial Artículo 31. La Administración Pública, con el objetivo de acercarse a las personas y mejorar el servicio prestado, podrá adaptar su organización a determinadas condiciones de especialidad funcional y de particularidad territorial, transfiriendo atribuciones de sus órganos superiores a sus órganos inferiores, mediante acto administrativo dictado de conformidad con el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica. La desconcentración de atribuciones sólo podrá revertirse mediante la modificación o derogación del instrumento jurídico que le dio origen.

Consecuencia de la descentralización y desconcentración funcional y territorial

Artículo 32. La descentralización funcional o territorial transfiere la titularidad de la competencia y, en consecuencia, transfiere cualquier responsabilidad que se produzca por el ejercicio de la competencia o de la gestión del servicio público correspondiente, en la persona jurídica y en las funcionarias o funcionarios del ente descentralizado.

La desconcentración, funcional o territorial, transfiere únicamente la atribución. La persona jurídica en cuyo nombre actúe el órgano desconcentrado será responsable patrimonialmente por el ejercicio de la atribución o el funcionamiento del servicio público correspondiente, manteniendo la responsabilidad que corresponda a las funcionarias y funcionarios que integren el órgano desconcentrado y se encuentren encargados de la ejecución de la competencia o de la gestión del servicio público correspondiente.

La ministra o ministro respectivo, previa delegación de la ley o del instrumento de creación de los respectivos entes descentralizados funcionalmente que le estén adscritos, podrá atribuir o delegar competencias y atribuciones a los referidos entes, regulando su organización y funcionamiento en coordinación con los lineamientos de la planificación centralizada.

La delegación intersubjetiva

Artículo 33. La Administración Pública, podrá delegar las competencias que le estén otorgadas por ley a sus respectivos entes descentralizados funcionalmente, de conformidad con los lineamientos de la planificación centralizada, y de acuerdo con las formalidades del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y su Reglamento.

Delegación interorgánica

Artículo 34. La Presidenta o Presidente de la República, la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, las ministras o ministros, las viceministras o viceministros, las gobernadoras o gobernadores, las alcaldesas o alcaldes y los superiores jerárquicos de los órganos y entes de la Administración Pública, así como las demás funcionarias o funcionarios superiores de dirección podrán delegar las atribuciones que les estén otorgadas por ley, a los órganos o funcionarias o funcionarios bajo su dependencia, así como la firma de documentos en funcionarias o funcionarios adscritas a los mismos, de conformidad con las formalidades que determine el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y su

Reglamento.

Limitación a las delegaciones intersubjetivas e interorgánicas

Artículo 35. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela o en leyes especiales, la delegación intersubjetiva o interorgánica no procederá en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de la adopción de disposiciones de carácter normativo.
2. Cuando se trate de la resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.
3. Cuando se trate de competencias o atribuciones ejercidas por delegación.
4. En aquellas materias que así se determine por norma con rango de ley.

Los actos administrativos que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictados por el órgano delegante. La delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido. Las delegaciones y su revocatoria deberán publicarse en la Gaceta Oficial correspondiente.

Consecuencia de la delegación intersubjetiva

Artículo 36. La delegación intersubjetiva, en los términos establecidos por el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, transfiere la responsabilidad por su ejercicio al ente delegado. Las funcionarias o funcionarios del ente delegado encargados del ejercicio de la competencia, serán responsables personalmente por su ejecución.

Consecuencia de la delegación interorgánica

Artículo 37. Las funcionarias o funcionarios del órgano al cual se haya delegado una atribución serán responsables por su ejecución.

Los actos administrativos derivados del ejercicio de las atribuciones delegadas, a los efectos de los recursos correspondientes se tendrán como dictados por la autoridad delegante.

Encomienda de gestión

Artículo 38. La Administración Pública podrá encomendar temporalmente la realización de actividades de carácter material o técnico de determinadas competencias a sus respectivos entes descentralizados funcionalmente, por razones de eficacia o cuando no posea los medios técnicos para su desempeño, de conformidad con las formalidades establecidas en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y su Reglamento.

La encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano encomendante dictar resoluciones que le den soporte o en las que se identifique la concreta actividad material objeto de encomienda.

Encomienda convenida

Artículo 39. Cuando la encomienda se establezca entre órganos de distintos niveles territoriales de la Administración Pública o entre entes públicos, se adoptará mediante convenio, cuya eficacia quedará supeditada a su publicación en la Gaceta Oficial correspondiente.

Requisitos formales de la delegación y encomienda

Artículo 40. El acto contentivo de la delegación intersubjetiva, interorgánica, y de la encomienda será motivado, identificará los órganos o entes entre los que se transfiera el ejercicio de la atribución o competencia y determinará la fecha de inicio de su vigencia, y de culminación cuando fuere el caso.

En los casos en que no se determine la fecha de inicio de su vigencia, se entenderá que ésta comienza desde su publicación en la Gaceta Oficial correspondiente.

Avocación

Artículo 41. La Presidenta o Presidente de la República, la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, las ministras o ministros, las viceministras o viceministros, las gobernadoras o gobernadores, las alcaldesas o alcaldes y los superiores jerárquicos de los órganos y entes de la Administración Pública, así como las demás funcionarias o funcionarios superiores de dirección, podrán avocarse al conocimiento, sustanciación o decisión de un asunto cuya atribución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos jerárquicamente subordinados, cuando razones técnicas, económicas, sociales, jurídicas o de interés público lo hagan

necesario. La avocación se realizará mediante acto motivado que deberá ser notificado a los interesados.

Instrucciones, órdenes y circulares

Artículo 42. Los órganos y entes de la Administración Pública dirigirán las actividades de sus órganos jerárquicamente subordinados mediante instrucciones, órdenes y circulares.

Cuando una disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones, órdenes y circulares se publicarán en la Gaceta Oficial que corresponda.

En todo caso se establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la difusión de su contenido y su accesibilidad a las interesadas o interesados.

Solución de los conflictos de atribuciones

Artículo 43. Cuando el órgano que esté conociendo de un asunto se considere incompetente deberá remitir las actuaciones al órgano que estime con competencia en la materia, si éste se considera a su vez incompetente; o si ambos se consideran competentes, el asunto será resuelto por el órgano superior jerárquico común.

Los conflictos a que se refiere el presente artículo sólo podrán suscitarse entre unidades administrativas integrantes del mismo órgano o ente y con respecto a asuntos sobre los cuales no haya recaído decisión administrativa definitiva o finalizado el procedimiento administrativo.

Anexo 2
Cronograma de trabajo de la postulante

Cronograma de trabajo 2012-2013

Etapas de la Investigación	Fecha (fechas sujetas a la confirmación de la prórroga)	Status
Recopilación de información	Julio-Agosto 2012	Realizado
Realización Plan de Investigación	Septiembre-Octubre 2012	Realizado
Envío del Plan de investigación al asesor Olivo Rodríguez	26 de noviembre 2012.	Enviado, revisado y aprobado.
Entrega del Plan de Investigación al IGLOBAL (Anteproyecto de tesis).	29 de noviembre 2012.	Realizado y entregado.
Reuniones con Asesor de Tesis Olivo Rodríguez	Septiembre- principios de diciembre 2012	Realizado
Entrevista Ministro de Administración Pública, Ramón Ventura Camejo	Diciembre 2012	Realizado
Entrevista Viceministra MAP, Donatila Germán	Diciembre 2012	Pendiente
Entrevista Viceministro MAP, Gregorio Montero	Diciembre 2012	Pendiente
Análisis de la bibliografía	Octubre 2012	Realizado
Redacción borrador definitivo	Noviembre-Diciembre 2012	Realizado
Revisión del asesor	Mediados de diciembre 2012	Realizado
Semana de Impresión	1ra semana de enero 2013	Realizado