



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

“Conceptos Jurídicos de la Organización Administrativa en la República Dominicana”

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

Proponente

Frank Elías Olivares Valenzuela

Asesor

Olivo Andrés Rodríguez Huertas

18 de febrero de 2013
Santo Domingo, República Dominicana

INDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	v
ANTECEDENTES	ix
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	x
OBJETIVOS	xi
1. General:.....	xi
2. Específicos:	xi
MARCO TEORICO	12
HIPOTESIS	15
METODO	16
1. PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO JURÍDICO DOMINICANO	17
1.1. Estructura jurídica de los principios de organización administrativa durante la dictadura de Trujillo.....	19
1.1.1. La organización en Secretarías de Estado	23
1.2. Estructura jurídica de la organización administrativa post-Trujillo	26
1.2.1. Las rigideces en la organización administrativa post-trujillo.....	28
1.2.2. Aplicación de los principios de la organización administrativa en el post-Trujillismo	29
1.1. Inicios de la Reforma y Modernización del Estado	34
2. LA CONSTITUCIÓN DEL 2010 Y LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO	36
2.1. La organización en Ministerios.....	39
2.2. La Ley Orgánica de la Administración Pública	41
2.3. La Ley Orgánica de la Administración Pública y la organización administrativa	45

2.4. La Administración Pública central en la Ley Orgánica de la Administración Pública	47
2.4.1. El Consejo de Ministros.....	48
2.5. La organización de los Entes públicos.....	50
2.6. La reorganización del Estado.....	51
3. RETOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO JURIDICO DOMINICANO	53
3.1. La Organización Administrativa y el Derecho Privado.....	53
3.2. La próxima reforma de las instituciones del Estado	55
3.3. La cultura del procedimiento administrativo	57
3.4. El impacto de la Organización Administrativa en la Transparencia, la Participación Ciudadana y el Gobierno Abierto	60
4. CONCLUSIONES	62
5. RECOMENDACIONES.....	65
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66

INTRODUCCIÓN

La reciente promulgación de una Ley Orgánica de la Administración Pública en la República Dominicana ha puesto en la palestra pública un importante debate sobre la organización administrativa, desde el punto de vista de la racionalización del Estado y la promoción de la eficiencia y la eficacia como ejes transversales de la gestión pública.

La historia del ordenamiento jurídico dominicano ha demostrado las constantes fallas del legislador y del ejecutivo, en la tarea de construir una estructura administrativa que responda a una organización costo-eficiente y enfocada en un servicio público de calidad hacia el ciudadano. A su vez, las instancias jurisdiccionales, con contadas excepciones, no han servido para que la equidad prime entre los intereses del administrado y los del administrador.

Más aún, la reciente modernización del Estado dominicano – proceso que aún no concluye – dejó en evidencia que el régimen legal existente hasta el 2012, de organización y funcionamiento de la Administración pública - vigente desde las década de 1950 - era insuficiente y a la vez rígido para las exigencias de la época actual, lo que no le permitía satisfacer *“los múltiples y diversos cometidos a cargo de la Administración del Estado Social y Democrático que la Constitución proclama”*. (Congreso Nacional, 2012)

Desde el año 2007, el sistema constitucional y legal de la República Dominicana fue sometido a un proceso ambicioso de cambios y reformas integrales, que buscaban una reestructuración del Estado y la sociedad dominicana, en el interés de convertirlo en un Estado Social y Democrático de Derecho. El punto máximo de este proceso fue la promulgación de la Constitución dominicana el 26 de enero del 2010, la cual incluyó por primera vez amplias disposiciones referentes a la Administración pública. El artículo 241 de la Constitución ha establecido la necesidad de *“...consagrar al más alto rango el mandato de hacer gestión pública de manera diferente...”*.

En el año 2012, la Ley núm. 1-12 estableció un direccionamiento estratégico para alcanzar este objetivo, con la promulgación de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

La Estrategia Nacional de Desarrollo ha planteado como su primer Eje Estratégico, en su artículo 7, una Visión de un *“Estado con instituciones eficientes y transparentes, al servicio de una ciudadanía responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve el desarrollo y la convivencia pacífica”*. (Congreso Nacional, 2012)

La necesidad de esta transformación no es ociosa. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo realizó varias investigaciones, entre las cuales resalta la que fuera conocida como el “Informe Attalí”, un estudio que plantea que *“...la población dominicana considera cada vez menos que las instituciones puedan representar una solución a los problemas colectivos.”* (Attali, 2010)

Es importante resaltar el amplio proceso participativo que se llevó a cabo, tanto para la Reforma Constitucional, como para la Estrategia Nacional de Desarrollo y, luego, para la Ley Orgánica de la Administración Pública. Esto demuestra que, como sociedad, nos hemos dedicado a repensar cómo debe actuar la Administración y cómo ese accionar se vincula con el desarrollo de la sociedad.

La referida Ley Orgánica de la Administración Pública, núm. 247-12, fue promulgada el 9 de agosto de 2012. La misma constituye el instrumento más importante para la organización administrativa y se plantea como 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”*. (Congreso Nacional, 2012)

La promulgación de esta Ley Orgánica de la Administración pública ha agregado al marco jurídico dominicano disposiciones sobre los Entes y órganos administrativos (artículo 6), los requisitos para su creación (artículo 7), la supresión de los mismos (artículo 8), la separación de las actividades de regulación y operación (artículo 9), los principios de la

administración pública (artículo 12), la Administración Pública Central y de Gobierno del Estado (Título II, capítulo I), entre otras disposiciones de alta relevancia para la Administración pública y su funcionamiento.

En el marco de esta legislación, resulta importante analizar la evolución histórica de la organización administrativa en la República Dominicana, remontándonos a la época de la dictadura trujillista; época en la cual se dictaron instrumentos jurídicos eficientes, que evidentemente no fueron aplicados. La mayor parte de estos instrumentos perduraron en el período del post-trujillismo, aunque igualmente no fueron aplicados correctamente.

Volver sobre nuestros pasos como país, nos permite evaluar los errores cometidos, las legislaciones que necesitan ser modificadas y las estructuras que ya no funcionan. El estudio de la evolución de la organización administrativa en la República Dominicana, nos muestra el camino a seguir en los próximos años, los pasos a tomar para profundizar las reformas del Estado y las medidas para asegurar un mejor desempeño de la Administración pública.

Un Estado más eficiente aporta a una sociedad más democrática y participativa, cuyos ciudadanos están empoderados para exigir el buen uso de los recursos públicos, a la vez que se aporta a la seguridad jurídica y al desarrollo económico y social. Alcanzar esto es alcanzar el Estado Social y Democrático de Derecho que consagra la Constitución de la República.

Aún persisten grandes retos para la Administración pública en la República Dominicana. En la actualidad se discute un importante proyecto de Ley sobre los procedimientos administrativos y las relaciones entre la Administración y los Administrados, el cual, de ser aprobado, transformará positivamente el funcionamiento del Estado dominicano, complementando las reformas que ya se han realizado.

En definitiva, todas estas reformas están encaminadas hacia la consecución de una Administración pública más eficiente y eficaz, inteligente, en la capacidad de llevar a cabo las grandes transformaciones que requiere nuestra Nación.

ANTECEDENTES

1. Peña Battle, Manuel. *Evolución de la Administración pública en la Constitución*. Santo Domingo: Oficina Nacional de Administración de Personal.

El estudio del Dr. Manuel Peña Battle se centró en un análisis pormenorizado de la evolución de la Administración pública en la Constitución dominicana, anotando sus características principales, figuras jurídicas y niveles de aplicación. El resultado ha sido el estudio de las figuras de organización administrativa como las Secretarías de Estado; la forma en que se han implementado criterios de profesionalización de la función pública en el marco jurídico dominicano y; la función de presidencialismo en el desempeño de la Administración pública.

2. Amaro Guzmán, Raymundo. *Principios jurídicos de la organización administrativa del Estado*. Santo Domingo: Editorial Tiempo, 1988.

El Dr. Raymundo Amaro Guzmán, ha analizado los principios jurídicos de la organización administrativa del Estado, específicamente lo relacionado a la centralización y descentralización, en el prisma de la Constitución política de 1966 y la legislación vigente a la época, lo que constituye un análisis pormenorizado del post-trujillismo en la organización administrativa.

3. Ortiz, Laure. “Los principios de la Organización Administrativa” en *Revista de Administración Pública*. Santo Domingo: Ministerio de Administración Pública, 2010.

El estudio de la Dra. Laure Ortiz, coautora de la actual Ley Orgánica de la Administración pública, constituye un análisis pormenorizado de la organización administrativa en la República Dominicana, las recomendaciones para el cambio propuesto por la Constitución hacia los Ministerios, las funciones y atribuciones del Consejo de Ministros; así como la aplicación de la desconcentración, avocación y delegación de funciones en el marco jurídico dominicano.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Qué situaciones jurídicas han incidido en la evolución institucional de la Administración pública en la República Dominicana?

¿Qué técnicas de organización administrativas han sido utilizadas en la Administración Pública en la República Dominicana?

¿Qué tratamiento ha dado el constituyente a la Administración pública en la Constitución de 2010 y cómo se aplica en la actualidad?

¿Bajo qué régimen jurídico el Estado es más eficiente y eficaz?

¿Cuáles son los principios jurídicos cuya aplicación fomentarían un Estado más desarrollado?

Determinar las características de la organización administrativa en la República Dominicana, estableciendo las razones por las cuales es necesario un cambio en el régimen actual, de cara a una Constitución renovada, y la necesidad de nuevas estructuras en la Administración pública que permitan cumplir los objetivos que se plantea el Estado y las demandas de la sociedad, en el marco de los principios del Derecho administrativo.

OBJETIVOS

1. General:

- Determinar las carencias y retos de la organización administrativa de la Administración pública en la República Dominicana, estableciendo los principios y conceptos que le son aplicados, a los fines de identificar los posibles conflictos que se presentan en su aplicación y dotar de posibles soluciones a los mismos.

2. Específicos:

- Identificar la aplicación de los principios de organización administrativa en el marco jurídico de la República Dominicana.
- Estudiar de forma comparada, a grandes rasgos, los marcos jurídicos de organización administrativa de países de Iberoamérica.
- Identificar y proponer una solución jurídica a los conflictos de organización administrativa surgidos en el marco jurídico de la República Dominicana.
- Determinar el impacto de las nuevas disposiciones constitucionales en el marco jurídico de la Administración pública en la República Dominicana.
- Determinar el impacto de las nuevas disposiciones legales en el marco jurídico de la Administración pública en la República Dominicana.

MARCO TEORICO

La Administración pública es el “conjunto de órganos encargados de cumplir las múltiples intervenciones del Estado moderno y de atender los servicios que él presta” (Perdomo, 1994) y constituye el motor del desarrollo del Estado.

La Constitución Dominicana en su Artículo 138 establece que la Administración Pública “*está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.*” Como resultado de esta disposición – que no existía en la Constitución del 1966 –, la Administración Pública se compromete a un fortalecimiento institucional del Estado, enfrentando varios retos, principalmente el de garantizar el Estado social y democrático de derecho.

En términos prácticos, la característica fundamental del Estado moderno reside en su complejidad, su variedad y la amplitud de las atribuciones que conforman la estructura del Gobierno, lo que ha llevado a que el Estado procure formas más eficaces para cumplir su labor de cara al ciudadano.

En ese sentido, al realizar un estudio de la organización administrativa deben incluirse en el análisis todos aquellos órganos que conforman la Administración del Estado, y no sólo los órganos dependientes del Poder Ejecutivo. La organización administrativa comprende el conjunto de órganos e instituciones que conforman la Administración del Estado en su generalidad y puede revestir diversas formas, que conllevan a variadas clasificaciones.

La organización administrativa tiene una serie de características, entre las cuales se destacan: unidad, uniformidad, autonomía, responsabilidad, subordinación y universalidad. (García-Trevijano Fos, 1967) Estas características serán debatidas y estudiadas a profundidad, en el marco de los sistemas unitarios y federales, centralizados y descentralizados.

Durante muchos años, en la República Dominicana ha prevalecido el criterio centralizador, pero dado los fallos que presentó para la ejecución eficiente de las políticas públicas, el legislador

dominicano aplicó la descentralización, sin que el Ejecutivo haya aplicado correctamente los criterios de la tutela administrativa.

En este contexto, la jerarquía en la administración pública resulta de suma importancia, así como la supervisión y adscripción de las entidades descentralizadas a órganos centralizados para que cumplan con su labor. Estos principios deben ser analizados a la luz de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública, recientemente promulgada.

La carencia por tantos años en República Dominicana de una legislación general sobre la organización en la administración pública y su funcionamiento, permitió una desorganización estructural del Estado dominicano y la realización de actos administrativos sin sujeción a los principios del derecho administrativo y a las obligaciones internacionales del Estado. Esto a pesar de que la Ley vigente desde 1956 contemplaba la tutela administrativa de los Entes públicos, llamándola “supervigilancia”.

El Dr. Raymundo Amaro Guzmán ha planteado que: la *“administración pública [dominicana] [...] presenta esquemas de organización incoherentes y carentes de racionalidad y, en ocasiones, distorsionados con el orden jurídico que instituye el organismo.”* (Guzmán, Principios Jurídicos de la Organización Administrativa del Estado, 2006). Esto se ha debido a una confusión orgánica, a causa de legislaciones ambiguas y la falta de una articulación ordenada de los órganos para cumplir sus fines.

Con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública en el año 2012, se han sentado las bases para una mejora considerable en la organización administrativa. Para ello, se impone una revisión de diversas legislaciones que están aún vigentes y que datan de la época del régimen trujillista y del post-trujillismo.

Es preciso tener en cuenta que cualquier legislación debe otorgar mayor flexibilidad de organización al Poder Ejecutivo, para poder responder – rápida y efectivamente – a las cuestiones coyunturales que surgen en todo ejercicio de Gobierno, lo que analizaremos a la luz de esta Ley Orgánica de la Administración Pública.

Finalmente, no debe pasarse por alto que todas las teorías relacionadas al Estado apuntan a garantizar el desarrollo de las prerrogativas ciudadanas. Para ello, la organización administrativa se constituye en diseño arquitectónico de las estructuras del Estado que, en base a un número de principios preestablecidos, a reglas claras y a fundamentos de derecho, permitan el desempeño de la función pública. El Estado dominicano alcanzará la institucionalidad en la medida en que desarrolle y adopte reglas claras, tanto para los administradores como para los administrados.

HIPOTESIS

La organización administrativa de la Administración Pública en la República Dominicana no responde a los principios de jerarquía, competencia, centralización, descentralización y coordinación, los cuales son de aplicación general tanto en Estados Unitarios como Estados Federales.

METODO

La presente investigación amerita el uso de las técnicas metodológicas que nos permitan sustentar correctamente nuestros argumentos, alcanzando de esa forma los objetivos generales y específicos trazados. Dichas técnicas son:

1. **Método Lógico:** el cual consistirá en analizar varios casos con el fin de determinar la aplicación o no de los principios de la organización administrativa en el marco jurídico dominicano. Con este método, buscamos presentar los datos de forma tal, que obedezcan a una estructuración de hechos que van desde lo menos complejo hasta lo más complejo.
2. **Método Histórico:** a través de este tipo de estudio, utilizaremos metodologías y técnicas que permitan el uso de fuentes primarias y otro tipo de evidencias históricas, a los fines de analizar la evolución jurídica de la aplicación de los principios de la organización administrativa.
3. **Método Analítico:** Con este método buscamos analizar los sucesos del Derecho administrativo que inciden en nuestro tema, separando en partes sus elementos constitutivos, esto nos permitirá estudiar las figuras de organización administrativa descomponiendo sus partes.

1. PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO JURÍDICO DOMINICANO

La Constitución del año 2010 ha contemplado una concepción jurídica de la organización administrativa que constituye un hito para el Estado dominicano. En las Constituciones anteriores, los principios de la organización administrativa habían resultado de la lectura conjunta de varios artículos de la misma.

Todas las Constituciones dominicanas han establecido un modelo de organización administrativa a nivel nacional y a nivel local. Luego, se establecería la posibilidad de crear entes descentralizados funcionalmente.

Resulta interesante que en la Constitución del 1844, la primera de la Nación, se dispuso en el artículo 211, que entre los primeros 10 proyectos de Ley que debía sancionar el Congreso Nacional estarían el de la “Responsabilidad de los Ministros y demás a[g]entes del Poder Ejecutivo” y el de la “Administración Municipal de Provincias y Comunes”, es decir, la organización administrativa nacional y local.

A nivel nacional, la Administración pública central estuvo formada por Secretarías de Estado, cuya creación y atribuciones deberían ser establecidas por Ley. En algunas Constituciones se han establecidos Secretarías de Estado específicas, como en las de 1934 y 1947, por ejemplo. A partir del año 2010, las Secretarías de Estado pasaron a ser Ministerios, proceso que explicaremos más adelante.

De igual manera, el marco jurídico dominicano ha reconocido la existencia de Entes públicos descentralizados funcionalmente, con una relación de adscripción o tutela administrativa hacia las Secretarías de Estado.

A nivel local, las Constituciones siempre han reconocido la personalidad jurídica de los Municipios. Sin embargo, a partir del año 2010, se ha reconocido la personalidad jurídica de los Distritos Municipales, decisión que consideramos afecta a la organización administrativa, ya que los Distritos Municipales deberían funcionar como órganos desconcentrados del Municipio.

El marco jurídico dominicano ha contemplado los niveles de organización correctos, sin embargo, no ha tenido la capacidad de organizarse en base a estos criterios y a las técnicas que reconoce el derecho administrativo. Esto ha evitado la República Dominicana alcance mayores niveles de institucionalidad en el Estado, afectando el desempeño mismo de la función pública.

La Ley núm. 4378 del 1956, que por más de 50 años rigió la organización administrativa en el país, a pesar de contemplar las medidas necesarias para una correcta estructuración de la Administración pública, no fue aplicada por los Gobiernos que sucedieron a la dictadura.

Evidentemente, algunas de las disposiciones de dicha legislación cayeron en desuso con el tiempo y la evolución de la Administración pública, pero otras que no se contemplaron en la Constitución de 1966, como la creación de organismos autónomos - descentralización funcional - y la supervigilancia – es decir la adscripción – de los mismos a alguna Secretaría de Estado, complementaron significativamente las disposiciones constitucionales.

Además, en la época reciente, la misma no respondía a los cánones de la gestión pública moderna, específicamente a las líneas maestras a las que se refieren la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Un Estado moderno debe regirse en base a principios que ya han sido acogidos a nivel internacional y que, de manera unánime, la Consulta Popular para la Reforma Constitucional, acordó que era necesario incluir en la Carta Magna. Con la proclamación de la Constitución del 2010 y la inclusión de la figura del Ministerio de Estado - figura que está más acorde con un régimen parlamentario que con un régimen presidencialista - se hizo necesario dotar al país de un régimen jurídico moderno.

Es importante resaltar que los procesos de modernización de la Administración pública, que se llevaron a cabo a nivel mundial en la década de los 80, estuvieron matizados por un contexto de crisis económica global, lo que forzó una necesaria disminución del tamaño del Gobierno,

principalmente en los Estados Unidos, donde se aplicaron políticas liberales auspiciadas por el gobierno de Reagan.

Por otro lado, la globalización ha llevado a los Estados a revisar su sector público y la suscripción de tratados internacionales – como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Centroamérica – han obligado a países como el nuestro a racionalizar sus estructuras.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha establecido en sus líneas maestras que la gestión pública moderna debe basarse en la desregulación, la descentralización de los poderes de la gestión, el énfasis en las responsabilidades de los gestores, una gestión orientada al cliente (o ciudadano), la introducción de la competencia y el mercado y la utilización de métodos de evaluación y técnicas de gestión.

Todas estas características, cuya implementación es impostergable en la República Dominicana, están siendo propuestas en un contexto parecido: crisis económica global, demandas de una disminución en el tamaño del sector público, el alto costo de la deuda y una falta de credibilidad de los actores políticos.

De manera que se impone en el momento actual una aplicación estricta de los principios de organización del Estado, los cuales pondremos en su justo contexto histórico, para analizar las causas de su errónea aplicación en la Administración pública dominicana.

1.1. Estructura jurídica de los principios de organización administrativa durante la dictadura de Trujillo

Como ha sucedido con los regímenes dictatoriales de otras latitudes, la dictadura de Trujillo dotó a la República Dominicana de instrumentos jurídico que dieran visos de legalidad a las actividades que se realizaron en la tiranía. Esos instrumentos fueron heredados por el post-trujillismo, manteniendo intacta la mayor parte del marco jurídico del país, por lo cual se hace necesario analizarlos desde la óptica de la organización administrativa.

No existen grandes diferencias entre las disposiciones de las Constituciones previas a la tiranía y las reformas que se hicieron durante la misma. Todas las Constituciones de la época se referían al modelo centralizador de las Secretarías de Estado y reconocía la existencia de organismos autónomos, es decir, la descentralización. Además, establecía la organización a nivel local en Municipios. Por ejemplo, la Constitución del 1934 se refería a la creación de las Secretarías de Estado por Ley en el artículo 54 y a la descentralización territorial en el artículo 76.

Como hemos mencionado, en algunas reformas constitucionales se han incluido unidades organizativas específicas, como en la Constitución del 1942, que establecía el requisito mínimo de tener una Secretaría de Estado de Guerra y Marina; una de lo Interior y Policía y; una de la Presidencia, disposición contenida en el artículo 51. Las demás debían crearse por Ley del Congreso Nacional. En dicha Constitución se eliminó la figura del Vicepresidente de la República. La Constitución del 1947, mantuvo las mismas características en cuanto a organización administrativa.

La dictadura retomó la figura del Vicepresidente en la Constitución del 1955, pero se mantuvo la creación de las citadas Secretarías como mínimo. En esta se nota la particularidad de que las Secretarías podían crearse por Decreto del Presidente de la República, según se desprende de la siguiente redacción: *“Para el despacho de los asuntos de la Administración Pública habrá las Secretarías de Estado que instituye la presente Constitución y las que sean creadas por el Presidente de la República.”*

De igual manera, podemos notar en la época de la dictadura una variación en la forma en que se eligen las autoridades de los órganos descentralizados territorialmente, pasando en un momento a ser designadas por el Poder Ejecutivo. Durante toda la dictadura y hasta la Constitución del 2010, sólo se contempló la personalidad jurídica para el Distrito Nacional y los Municipios, como Entes de Administración pública local.

Además de asegurarse de tener disposiciones constitucionales para la organización administrativa, la dictadura contempló las legislaciones que regulaban la Administración pública central y la Administración pública descentralizada.

Para la Administración pública central se promulgó en el 1956 la Ley núm. 4378, que rigió hasta el año 2012. Se trata de una legislación complementaria a la Constitución, que establecía expresamente las Secretarías de Estado necesarias para el Estado, a la vez que le establecía sus funciones y prerrogativas.

En el mismo año de 1956, se dictó el Decreto núm. 1489, que establecía cuáles eran las Secretarías de Estado de la Administración pública central. Recordemos que en ese momento la Constitución vigente permitía que se creasen por Decreto y no por Ley.

De su parte, para la Administración pública descentralizada territorialmente, es decir, para la Administración Local, se promulgaron la Ley núm. 3455 para la Organización de los Municipios y la Ley núm. 3456 para la Organización del Distrito Nacional, ambas del 1956. Ambas reconocían las características de órgano descentralizado y las relaciones interorgánicas e interadministrativas de dichos Entes.

Todas estas disposiciones de organización administrativa de la época trujillista, que perduraron luego en el post-trujillismo, a pesar de contemplar el contenido necesario para una correcta organización administrativa, nunca fueron aplicadas, aún después de caída la dictadura. El marco jurídico de la época, de una manera u otra, contemplaron los principios de Unidad de la Administración pública, la eficacia, la eficiencia, la responsabilidad fiscal, la transparencia, la competencia, la jerarquía.

La Ley Orgánica de la Administración pública del 1956, estableció un marco jurídico suficiente para la organización administrativa.

En su artículo 2, párrafo I, faculta al Presidente de la República para avocarse las atribuciones de las Secretarías de Estado. De igual manera, establecía en el artículo 12 un poder reglamentario para los Secretarios de Estado en el ámbito de su competencia. Además establece claramente el principio de jerarquía en el Artículo 13, respecto de los organismos que le compongan.

La obligación de los Secretarios de Estado de rendir informes al Senado y la Cámara de Diputados (artículo 9), rendir los informes requeridos por el Poder Judicial (artículo 10) y presentar las memorias de rendición de cuentas (artículo 14), podrían reconocerse como la existencia en dicho marco jurídico de los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, estableció en el artículo 17 el poder de tutela o adscripción, a lo que llamó “supervigilancia” para asegurar que el funcionamiento de los órganos descentralizados “se ajuste a las prescripciones legales”.

Es interesante, de igual forma, que durante la dictadura se promovieran legislaciones como la Ley núm. 1494 del 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con el propósito de juzgar los actos de la administración. Las disposiciones de esta legislación aseguraban un control jurisdiccional de los actos administrativos, en cumplimiento del principio de juridicidad.

Sin embargo, a partir de la Ley núm. 2690 del 1951, las atribuciones de Tribunal Superior Administrativo establecidas en la Ley núm. 1494 del 1947, le fueron traspasadas a la Cámara de Cuentas y, en consecuencia, su aplicación cayera en la ignominia.

La falta de jurisprudencia administrativa es una de las causas de las debilidades que hoy en día enfrenta la Administración pública. El hecho de que durante 50 años la jurisdicción administrativa estuviese sujeta a un órgano extraño al Poder Judicial, justifica la carencia de conceptos provenientes de esa fuente.

Desde el punto de vista socio-demográfico, las legislaciones de la época de Trujillo fueron creadas para una población eminentemente rural y en un país que aún hacía el tránsito hacia el capitalismo de mercado que hoy conocemos.

Por ejemplo, la Ley de Municipios vigente hasta el 2007 databa del año 1952 y contemplaba una organización municipal que respondía a una población mayormente rural - se calcula que para el 1952 la población rural en República Dominicana superaba el 65%.

Lo que demuestra el estudio de las disposiciones de la época del trujillismo, es que se intentó dotar al país de las figuras jurídicas que permitieran un tránsito hacia un Estado más moderno. Así lo demuestran las disposiciones emitidas para el control jurídico-administrativo, el sistema financiero, la organización municipal, la organización administrativa, el presupuesto y el control interno de la Administración pública, cuya base fueron las Secretarías de Estado, que constituyeron la figura de la centralización.

Resulta lógico entender las razones por las cuales la dictadura no aplicó estas disposiciones para lograr una organización administrativa eficiente, pero no se entiende el por qué no se aplicaron en los 50 años que siguieron a la caída de la dictadura.

1.1.1. La organización en Secretarías de Estado

La organización administrativa, independientemente de la centralización o descentralización, debe enfrentar los retos de una multiplicidad de órganos, lo cual obliga a establecer la subordinación y supremacía que supone el principio de jerarquía, es decir la dirección, el orden y la inspección de la conducta de los órganos inferiores (Rivero, Derecho Administrativo, 1984).

Este principio de jerarquía se aplica en la centralización, específicamente en la figura que se conocía como Secretarías de Estado y que hoy, luego de la Constitución de 2010, ha pasado a ser Ministerios.

Miriam Mabel Ivanega plantea que *“desde el punto de vista de organización, la jerarquía es el principio que permite la recepción de la información precisa para ejercer las funciones propias del mando”* (Ivanega, 2005) , por ende, *“la jerarquía es poder y la función jerárquica es el ejercicio de ese poder”* (García-Trevijano Fos, 1967), independientemente de ser un Estado unitario o federal. La jerarquía es la técnica más elemental, y tradicional, de distribución de las competencias en una organización (Parada, 2004).

Previo a la Constitución del 2010 y a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2012, la República Dominicana, aplicando en parte el modelo presidencialista estadounidense y en otra parte el modelo parlamentario europeo, había adoptado las Secretarías de Estado como forma de organización.

En el modelo jerárquico original, basado en Secretarías de Estado se contemplaban los sectores sustantivos de la administración, como son Finanzas (hoy Hacienda), Interior y Policía, Salud, Educación, etc., así como sectores transversales, que no constituían Secretarías de Estado, sino más bien órganos administrativos dependientes de la Presidencia de la República, como era el área de Presupuesto, Planificación, Función Pública, entre otros.

Este tipo de organización es propio del modelo presidencialista estadounidense, que contempla las áreas sustantivas para las Secretarías de Estado y las áreas transversales para los Departamentos (en nuestro caso Direcciones Generales). (Castro, 2010)

Poco a poco, en algunos casos en consonancia con las tendencias aceptadas por la doctrina, algunas de las áreas transversales pasaron a ser áreas sustantivas, como sucedió con la Función Pública y la Planificación, al crearse la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo en el año 2006 y la Secretaría de Estado de Función Pública en el año 2008.

De igual forma, las funciones de presupuesto, estadísticas, contabilidad gubernamental y otras, que en principio constituían sistemas transversales que dependían de la Presidencia de la República, pasaron a ser tener relación jerárquica con alguna Secretaría de Estado.

Las Secretarías de Estado estaban contempladas en la organización administrativa de la República Dominicana desde el 1844, año en que se funda la República. La Constitución del 1844 disponía en su artículo 109 que “*Habr[ía] cuatro Ministros Secretarios de Estado del Despacho...*”. Dicha Carta Magna también instituyó el Consejo de los Secretarios de Estado, lo que luego se conoció como el Consejo de Gobierno y que a partir de la Constitución del 2010 pasó a ser el Consejo de Ministros.

El problema que surgió con el uso de las Secretarías de Estado como unidad organizativa, fue la aplicación errónea de los principios de organización administrativa, la duplicación y el solapamiento de funciones, la falta de coordinación interorgánica e interadministrativa, a pesar de la existencia de los instrumentos jurídicos necesarios para estas tareas.

Desde el punto de vista de las relaciones organizativas que rigen la jerarquía, la organización administrativa en la República Dominicana no logró un nivel de subordinación entre un órgano y otro propio de la centralización.

Además, en cuanto a la relación de adscripción entre los órganos centralizados respecto de los descentralizados, ha operado una coordinación prácticamente nula y una supervisión ineficiente de las actividades de los órganos autónomos.

En síntesis, las Secretarías de Estado no lograron una dirección funcional de los órganos que debían coordinar jerárquicamente ni se cumplió con la potestad de vigilancia y control que Miguel Sánchez Morón define como *“la sujeción de las actuaciones del inferior a la aprobación o autorización del superior...”*. (Sánchez Morón, 2011)

Durante muchos años, esto ha sido causa del fracaso de políticas públicas en materias como la seguridad ciudadana, donde los órganos de seguridad no se han sujetado a la dirección, control y supervisión efectiva de lo que fue la Secretaría de Estado de Interior y Policía, hoy Ministerio.

En ese sentido, es cuestionable la eficiencia de la articulación de diferentes órganos para evitar disfunciones u optimizar las intervenciones administrativas. La falta durante tantos años de una legislación que regulara la organización administrativa, llevó a una inversión deficiente de los recursos del Estado debido a la duplicación de funciones. Esa es la razón por la cual no es raro encontrar, en varios órganos del Estado, unidades administrativas ajenas, en principio, a su misión en las políticas públicas.

Por otro lado, la organización en Secretarías de Estado, al no ser regulada su creación en la legislación vigente en la época en base al principio de responsabilidad fiscal, llevó a una ampliación innecesaria de la estructura del Estado.

De igual forma, se crearon Secretarías de Estado que, en principio, bien podrían funcionar como órganos desconcentrados, dado que su creación no responde a una necesidad racional. En algunos casos se crearon órganos para cumplir con convenios internacionales, como sucedió con las Secretarías de Estado de la Mujer y de la Juventud, en otros casos se hizo para dar preeminencia política a un tema, como sucedió con la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

Lo cierto es que, esta escisión dilatada de la Administración pública, como hemos dicho, al no responder a criterios determinados, ha llevado al Ejecutivo a disponer de un gabinete amplio, que dificulta la coordinación y el cumplimiento eficiente de las funciones políticas y administrativas de la Administración.

1.2. Estructura jurídica de la organización administrativa post-Trujillo

Hasta los años 80, la mayor parte del ordenamiento jurídico de la tiranía sobrevivió. Dante Ortiz, en un artículo titulado “Persistencia de la herencia trujillista” ha apuntado que las leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones dictadas entre 1980 y el 2000, no lograron “*desmontar el carácter autocrático y excluyente del Estado dominicano.*” (Ortiz D. , 2012)

Ese Estado que Juan Bosch en sus escritos afirmaba que no había hecho “su conversión al capitalismo de mercado” (Bosch, 1987), requería de la aplicación de las reglas de la organización administrativa para poder transitar hacia la institucionalidad.

Esto ha sido así, debido a que el tránsito de la República Dominicana de un régimen autoritario hacia un régimen democrático e institucional, ha tomado muchos años, durante los cuales se discutieron más los asuntos políticos que los administrativos.

Los gobiernos encabezados por el Dr. Joaquín Balaguer, que comprendieron 22 años del post-trujillismo, no se dedicaron a la organización administrativa del Estado. Son limitadas las disposiciones legales que se relacionan con el tema durante esos años. Tampoco los gobiernos de Antonio Guzmán ni de Salvador Jorge Blanco prestaron especial atención a la organización administrativa.

En definitiva, lo que analizaremos a continuación es el impacto de las disposiciones trujillistas en el marco jurídico dominicano en el inicio de la democracia moderna, a partir del año 1961, la falta de aplicación de los principios de la organización administrativa y sus consecuencias en el desempeño de la Administración pública.

Es preciso detenernos en algunas disposiciones de la Constitución del 1963, ya que constituye la novedad más importante del post-trujillismo, aunque estuvo vigente por un corto período de tiempo. En esta Constitución, al igual que en la actual, se adoptó la figura de los Ministros de Estado, que debían ser creados por Ley. Sin embargo, la Constitución previó que el Poder Ejecutivo reglamentara el funcionamiento de los Ministerios, en ejercicio de la potestad reglamentaria y la capacidad de auto-organizarse que tiene el Ejecutivo. Más allá de esta disposición, no se hacen mayores referencias a la Administración pública.

La Constitución del 1966 constituye un retroceso, respecto de la Constitución del año 1963, en términos generales. Esa Constitución, que rigió el país sin modificarse hasta el 1994, no incluyó mayores referencias a la Administración pública ni a principios que aseguraran una gestión pública de calidad.

El post-trujillismo mantuvo vigentes las legislaciones relativas a la organización administrativa, a la organización municipal, la mayor parte de las legislaciones que crearon órganos como el Banco Central. Además, hubo un regreso a las disposiciones trujillistas en el modelo constitucional.

1.2.1. Las rigideces en la organización administrativa post-trujillo

El análisis de la situación de la organización administrativa heredada del trujillismo demuestra la falta de coordinación en la Administración pública. No existió, por muchos años, un ámbito central de coordinación, definición y control de las políticas del Gobierno. El Consejo de Gobierno, actual Consejo de Ministros, no era más que un órgano de coordinación política que por muchos años estuvo inactivo.

Como hemos apuntado anteriormente, durante el post-trujillismo, la mayor parte de las actividades transversales de la Administración dependían directamente de la Presidencia de la República, como era el caso de la planificación, la definición de la inversión y el presupuesto. Más aún, durante los gobiernos de Joaquín Balaguer, se crearon estructuras dependientes de la Presidencia de la República que duplicaban las funciones de Secretarías de Estado, como fue el caso de la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado.

Durante la época, asistimos a un debilitamiento de las instituciones del Estado, una personalización de la función pública y una coordinación de las políticas públicas inexistente.

Esto fue evidente, por ejemplo, en el ámbito económico, donde existía un Banco Central autónomo, cuyas políticas no eran coordinadas por ningún órgano del Gobierno. De igual forma, la función social del Estado no respondía a criterios organizativos definidos.

Además, en la época, proliferaron los órganos administrativos fragmentados, como sucedió en los casos del sector salud y educación, donde se crearon varios órganos que funcionaban de forma aislada.

Esta situación causaba dificultades operativas en la formulación y control de las políticas públicas. Por un lado, resultaba difícil coordinar acciones interorgánicas o interadministrativas y, por el otro lado, se fomentaba el surgimiento de protagonismos en ciertas áreas del Estado.

Estudios realizados por organismos internacionales sobre las carencias institucionales de la Administración Pública en la República Dominicana, coinciden en señalar que *“uno de los problemas centrales del funcionamiento de la Administración pública en la República Dominicana es la falta de un ámbito central de análisis, coordinación y cumplimiento...”*, lo que es el resultado de tres factores: dispersión, dualidad y falta de coordinación. (SIDEPRO, 1999) Algunos hablaban de una Administración pública *“desmesuradamente fragmentada, desvinculada y confusa.”* (Ortíz L. , Los Principios de la Organización Administrativa, 2010) }

La realidad es que aún estamos ante una Administración pública burocratizada que ha dado paso a la perpetuidad de los procesos existentes, la falta de innovación y la resistencia al cambio.

De la misma forma, la incapacidad de los órganos supervisores, como la Cámara de Cuentas, para velar porque la Administración pública cumpla con las obligaciones que la Ley le encarga conlleva a que los organismos del Estado actúen sin sujeción a las normas, situación que se agrava cuando se trata de entes públicos distintos.

A decir del Dr. Raymundo Amaro Guzmán: *“...ahí [en la falta de supervisión] estriba la discrepancia e incoherencia de la organización administrativa de las Secretarías de Estado [hoy Ministerios] y las instituciones autónomas y descentralizadas.”* (Guzmán, Principios Jurídicos de la Organización Administrativa del Estado, 2006)

El desarrollo de una cultura organizacional tendente a procesos más eficientes e institucionalizados estuvo truncado por la aplicación incorrecta de los principios de organización administrativa, causando un debilitamiento y una incapacidad operativa en el Alto Gobierno que dificulta la aplicación de políticas públicas claras, medibles y precisas.

1.2.2. Aplicación de los principios de la organización administrativa en el post-Trujillismo

Como ya hemos explicado, la actuación de la Administración pública requiere una estructura técnico-jurídica con el fin de permitir y regular su funcionamiento, que supone la existencia de

una organización administrativa (Banco de la Nación Argentina C/ Banco Central de la República de Argentina). La centralización en los sistemas de administración pública, se refiere al sistema orgánico básico de la estructura estatal (Méndez, 1973).

Según el criterio de Aparicio Méndez, la centralización es el elemento vertebral de la organización y es la forma orgánica dominante en la estructura estatal. La doctrina coincide en indicar que la razón por la cual la centralización es la técnica de organización administrativa preponderante en la Administración Pública, es por la relativa facilidad y la sencillez con la cual se pueden llevar a cabo los asuntos del Estado. Podemos añadir que la centralización es sin dudas el sistema que permite un mayor control político y financiero de las ejecutorias en la Administración Pública, a pesar de que no es el sistema más eficiente en el alcance de los objetivos de Gobierno y en el cumplimiento de los principios de la administración.

Sin embargo, la realidad en el marco jurídico dominicano revela las carencias en cuanto al concepto de la centralización.

Un análisis de la Administración pública central nos revela una carencia de institucionalidad en los órganos públicos, notándose una notable dualidad de funciones, choque entre conceptos jurídicos e inaplicabilidad de ciertas funciones.

No se ha podido configurar un gobierno coordinado y unificado que permita llevar a cabo los objetivos del Estado. Incluso en el más alto nivel de dirección hemos podido detectar irregularidades en las propias leyes relativas a la Administración pública.

Por ejemplo, el Consejo de Ministros, que hasta el año 2007 había sido coordinado por el Ministerio de la Presidencia, fue trasladado bajo la dirección del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, en virtud de la Ley Núm. 498-07, que crea el Sistema Nacional de Planificación Pública, sustituyendo a la antigua Ley Núm. 55 del 1965.

Este cambio desvirtuó totalmente la función política del Consejo de Ministros, estableciéndolo como una instancia de características administrativas, de las cuales carece según su propia

definición de “órgano de coordinación de los asuntos generales de gobierno...”, tal y como lo establece la Constitución en su Artículo 137. En otras latitudes hemos podido observar el papel preponderante de este órgano, pero siempre manteniendo las características de órgano político.

Esta situación fue solucionada por la Ley Orgánica de la Administración Pública, que dispuso que el Secretario Técnico del Consejo de Ministros sea el Ministro de la Presidencia.

Como ya hemos explicado, el fenómeno centralizador se basa en el modelo jerárquico, es decir, una organización jerárquica que ejerce control centralizado de la Administración pública. Este modelo funcionaba perfectamente para Estados pequeños, con una limitada cantidad de organismos públicos. Sin embargo, la ampliación de la función pública ha puesto a prueba este modelo, por la creación de organizaciones públicas difíciles de controlar y la creciente ineficiencia e inflexibilidad de los servicios públicos centralizados.

En el marco jurídico de la República Dominicana, la centralización está encabezada por los Ministerios – anteriormente Secretarías de Estado –, órganos centralizados creados por la Constitución, cuyo fin y objetivo es atender los asuntos del Gobierno según la rama a la que estén destinados. Cada Ministerio, a su vez, es superior jerárquico de un número de instituciones desconcentradas ya sean Institutos, Direcciones Generales, Direcciones Ejecutivas, Oficinas Nacionales.

Entre los fallos en el modelo jerárquico y en su implementación en la República Dominicana están la excesiva centralización, la incapacidad de supervisión, el legalismo, la comunicación inadecuada y la administración deficiente del personal. (Hopkins, 1991)

Por otro lado, no existía un marco jurídico para la creación de los órganos descentralizados funcionalmente. Más aún, el legislador al crear entes públicos, no ha aplicado disposiciones uniformes, lo que ha llevado a que haya diferencias entre los mismos.

La doctrina establece la descentralización como una clara distribución de competencias, pero en esta, al contrario de en la desconcentración, opera una transferencia entre personas jurídicas

distintas. La definición propia de un órgano descentralizado nos da una noción básica de sus características, son, a decir de algunos, órganos administrativos provistos por ley, para cumplir una función administrativa o un servicio público, de una personalidad jurídica de derecho público o de derecho privado.

La descentralización puede describirse en los países latinoamericanos con marcada influencia del Derecho francés, como un proceso histórico de signo contrario a la centralización y que se inicia, prácticamente, cuando el proceso centralizador ha sido cumplido. (Parada, 2004)

En toda manifestación de descentralización se requieren dos sujetos: el ente transferente, que debe ser de carácter político-territorial, y el ente receptor, el cual puede existir jurídicamente o puede ser creado por el mismo acto que formaliza la transferencia o descentralización.

En algunos casos, algunos órganos reguladores, como la Superintendencia de Seguros, no han sido dotados de un órgano colegiado que los dirija y, en otros, la forma de designación de los titulares no corresponde con los cánones aceptados por la doctrina. Nos detendremos un momento a evaluar la situación de los órganos colegiados en los entes públicos.

Los órganos colegiados cumplen una función de equilibrio en la regulación de los sectores económicos. De acuerdo a Juan Carlos Cassagne, la transferencia de la gestión de servicios públicos al sector privado, ocasionó la necesidad de regular esas actividades para proteger debidamente los intereses de la comunidad (Cassagne, 2010). En ese sentido, el legislador ha acudido a una estructura de organización administrativa que asegure la toma de decisiones en dichos órganos, por parte de una pluralidad de personas físicas, representativas de los sectores regulados.

En el caso de la República Dominicana, la mayor parte de los entes de derecho público encargados de la regulación de sectores económicos, están compuestos por órganos colegiados, con miembros que representen el sector.

Es, por ejemplo, el caso de la Superintendencia de Valores, creada por la Ley núm. 19-00, que regula el sector de emisión de títulos y valores. Su Consejo de Valores está conformado, según el artículo 33, por 7 miembros: un funcionario de alta jerarquía del Banco Central; un funcionario de alta jerarquía del Ministerio de Hacienda; el Superintendente de Valores – quién es designado por el Poder Ejecutivo –; Cuatro miembros del sector privado, dos de ternas propuestas por los puestos de Bolsas de Valores y las Bolsas de Valores existentes y; dos de ternas presentadas por las bolsas de productos y la Cámara de Comercio y Producción. Esta composición asegura un cumplimiento del principio de especialización en el tema que se trate.

Sin embargo, el legislador no aplicó de igual manera los principios en el caso del Instituto Dominicano de Aviación Civil, que regula el sector de aviación civil. En este órgano no se aplicaron correctamente los principios para la creación de órganos reguladores de sectores económicos, dado que su órgano colegiado, la Junta de Aviación Civil, fue creado como órgano separado de la misma y perteneciente, por jerarquía, al Gobierno Central, lo cual se plasmó en el artículo 205 de la Ley núm. 491-06:

La doctrina ha sido constante en considerar que los órganos colegiados participan de la ordenación jerárquica pero no de la relación de jerarquía y son un claro ejemplo de cómo “la jerarquía organizativa no está necesariamente unida a la relación de jerarquía”. (Porras, 1999) Esto así, porque la voluntad del órgano colegiado se manifiesta por la decisión mayoritaria de sus miembros y, por ende, no puede externalizarse como sucedería en una relación de jerarquía Superior-Subordinado. Sin embargo, como hemos visto, la Ley no ha dejado clara esta situación, al no definir un proceso de tomas de decisión preciso.

La rigidez en la aplicación de los principios de la organización administrativa en la época post-trujillista, se evidencia en la gran cantidad de órganos que se crearon como dependencias directas de la Presidencia de la República, en gran parte duplicando las funciones de algún Ministerio u órganos descentralizado. Es el caso de la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado, la Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial, la Dirección General de Desarrollo Fronterizo, entre otras.

Además, se evidencia una inobservancia de los principios de organización administrativa, en la creación, por parte del legislador, de órganos desconcentrados con características de órgano descentralizado y viceversa, como sucedió en la Ley General de Educación, núm. 66-97.

Es así que el período que comprende la Constitución del 1966 hasta la Constitución del 2010, está marcado por una legislación pobre en materia de organización administrativa, un ordenamiento jurídico que mantuvo el esquema de la época de Trujillo, lo que dificultó la gestión pública moderna.

1.1. Inicios de la Reforma y Modernización del Estado

Las discusiones sobre la reforma del Estado inician en el año de 1996, con la creación de un órgano por parte del entonces Presidente Leonel Fernández, que se denominó Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado.

El contexto y las circunstancias en que se inician a proponer cambios, no sólo coinciden con la entrada de un nuevo Gobierno dirigido por un jurista joven y progresista, sino también porque para la época se logró el Consenso de Washington, un acuerdo sobre elementos mínimos de lo que debería ser una nueva relación del Estado, el Mercado y la Sociedad, con una lógica mercado-céntrica y un Estado pequeño.

Poco a poco, se convirtió el tema de reforma en un tema de la sociedad, que exigía un servicio eficiente por parte de la Administración pública, una mayor organización y coordinación de las acciones y una racionalización de los recursos del Estado.

Con la llegada del Gobierno que encabezó el país en los períodos 2004-2008 y 2008-2012, se reiniciaron las labores de reforma del Estado, principalmente en cuanto a su arquitectura jurídica. Es así que, previo a la Consulta Popular que llevó a la Reforma Constitucional, se sometieron proyectos de Ley que modificaban la estructura administrativa del Estado.

Las grandes propuestas que se gestaron en el período 1996-2000, no fueron puestas en práctica hasta el período 2004-2012; período en el cual el partido de Gobierno obtuvo una mayoría

legislativa (2006), que le permitió llevar a cabo la reforma constitucional y la sanción de legislaciones administrativas relevantes.

Esto permitió la aprobación ágil de proyectos como la Ley de Función Pública, la Ley del Distrito Nacional y los Municipios (legislación de organización municipal), la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley del Tribunal Constitucional, del Tribunal Superior Electoral y del Consejo Nacional de la Magistratura y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

De igual forma, se realizaron modificaciones importantes al Ministerio de Hacienda y se crearon los Ministerios de Economía, Planificación y Desarrollo y el de la Función Pública.

Por otro lado, la adopción de algunos instrumentos internacionales llevó a la modificación de otras legislaciones que crearon órganos administrativos desconcentrados y descentralizados. Es el caso de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, que modificó las atribuciones y la organización administrativa de la Dirección General de Presupuesto; la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios, que estableció una nueva organización administrativa para ese sector; así como otras legislaciones que crearon órganos como la Comisión de Defensa de la Competencia, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, entre otros.

2. LA CONSTITUCIÓN DEL 2010 Y LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

Previo a la Constitución del 2010, la Administración pública carecía de preceptos jurídicos que le regularan. La organización administrativa, especialmente, se veía afectada por esta situación, lo que no permitía una coordinación efectiva de las políticas públicas y una racionalización del Estado.

En ese momento, las causas principales de esta problemática fueron resumidas por el Doctor Julio César Fernández Toro de la siguiente manera: i) la necesidad de transferir la potestad organizativa de la Administración pública del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo; ii) Crear controles sociales sobre la gestión pública; iii) Prever nuevos principios orientadores de la organización y el funcionamiento del Poder Ejecutivo.

La reforma constitucional abordó esos tres puntos de forma parcial. Si bien es cierto que ningún otro poder del Estado puede desconocer la superioridad jerárquica del Poder Ejecutivo en materia administrativa, no menos cierto es que el marco jurídico dominicano no propicia que el Ejecutivo desempeñe cabalmente esa labor.

La Constitución plantea en su Artículo 128 que “*el Presidente de la República dirige [...] la administración civil...*”, resultando, por lo tanto, en Jefe de la Administración Pública. Nótese en este punto que la Constitución es escueta al definir la autoridad máxima del Presidente de la República sobre la Administración pública, lo que deriva en una capacidad de organización administrativa limitada por las reservas legales preestablecidas.

En el 2006, año en que se inició la reforma constitucional que produjo la Constitución promulgada en el año 2010, existía un debate encarnizado sobre la necesidad de dotar al Estado de aquellas herramientas de derecho administrativo que permitieran una estructuración clara de la Administración pública.

Ya previamente habían existido varios proyectos impulsados por el neoliberalismo de la década de los 90 y la corriente de reformas administrativas iniciadas a partir del nuevo milenio, pero estos no llegaron a buen término. Simultáneamente con el proceso de reforma se inició una

nueva ola de reformas administrativas en la República Dominicana, que desembocaron en la Ley Núm. 41-08 sobre Función Pública y que creó el ahora Ministerio de Administración Pública, como órgano rector de este sector del Estado. A ese momento, los Poderes Legislativo y Judicial contaban con sus respectivas leyes relativas a la Administración pública.

En la Consulta Popular que precedió a la reforma constitucional se realizó una encuesta con la inquietud de si deberían incluirse en una nueva Constitución los principios organizativos, de funcionamiento y responsabilidad de la Administración pública, y sus competencias. Un 92.1% de los encuestados presenciales respondieron afirmativamente, mientras que un 92.7% de los encuestados por vía al Portal Web respondieron de la misma forma. Esta es otra evidencia de la necesidad que existía de plasmar en la Constitución los preceptos básicos de la Administración pública

Esta reforma Constitucional, la más profunda que ha tenido la República Dominicana, logró plasmar finalmente los principios que tanto hacían falta a la Administración pública: eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación. Además, logró dar rango constitucional a la necesidad de regular el estatuto de la función pública, a pesar de que ya ha sido regulado por la Ley Núm. 41-08; y el procedimiento administrativo, otro punto débil del marco jurídico dominicano.

En definitiva, el proceso constitucional ha sido beneficioso para la Administración pública, al definir claramente una división entre las cuestiones de Gobierno y las cuestiones de Administración; la primera enfocada hacia la gestión política y la segunda hacia la gestión institucional; una basada en la confianza política y otra en el principio de mérito y capacidad. En total, se ha dedicado un Capítulo completo a la Administración pública; 2 secciones y 10 artículos.

Por primera vez en la historia constitucional de la República Dominicana, la Carta Magna contiene amplias disposiciones relativas a la Administración pública. El Capítulo III del Título IV de la Constitución está dedicado a los principios de la Administración pública, a los

organismos autónomos y descentralizados, al estatuto de la función pública, a los servicios públicos y a la responsabilidad civil de las entidades públicas, sus funcionarios o agentes.

La organización administrativa toma especial relevancia al plasmarse en la Constitución los principios de jerarquía y coordinación en el artículo 138. Además, se contemplan disposiciones para los organismos autónomos y descentralizados, especialmente sobre su adscripción al sector de la administración compatible con su actividad.

Estas disposiciones tienen un efecto positivo en la organización administrativa, toda vez que le impone una reorganización en base a principios claramente establecidos, logrando así la disminución de la elevada cantidad de instituciones que intervienen en el ejercicio de la cosa pública.

Como ya hemos indicado, la Constitución dominicana, al igual que el marco jurídico dominicano, carecían de los conceptos del derecho administrativo relacionados a la organización administrativa. Esta carencia se hizo extensiva a todos los sentidos, ignorándose en el marco jurídico dominicano un elevado número de preceptos relacionados con el buen funcionamiento de la Administración pública.

A pesar de que la misma plantea algunos de los principios básicos que hemos definido anteriormente, el constituyente no incluyó ciertos conceptos sumamente importantes para crear un verdadero marco jurídico de la Administración pública, los cuales han sido abordados en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

La Constitución no contempló el principio de unidad de la Administración pública, el cual plantea el carácter irrenunciable de las prerrogativas de regulación y control de la actividad administrativa, la cual corresponde al Presidente de la República. Por igual obvia algunos de los principios normalmente vinculados al principio de legalidad: buena fe, proporcionalidad, contradictoriedad y gratuidad. Lo mismo sucede con los principios vinculados a la racionalidad, responsabilidad, entre otros. Una revisión de las Constituciones de otras latitudes demuestra lo escueto que ha sido el constituyente dominicano, dejando a la Ley la mayor parte de los principios generales del derecho administrativo, lo cual justifica la promulgación de una Ley

Orgánica en ese sentido. Todos estos principios han sido recogidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública.

De la misma forma resulta interesante la solución a esta situación desde el punto de vista de un órgano descentralizado y desde el punto de vista de los órganos autónomos e independientes. Para ello debe existir claramente una estructura de recursos jurídico-contenciosos y sobre todo administrativos que permitan corregir errores, excesos de poder y daños y perjuicios, lo que desembocará en otras leyes, a saber: Leyes sobre Concesiones de Servicios Públicos, Ley sobre Patrimonio del Estado, Ley sobre procedimiento administrativo, Responsabilidad del Estado y sus Funcionarios, Ley de Salarios del Sector Público, Leyes sobre regulación de servicios públicos.

2.1. La organización en Ministerios

Los Ministerios constituyen la unidad administrativa básica del sistema centralizado, basado en la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrados al poder central. Además, tienen la potestad de coordinar y vincular a los órganos públicos descentralizados, en lo que se conoce como tutela administrativa, para asegurar la unidad del Estado Unitario.

Los Ministerios son órganos subordinados al Presidente de la República, cuyos titulares tienen amplias responsabilidades de trámite y resolución. Es una figura más propia de los regímenes parlamentarios, donde cada Ministro es miembro del Parlamento y responde ante este.

La República Dominicana realizó una transición de la figura de Secretarías de Estado a la figura de Ministerios en la Constitución del 2010. Aunque en principio el cambio surgió con fines meramente estéticos, la Consulta Popular que precedió a la reforma constitucional demostró que el cambio de denominación podría constituirse en una oportunidad para reestructurar la Administración pública y solucionar los vicios que afectaban la organización administrativa en la República Dominicana.

Al ser sometido al debate de la Comisión de Juristas encargada de la redacción del proyecto de Constitución, se tomó como una gran oportunidad para reorganizar el Estado y definir criterios de jerarquía y adscripción.

Durante la Consulta Popular que precedió a la Reforma Constitucional, se había discutido la existencia de una estructura sumamente compleja en el Estado, sin que se distinguieran los niveles de formulación y regulación de políticas con los de gestión y ejecución de las mismas. Además, se notaba una ausencia de jerarquía y desorganización estructural.

De allí que la Comisión de Juristas determinara pertinente adoptar la figura de Ministerio, con el propósito de recuperar la coordinación y la unidad de la Administración pública.

Sin embargo, el constituyente dejó a la Ley la determinación de las atribuciones de los Ministerios, y, por ende, su organización.

Hasta cierto punto, el cambio de denominación de Secretarías de Estado a Ministerios, logró su cometido de solucionar la falta del legislador, que había dejado a un lado la estructura orgánica de la administración, llevándola, por muchos años, a funcionar de manera anárquica.

Además, es preciso resaltar que la Ley Orgánica de la Administración Pública ha reconocido a los Ministerios las prerrogativas jerárquicas, de tutela administrativa y de supervisión necesarias, para asegurar una coordinación eficiente de las labores de la Administración pública. La anterior Ley núm. 4378 había reconocido la tutela administrativa, denominándola como “supervigilancia” (artículo 17), sin embargo, su puesta en práctica fue nula por 50 años.

Lo importante de esta reforma es que no sólo plantea una acción reorganizadora, sino que también sienta principios generales.

El hilo conductor de estos principios es el de Unidad de la Administración Pública, el cual permite al Estado determinar las condiciones y normas esenciales de la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

La Ley Orgánica define el principio de Unidad de la Administración, en su artículo 12 de la siguiente manera:

“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.”

Este principio, propio de un Estado Unitario, en cuanto a la organización administrativa, se complementa con el principio de lealtad institucional, con el de coordinación y colaboración y el de jerarquía.

2.2. La Ley Orgánica de la Administración Pública

La considerable cantidad de estudios y procesos de reforma administrativa realizados previo a la reforma constitucional del 2010, arrojaron una misma conclusión: no existía en la República Dominicana un marco jurídico para la Administración Pública y su funcionamiento, lo que impidió el desarrollo de una cultura organizacional tendente a procesos más eficientes e institucionalizados, causando un debilitamiento y una incapacidad operativa de las altas esferas del Gobierno que dificulta la aplicación de políticas públicas claras y precisas.

Tal situación no permitiría el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho que contempla la Constitución dominicana.

Anterior a la Constitución del 2010, no existían en el marco constitución de la República Dominicana controles formales mediante los cuales la sociedad pudiese fiscalizar la gestión pública. De allí la facultad establecida en el Artículo 139, al establecer el principio de legalidad de los actos de la administración, el cual permite a la ciudadanía acudir a los procedimientos que

determinen la legalidad o no de un acto administrativo. Sin embargo queda a la Ley la actualización de este procedimiento y su complementación con la existente jurisdicción contencioso-administrativa que crea la Ley Núm. 13-07.

Finalmente, el proceso de reforma constitucional plasmó – como ya hemos explicado – sólo algunos de los principios del derecho administrativo y de la organización administrativa. El constitucionalismo de América contempla estos principios como normas orientadoras para regular las relaciones de la administración y los administrados. (Guzmán, Marco Constitucional de la Administración Pública, 2007)

El verdadero reto del legislador, de cara a una nueva Constitución, era lograr un Gobierno menos concentrado y centralizado, sustentado en una autonomía funcional. El Poder Ejecutivo posee un alto grado de rigidez organizacional por su excesiva jerarquización, lo que conduce a la lentitud e inflexibilidad en la adaptación y respuesta con que opera, incidiendo negativamente en su eficiencia y eficacia.

El gran número de legislaciones relativas a la Administración pública y al Estado que la nueva Constitución dominicana contempla como complemento a sus postulados, la mayor parte de ellas orgánicas, demanda de una base conceptual clara, que abarque la parte dogmática del Derecho administrativo. José Eugenio Soriano ha planteado la necesidad y evolución del concepto del Derecho administrativo y de la Administración pública en el Estado Social y Democrático de Derecho:

“...el Derecho administrativo de nuestros días es, pues, el derecho que regula la actividad de la Administración pública, entendida como parte del aparato del Estado encargado de su acción interior en orden a la realización efectiva de una función de configuración social permanente de estabilidad y progreso en la comunidad jurídica mediante la aplicación directa de los valores constitucionales.”

De su parte, Manuel Álvarez Rico ha planteado la cuestión de una forma clara: “...de nada sirven las grandes declaraciones constitucionales cuando no se dispone de una organización administrativa adecuada, capaz de traducirlas en realidades”.

De allí la necesidad sustancial de un planteamiento claro de los preceptos constitucionales de organización administrativa, de un marco jurídico adecuado para la función pública, en relación con los órganos que la controlan, un planteamiento claramente definido de las relaciones entre entes de Derecho público y sus responsabilidades.

Como hemos hecho referencia anteriormente, la República Dominicana tardó 50 años en tener una Ley Orgánica de la Administración Pública que permitiera una gestión pública moderna. Por poner algunos ejemplos de otras latitudes, en Costa Rica la Ley data del 1978; en Venezuela data de 2001, aunque luego fue modificada en el 2008; en Chile data del 1986; en España es del 1997.

No pretendemos embarcarnos en un estudio comparado de esas legislaciones, sino mostrar que la República Dominicana se tomó más tiempo que otros países en adoptar una Ley Orgánica de la Administración Pública que sentara los principios de organización del Estado.

Las labores para preparar lo que luego fue la Ley Orgánica de la Administración pública se iniciaron en el período gubernamental 1996-2000, con la creación de la Comisión Presidencial de Reforma y Modernización del Estado.

En 1999, la empresa Sistemas, Desarrollo y Proyectos, S.A., encargada por el Banco Interamericano de Desarrollo para emitir un informe sobre la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, apuntaba a que “el funcionamiento del Sector Público respondía a un sistema paternalista y autocrático”. Dicho estudio llamaba la atención sobre la existencia de “instituciones republicanas débiles o casi inexistentes.”

Además, en dicho estudio se afirmaba que el “macro modelo dominicano de organización del Poder Ejecutivo está (ba) en consonancia con lo que fue la “moda” de los años sesenta en esa materia en América Latina”, es decir, que las materias de planificación y presupuestos, por ejemplo, tenían una independencia del área de Hacienda y una dependencia directa de la Presidencia.

Por otro lado, ya en 1999 se evaluaba las consecuencias que tenían las superposiciones y duplicaciones, las ineficiencias e inconsistencia organizativa, en el funcionamiento de la Administración Pública.

Sin embargo, en aquel momento no se tomaron mayores medidas para corregir estas distorsiones. En el siguiente período gubernamental (2000-2004), se trabajaron nuevos proyectos de fortalecimiento de la Administración pública, algunos de los cuales sirvieron de base al esfuerzo que se realizaría en los períodos 2004-2008 y 2008-2012, estos últimos dos encabezados por el Presidente Leonel Fernández Reyna.

En el año 2008 se logró la creación del Ministerio de Administración Pública y la promulgación de una Ley de Función Pública. Esta institución logró un consenso a nivel gubernamental y de la sociedad civil, para iniciar el trabajo de una Ley Orgánica de la Administración Pública, con el apoyo de los programas de asistencia de la Unión Europea.

En ese momento, se contrató como consultora a Laure Ortiz, experta de la Ecole Nationale d'Administration de Francia, quién redactó un primer anteproyecto que fue sometido a discusión. Dicho Anteproyecto contenía figuras propias del derecho francés que fueron sometidas a discusión por la contraparte técnica de la República Dominicana.

Llegado el momento de la discusión de la Constitución dominicana en la Asamblea Nacional, se decidió posponer la entrega final del Anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública para después de promulgada la nueva Constitución, lo que sucedió en el año 2010.

Promulgada la Constitución de 2010, y con el cambio de Secretarías de Estado por Ministerio, y ante la ausencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se hizo necesaria la preparación de un Decreto puente, que rigiera temporalmente la organización de los nuevos Ministerios, hasta tanto se sancionara la Ley.

Dicho Decreto, el número 56-10, establecía cuales instituciones pasaban a ser Ministerios y creaba una comisión redactora del Anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública,

compuesta por el Ministerio de la Presidencia, quien la presidió, el Ministerio de Administración Pública, el Consejo Nacional para la Reforma del Estado y la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo.

Dicha Comisión centró sus labores en recabar las opiniones de las instituciones del Estado relacionadas con el Anteproyecto y elevar el nivel de debate para crear el ambiente propicio de sometimiento de la Ley al Congreso Nacional. A la asesoría de Laure Ortiz, se unió la de Julio César Fernández Toro, entonces Secretario General del Congreso Latinoamericano de Administración Pública (CLAD).

El Anteproyecto de Ley fue sometido a la aprobación del Presidente Fernández el 28 de marzo del 2011.

2.3. La Ley Orgánica de la Administración Pública y la organización administrativa

La promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública ha introducido al marco jurídico de la República Dominicana las técnicas de la organización administrativa necesarias para la reorganización del Estado.

Se han incluido en la misma las definiciones de los Entes y órganos administrativos y los requisitos para su creación. Esto resulta sumamente importante, dado que tanto el legislador como el Ejecutivo habían tomado por costumbre la creación de entes y órganos administrativos sin tomar en cuenta: una delimitación correcta de las funciones del órgano o ente; su ubicación en la estructura administrativa y una previsión presupuestaria para su funcionamiento.

El artículo 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública estableció estos requisitos, de forma tal que se evitara lo sucedido con instituciones descentralizadas como el Instituto Nacional de la Vivienda, las Corporaciones de Acueductos, la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y del Turismo, entre otros, cuyas legislaciones de origen no establecieron disposiciones que delimitaran correctamente sus funciones.

De igual forma, se han establecido formas de supresión y modificación de los entes y órganos, determinando que no podrán ser suprimidos o modificados si no es por un instrumento jurídico de igual o mayor jerarquía.

Muy importante es la disposición que prohíbe transferir funciones regulatorias a entidades con carácter mercantil, aún sean entidades públicas (artículo 9).

Por primera vez en la historia jurídica dominicana, una legislación ha complementado las funciones, deberes y características de organización del alto gobierno, es decir, de la Presidencia y la Vicepresidencia, el Consejo de Ministros y los Ministerios.

El artículo 16 de la Ley núm. 247-12 otorga características de órgano unipersonal a la Presidencia de la República, otorgándole funciones de alta dirección pública, así como regulando la delegación de competencias y la delegación de firma. Además, determinó una dependencia directa a la Presidencia del Despacho Presidencial, el Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo y las unidades de asesoría y apoyo técnico.

Además, determinó que el apoyo administrativo al Presidente estaría a cargo del Viceministerio Administrativo del Ministerio de la Presidencia de la República, eliminando, en consecuencia, al Secretariado Administrativo de la Presidencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública ha logrado determinar criterios de organización para los Ministerios, estableciendo su misión, las prerrogativas de los Ministros y su capacidad de organizar el sector que encabezan, indicando que la Ley deberá establecer cuáles serán los entes públicos que serán adscritos a determinado Ministerio.

En la misma se han contemplado 2 limitaciones muy importantes, que evitarán el crecimiento desmedido del alto gobierno. El artículo 30 establece que el Presidente sólo podrá nombrar hasta 3 Ministros sin Cartera y el artículo 31 establece que sólo podrán existir hasta 6 Viceministerios por Ministerio. Cada uno de los Viceministerios deberá tener asignado un subsector de políticas

públicas. Además, crea los Gabinetes Ministeriales, para asegurar la coordinación efectiva de las políticas públicas en cada uno de los Ministerios.

De igual manera, se han contemplado las técnicas de organización administrativa. El artículo 39 concibe la descentralización; el artículo 52 define la adscripción y el control de tutela; el artículo 57 establece la delegación como “transferencia del ejercicio de facultades administrativas de un ente u órgano delegante” a otro que le sea subordinado; asimismo, se ha establecido la delegación de firma en el artículo 59.

Se ha establecido la desconcentración en el artículo 70 como “técnica de distribución de competencias en el seno de una misma entidad jurídica...”; se ha establecido la avocación en el artículo 77, para “avocar el conocimiento y decisión de un asunto concreto y determinado”, por razones de oportunidad, conveniencia o mérito.

Todas estas figuras eran desconocidas para el ordenamiento jurídico dominicano y vienen a aportar las reglas necesarias para asegurar una organización administrativa basada en normas.

2.4. La Administración Pública central en la Ley Orgánica de la Administración Pública

La Ley Orgánica de la Administración Pública estableció los criterios más importantes para la creación de los Ministerios, su misión sustantiva, la prerrogativa del Ministro o Ministra de ejercer la suprema dirección del Ministerio, la incorporación de los órganos administrativos por el principio de jerarquía y la adscripción funcional de aquellos que sean descentralizados.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, por primera vez en la historia jurídica del país, ha logrado una definición concreta de la misión de los Ministerios, de acuerdo a lo establecido en su artículo 24:

Artículo 24.- Misión de los ministerios. Los ministerios son los órganos de planificación, dirección, coordinación y ejecución de la función administrativa del Estado, encargados en especial de la formulación, adopción, seguimiento, evaluación y control de las políticas, estrategias, planes generales, programas, proyectos y servicios en las materias de su competencia y sobre las cuales ejercen su rectoría. En tal virtud, constituyen las unidades básicas del Poder Ejecutivo.

Es decir, los Ministerios están encargados, según el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, de *“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.”*

De igual forma, se ha establecido una limitante importante al número de Viceministros por Ministerio. Esto así, porque la historia ha demostrado que ante la falta de una limitante, se auspiciaba una disminución de la calidad de los Viceministros. Es así que se dispuso que los Viceministerios debieran crearse por Ley, determinándose claramente sus funciones sustantivas y que no pudieran superar el número de 6 por Ministerio.

En la actualidad, ante la ausencia de una Ley Orgánica de Ministerios y el hecho de que la mayor parte de los Ministerios están provistos de legislaciones antiguas, se dispuso una medida temporal por Decreto, mediante la cual se asignaron las funciones a los Viceministerios, sin exceder los 6 por Ministerio.

Además, se han establecido las atribuciones comunes de los Ministros y Viceministros, una limitación a los Ministros sin Cartera, que no podrán ser más de 3 y deberán desempeñar una función sustantiva. Así mismo, se han creado los Gabinetes Ministeriales.

2.4.1. El Consejo de Ministros

Como hemos citado anteriormente, el Consejo de Ministros creado por la Constitución ha sufrido una evolución institucional muy turbulenta. Surgió como Consejo de los Secretarios en la Constitución del 1844, pero no tuvo uso práctico hasta la promulgación de la Ley que creó el Consejo Nacional de Desarrollo, el cual debía aprobar las apropiaciones presupuestarias.

Con la Constitución del 1966 pasó a denominarse Consejo de Gobierno y su coordinación recaía en el entonces Secretario de Estado de la Presidencia.

Luego, la Ley que creó el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública traspasó sus funciones al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, lo que resultaba un contrasentido, ya que el Ministerio de la Presidencia es el órgano de coordinación política y sirve como jefe de gabinete del Presidente de la República.

La Constitución del 2010 modificó la figura por un Consejo de Ministros, con la atribución de *“coordinación de los asuntos generales de gobierno y tiene como finalidad organizar y agilizar el despacho de los aspectos de la Administración Pública en beneficio de los intereses generales de la Nación y al servicio de la ciudadanía.”* Sin embargo, no estaban establecidas sus atribuciones y forma de organización.

La Ley Orgánica de la Administración Pública planteó la solución a esta situación, estableciendo las reglas que rigen al Consejo de Ministros.

Dicha legislación establece en su artículo 14 que el Consejo de Ministros forma parte de los órganos de gobierno del Estado, conjuntamente con el Presidente y el Vicepresidente de la República, así como los Ministros.

Además, se han establecido y recogido las diversas funciones del Consejo de Ministros. Su atribución principal es servir como *“máximo órgano de coordinación estratégica de las políticas públicas y de los asuntos generales de la acción de gobierno.”* Las atribuciones que se han previsto en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública varían desde la discusión de políticas públicas hasta el conocimiento de proyectos de normativas relevantes.

En cuanto a la organización administrativa, es relevante el hecho de que la Secretaría Técnica del Consejo de Ministros recae en el Ministerio de la Presidencia, quién *“efectuará el seguimiento de las decisiones del Consejo de Ministros...”*. Un reglamento determinará la organización y funcionamiento logístico del Consejo de Ministros, según lo establece el artículo 23 de la Ley.

Carlos Lesmes Serrano, en su ensayo titulado “Los Ministerios y el Consejo de Ministros”, plantea que el Consejo de Ministros, como órgano constitucional, “tiene un escaso tratamiento informativo en la constitución...” (Lesmes Serrano, 2012). Igual sucede en las Constituciones de Alemania, Francia, Portugal, Venezuela, entre otros países.

La nueva configuración del Consejo de Ministros, complementado con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública, convierte a este órgano en un centro de decisiones para el sistema político dominicano. En ese sentido, será el órgano encargado de dar cumplimiento al principio de coordinación, que se encuentra en la Constitución y en la Ley Orgánica.

2.5. La organización de los Entes públicos

La Ley Orgánica de la Administración Pública, no sólo ha determinado cuáles son las características de un órgano descentralizado, ya sea funcional o territorial, sino también la forma en que estos coordinan sus labores con la Administración pública central.

Se ha determinado el concepto de descentralización, acorde con la doctrina iberoamericana. De igual forma, los conceptos de descentralización territorial y funcional, el hecho de que los entes se regirán por el Derecho Público, el control financiero de los mismos, las figuras bajo las cuales se coordinará con los entes descentralizados territorialmente, la adscripción y el control de tutela de los órganos descentralizados funcionalmente y las atribuciones de los órganos de adscripción respecto de los entes descentralizados.

Lo más importante es que se ha definido la adscripción y el control de tutela, de la siguiente manera:

“Artículo 52.- Adscripción y control de tutela. Todo ente descentralizado funcionalmente estará adscrito al ministerio que sea rector del sector de políticas públicas afines a su misión y competencias. El órgano de adscripción ejercerá el respectivo control de tutela sobre los entes públicos descentralizados que le estén adscritos, con el propósito de garantizar la coherencia política de la acción de gobierno, bajo el principio de unidad de la Administración Pública.”

Como bien explica Ernesto Jiniesta en su obra “Tutela y Descentralización Administrativas”:

La tutela administrativa, también conocida en nuestro medio como dirección gubernamental, es una relación intersubjetiva de carácter horizontal que se establece, básicamente, entre sujetos de derecho público y más concretamente entre el ente público mayor o Estado y el resto de los entes públicos menores para el logro de una acción administrativa globalmente coordinada, unitaria y racional. (Jiniesta, 2011)

Esto permitirá abordar la reorganización de los entes públicos, para que los mismos coordinen sus políticas con el Ministerio que corresponda a su sector. Esto será primordial para una racionalización del Estado y para el cumplimiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo que plantea la Ley núm. 1-12.

2.6. La reorganización del Estado

Uno de los grandes logros de la Ley Orgánica de la Administración Pública ha sido la disposición de reorganizar el Estado en base a criterios específicos. Las disposiciones transitorias contenidas en los artículos del 88 al 91 establecen las bases para una reestructuración del Estado actual.

El artículo 88 dispone la reestructuración del Gobierno en base a los Ministerios en un plazo no mayor de 12 meses. El artículo 89 dispone la reestructuración de los órganos consultivos nacionales, para suprimir las duplicidades existentes.

De su parte, el artículo 90 dispone la reestructuración de las comisiones y comisionados, para eliminar aquellos que hayan cumplido su cometido. A esta fecha, el Presidente ha suprimido órganos como el Consejo Nacional para la Reforma del Estado, el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia y la Comisión Presidencial de los Objetivos del Milenio.

Finalmente, el artículo 91 elimina una de las mayores distorsiones que existían en la organización administrativa del Estado dominicano, que era la posibilidad del Presidente de la

República de otorgar rangos superiores a los de su cargo a determinados funcionarios, lo que ocasionaba graves dificultades en el cumplimiento del principio de jerarquía.

En lo adelante, la creación de Consejos, Comisiones y Comisionados Presidenciales, deberá cumplir con las disposiciones de los Artículos 35, 36 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Esto incluye una cláusula de caducidad, que evitará que estos órganos se extiendan en el tiempo más allá de sus funciones. Además, la participación de un funcionario en estos órganos no será retribuida más allá de una dieta por la participación en las sesiones.

3. RETOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO JURIDICO DOMINICANO

Una buena organización administrativa facilita una gestión de Gobierno eficiente, racionalizada y enfocada en resultados. La Organización de la Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico han llamado la atención sobre la necesidad de que los Gobiernos realicen las reformas en la Administración pública para elevar los niveles de seguridad jurídica y de eficiencia.

De igual forma, los mercados financieros han exigido a los Gobiernos una Administración pública transparente y simplificada a la hora de llevar inversiones a un país u otro.

En el contexto actual, de crisis económica y de credibilidad de los Administrados hacia la Administración, la organización administrativa enfrenta varios retos, en el propósito de que los gobiernos puedan hacer más con menos. Las presiones fiscales, las altas deudas públicas, la consolidación de los regímenes democráticos, la globalización, los procesos sociales, han presionado a los Gobiernos alrededor del mundo a adoptar nuevas posiciones, estrategias y teorías en la tarea de Gobernar.

Hace 20, 30 o 40 años, la transparencia, el Gobierno abierto, la responsabilidad fiscal, la gestión por resultados, la planificación estratégica y otras herramientas, no eran parte del lenguaje utilizado en la Administración pública.

Hoy en día, ningún gobernante o gobierno puede plantear un plan de trabajo atractivo para el electorado, si no incluye alguno de estos postulados.

3.1. La Organización Administrativa y el Derecho Privado

Rodolfo Saborio Valverde ha planteado en su ensayo titulado “Retos de la Organización Administrativa Costarricense” el reto de la organización administrativa en su “huída” hacia el Derecho Privado.

Cada vez más, el legislador ha permitido que se formen figuras jurídicas públicas regidas parcialmente por el Derecho privado. Ese debate ha tomado vigencia recientemente en la República Dominicana, cuando se ha planteado una Ley General de Salarios para el Sector Público. Ciertos sectores han exigido que algunas instituciones públicas, tales como el Banco Central de la República, queden fuera de esta legislación, por entender que son instituciones reguladoras de áreas sensibles de la economía, donde los reguladores deben tener beneficios que se asemejen a los de los regulados.

De igual forma, se ha permitido un traslado de actividades originalmente en manos de la Administración pública hacia entidades constituidas bajo formas jurídicas empresariales, sometidas al Derecho privado, como ha sucedido con Empresas Públicas.

Es importante mencionar que en el Anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública que fue sometido a la aprobación del Presidente de la República en el 2011, se incluyeron disposiciones relativas a las Empresas Públicas, que no fueron aprobadas, en el sentido de regular la creación de las mismas, que deberían ser autorizada en Consejo de Ministros; y los términos en que la misma se relaciona con la Administración pública central. Esto no fue aprobado por la Comisión Consultiva de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo y, en consecuencia, persiste como un área de la organización administrativa que aún no se ha regulado.

De acuerdo al planteamiento de Saborio Valverde, otros autores, al tratar este tema se refieren también a la utilización instrumental del Derecho privado por parte de la Administración Pública. En el caso de los países de América Latina, esto ha sucedido, en gran parte, debido a leyes administrativas obsoletas, el aumento creciente de la necesidad de la participación del Estado, la ineficiencia de la normativa pública en responder a las demandas de los usuarios, el interés por evitar los controles excesivos de la hacienda pública y en términos generales una actitud derrotista ante los innumerables problemas de gestión que plantea el Derecho público.

El marco jurídico de la República Dominicana ha experimentado esta situación, como hemos dicho, en algunas instituciones de regulación, principalmente financiera, para las cuales el legislador contempló un régimen de Derecho privado en algunos aspectos. Ha sucedido con el

órgano regulador de las telecomunicaciones, el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones; al igual que con el Banco Central de la República Dominicana; y con la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales.

Además, el Estado dominicano cuenta con inversiones en sociedades comerciales, cuyas disposiciones de regulación, para los casos en que el Estado es accionista, no están del todo claras. Eso llevó, en el año 2010, a un interesante debate ante la intención del Gobierno dominicano de vender el 49% de las acciones de la Refinería Dominicana de Petróleo, S.A., en cuanto a la aplicación o no de la Ley de Compras y Contrataciones – que hubiera exigido una licitación pública internacional – o la aplicación de la Ley General de Sociedades Comerciales, que sólo exigía el cumplimiento de los requisitos del Derecho privado. Quedará a los jueces hacer una interpretación en el futuro sobre esta situación.

En el caso de la legislación de organización administrativa de Costa Rica, por ejemplo, existen disposiciones específicas de cuándo y en qué forma se aplica el Derecho privado para regular un Ente público.

Lo cierto es que constituye una tendencia de la Administración pública de simplificar su funcionamiento acudiendo al derecho privado, lo que requiere ser regulado para el caso de la República Dominicana.

3.2. La próxima reforma de las instituciones del Estado

Lo que inició en 1996 como una consecuencia del consenso de Washington, hoy está obligado a tomar un nuevo rumbo. La reforma del Estado, más allá de una discusión sobre la privatización, la disciplina presupuestaria y el reordenamiento de las prioridades del gasto público, que ya son temas que se han debatido y, en gran medida, aplicado en las Administraciones públicas de Latinoamérica, debe centrarse en una reforma integral de las instituciones del Estado, de la forma en que se relacionan entre sí y con la sociedad, al igual que la eficiencia y la relación costo-beneficio de sus ejecutorias.

En las reformas emprendidas en la década de los 80, se otorgaba un papel predominante al Estado, como protagonista de las relaciones sociales. María Fernanda Ramírez Bouchoud afirma que *“bajo la matriz estadocéntrica, el Estado es empresario, regulador, empleador, subsidiador y esos roles no constituyen objeto de cuestionamiento”*. (Ramírez Bouchoud, 2009) En ese entonces, sólo se hablaba de un fortalecimiento de las instituciones y un mejor control en las ejecuciones de los mismos.

Estas reformas de “primera generación” que comprendieron la descentralización, las privatizaciones, la desregulación, la externalización y la reducción de personal, contribuyeron a un debilitamiento del Estado y de su función de protección social. En el caso de la República Dominicana, esto se reflejó en una baja presión tributaria, en servicios públicos deficientes y en una administración pública poco profesionalizada.

Cabe destacar que el propósito de cualquier reforma que se implemente en América Latina, en la época actual, debe romper con el esquema partidocrático, paternalista, patrimonialista y clientelar, al que han sido condenadas las instituciones de la Administración pública en nuestros países.

Las propuestas de reforma actuales, auspiciadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, se han centrado en la eficacia del sector público, la eficiencia económica de los servicios, la equidad en la provisión de servicios y la creación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado. (Ramírez Bouchoud, 2009)

Estados Unidos inició a aplicar formalmente estos principios en 1994, con la promulgación de la Ley “Government Performance and Results Act”, que, en síntesis, planteaba la problemática del despilfarro y la ineficacia de los programas públicos federales. Esta situación, de acuerdo a dicha legislación, socavaba la confianza del pueblo americano en la Administración. A partir de allí, se inició un proceso de evaluación de las Agencias del Gobierno de los Estados Unidos, para que aplicaran un énfasis a los resultados, a la calidad de los servicios y a la satisfacción de los administrados. (Moreno, 1994)

Dicho documento planteó los puntos para solucionar esta situación: la planificación estratégica, los planes anuales de rendimiento, los informes anuales de rendimiento, la responsabilidad directiva y la flexibilidad operativa.

En América Latina estos procesos se han tomado su tiempo. En el caso de la República Dominicana, el precepto de una gestión pública de calidad ha ido calando en las Instituciones, a través de los mecanismos que se han ido aplicando en el ámbito legislativo y administrativo.

3.3. La cultura del procedimiento administrativo

La Constitución dominicana establece en su artículo 147 los principios que deben regir la prestación de servicios públicos por parte del Estado, entre los que resaltamos la transparencia, eficiencia, calidad y razonabilidad. Este marco sustenta la idea de que el Estado debe llevar a cabo un proceso constante de simplificación administrativa, que en los términos del proyecto de Ley sobre Procedimientos Administrativos se vincula con una “descarga burocrática”.

En ese sentido, lo que propone el proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos es una mayor eficiencia en la prestación de los servicios, tendente a eliminar trámites innecesarios, fusionar aquellos que guarden relación y disminuir el tiempo que requiere el análisis y la emisión de la respuesta por parte de la Administración. Esto último, que al fin y al cabo es lo que más interesa al Administrado – obtener en el menor tiempo posible una respuesta efectiva de parte de la Administración – se relaciona con el principio de informalidad, en el sentido de que “sólo deben tener una forma determinada si la Ley lo exige; la firma ante notario sólo debe requerirse en caso de duda o que la Ley lo exija y; la autenticación de los documentos debe hacerse ante el mismo órgano donde se tramita el proceso” (Aguilar, 2011).

Todo esto requiere la implementación efectiva del Gobierno Electrónico, el Gobierno Abierto y, más que nada, la interoperabilidad, lo cual abordaremos en el presente ensayo y que está planteado, por separado, en los Proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública y de Administración Electrónica. Además, abordaremos la conexión entre los principios que sustentan la Simplificación administrativa en los tres Proyectos de Ley que actualmente se encuentran

depositados en el Congreso Nacional, de manera que podamos identificar la manera en que se logrará el cambio estructural al que hacemos referencia.

El Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo que es discutido el Congreso Nacional tiene por objeto “establecer medidas de modernización administrativa, descarga y simplificación burocrática...”, en base a derechos y deberes, tanto para la Administración como para el Administrado, que el mismo Proyecto establece.

Roberto Dromi, en su obra Derecho Administrativo, establece la simplicidad en el procedimiento administrativo como aquel que no requiere *“la intervención inútil de reparticiones, a través de pases, sin otro objeto que el de “poner en conocimiento” lo actuado, sin ninguna finalidad práctica”* (Dromi, 2009), es lo que el Proyecto de Ley contempla como “Descarga Burocrática” en su artículo 42, planteando que los ciudadanos no deberán entregar un mismo documento a un órgano en procesos que se sucedan en menos de seis meses, salvo que haya una modificación en el documento en poder del órgano actuante; que la Administración deberá evitar el abuso en la exigencia documental y sus costes.

A esto se suma, continúa Dromi, *“la supresión de trámites innecesarios, la reducción de plazos a favor del Administrado, la articulación de trámites acelerados cuando las circunstancias exigen una rápida respuesta de la Administración y una flexibilización de las formas, de modo que el procedimiento no se frustre por requerimientos meramente rituales”* (Dromi, 2009). Todo esto encuentra respuesta en el Proyecto de Ley en los deberes y derechos.

Todo el proceso de simplificación administrativa se sustenta en el principio de facilitación, el cual se define en el Proyecto de Ley como el deber del Estado de garantizar que el ciudadano encuentre las mayores facilidades de tramitación de los asuntos que le afecten. Además, se sustenta en el principio de celeridad, que obliga a la Administración a optimizar el tiempo; y, evidentemente, en el principio de eficacia.

En cuanto a los derechos, la simplificación administrativa se sustenta en el derecho a no presentar documentos que ya obren en el poder de la Administración pública, lo cual se vincula

con la interoperabilidad como veremos más adelante; y en otros como el derecho a ser notificado por escrito o a través de nuevas tecnologías de las resoluciones que le afecten, conocer el responsable de la tramitación de su procedimiento y a la ordenación racional y eficaz de los archivos públicos.

Estos derechos son garantizados al ciudadano, quién, de su parte, no debe cumplir con ninguna formalidad, toda vez que la simplicidad en los procedimientos administrativos se sustenta en una interpretación “benigna de las formalidades precisas contenidas en el procedimiento (Dromi, 2009)”. Esto último se puede apreciar en el artículo 5 del Proyecto de Ley, que no contempla formalidades a cargo del Administrado para el ejercicio de sus derechos.

En resumen, la simplificación administrativa está contemplada en el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de una manera tal, que permitirá a los ciudadanos reclamar su cumplimiento a la Administración. Con estas prerrogativas, la Administración se verá conminada a cumplir el principio de eficacia, que tiene entre sus objetivos la participación de los ciudadanos como base de un servicio público eficiente.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, por su parte, plantea una gestión pública de calidad, que contempla la simplificación de los trámites administrativos como tarea permanente de los entes y órganos que conforman la Administración Pública. Además, contempla la agilización de los trámites y procedimientos administrativos a través del Gobierno Electrónico.

Todo esto, en el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, tiene su base en el principio de simplicidad y cercanía organizativa a los particulares, que contempla la simplicidad en la estructura organizacional, en la asignación de competencias y en las relaciones interorgánicas e intersubjetivas, es decir que la simplicidad abarca un aspecto más amplio en este Proyecto.

Es interesante analizar las figuras que contempla la Ley Orgánica de la Administración Pública para acercar la Administración a la ciudadanía, figuras como la delegación, los convenios de gestión, la desconcentración y la descentralización. Todas estas figuras impactarán positivamente

en la simplificación administrativa, si son aplicadas correctamente, en tanto permitan que los servicios puedan acercarse a los ciudadanos.

De otro lado se encuentra el Proyecto de Ley de Administración Electrónica. En un mundo globalizado, y con la aplicación de los principios del Gobierno Electrónico, los servicios, para ser simples, deberán migrar hacia las plataformas que utilizan los ciudadanos, deberán ser ofrecidos vía internet y otros medios electrónicos. Este proyecto se plantea entre sus propósitos, la simplificación para reducir costos y cargas para los negocios, los ciudadanos y la Administración y se sustenta en el principio anti-trámite, para garantizar el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos, de manera que la Administración no solicite a los ciudadanos comprobación y presentación de documentos que pueden ser identificados electrónicamente.

Este Proyecto de Ley también contempla la simplicidad de los trámites al contemplar que los mismos deberán ser “sencillos, eliminarse toda complejidad innecesaria y los requisitos que se exijan a los particulares deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir”. Además, contempla la prohibición de exigir documentos que se encuentren en la Administración y la racionalización de los trámites con la Administración.

La innovación de este Proyecto de Ley, en relación al de Procedimientos Administrativos, se encuentra en la gestión electrónica de los procedimientos, ya que establece un marco jurídico para que los mismos tengan validez jurídica y se realicen con carácter seguro y confiable. Pero lo más importante es la interoperabilidad, un concepto vital para la simplificación del procedimiento administrativo.

3.4. El impacto de la Organización Administrativa en la Transparencia, la Participación Ciudadana y el Gobierno Abierto

Las modificaciones que se realizan en la organización administrativa de un Estado tienen un impacto en la forma en que los ciudadanos participan y se involucran en la Administración pública. Un impacto que bien podría ser positivo o negativo.

En los últimos años, ha tomado auge la conciencia de que necesitamos gobiernos más abiertos. Gobiernos dispuestos a ejercitar la transparencia fiscal, a propiciar la participación ciudadana y a rendir cuentas constantemente de sus acciones.

Los Gobiernos alrededor del mundo han hecho compromisos públicos para la transparencia en la gestión pública. De hecho, no hay agenda política en la cual la cuestión de la transparencia no ocupe un lugar predominante.

Recientemente, más de 50 gobiernos del mundo se pusieron de acuerdo en un plan común para promover el Gobierno Abierto, un conjunto de medidas para fortalecer la transparencia fiscal, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Todas esas iniciativas forman parte de un conjunto de medidas que han cambiado la cultura administrativa en Latinoamérica y que, de profundizarse, aportarían a gobiernos más eficientes, coordinados y eficaces.

La Organización Administrativa tiene un gran impacto en la transparencia, la participación ciudadana y el gobierno abierto.

4. CONCLUSIONES

- Desde la concepción del Estado, el ordenamiento jurídico dominicano ha establecido y regulado una Administración pública central y una Administración pública local.
- La Administración pública descentralizada sería establecida posteriormente, con el surgimiento de órganos autónomos y descentralizados funcionalmente.
- Durante la dictadura trujillista, se promulgaron instrumentos jurídicos capaces de regular la organización administrativa, sus principios y características. Sin embargo, su aplicación fue limitada, por tratarse de un régimen dictatorial, durante el cual
- El marco jurídico heredado de la época Trujillista, se mantuvo prácticamente intacto en el período post-trujillista, que comprendió desde la Constitución del 1966 hasta la del 2010.
- La aplicación incorrecta de los principios de la organización administrativa retrasó el desarrollo institucional de la República Dominicana y la evolución de las relaciones interorgánicas e interadministrativas en la Administración pública, lo que trajo como consecuencia una Administración pública débil, ineficiente e irracional.
- El ejercicio de la Administración Pública en la República Dominicana fue impactado negativamente, debido a la necesidad de un marco jurídico actualizado, que desarrollara los principios de organización administrativa y disposiciones para regular la creación de los órganos y entes públicos, las atribuciones de los funcionarios del alto gobierno y la reorganización del Estado.
- La Administración pública central mostró debilidades en el seguimiento a las políticas públicas, a través de una coordinación de los órganos desconcentrados, por el principio de jerarquía; y de los órganos descentralizados, por medio a la tutela administrativa.
- Estas debilidades se agravaron en la Administración pública central, por una aplicación errónea del modelo jerárquico del Estado Unitario. En consecuencia, los Ministerios se constituyeron en órganos débiles e incapaces de cumplir con eficiencia los objetivos del

Estado, pero a la vez tan rígidos que no permiten un flujo constante de la carga de trabajo a su cargo.

- La Administración Pública dominicana ha crecido en los últimos años sin criterios de organización. Hasta hace poco, el legislador no se había ocupado por otorgar un lugar primordial al estudio de la Administración pública, de sus potestades y obligaciones, de sus principios y características.
- Esto ha causado una creación desmedida de entes públicos u órganos descentralizados que dificulta la capacidad del Poder Ejecutivo de coordinar las políticas públicas en la República Dominicana.
- Con la reforma constitucional del 2010, el Constituyente planteó la cuestión de la organización administrativa y propuso una nueva estructura jurídico-organizativa, basada en los Ministerios, que pretende corregir las carencias existentes.
- La promulgación de la Ley Orgánica de la Administración pública en agosto de 2012, ha dotado al marco jurídico dominicano de las disposiciones necesarias para la revisión de la estructura orgánica de la Administración pública central y descentralizada, a los fines de su racionalización e institucionalización.
- Cualquier intervención para corregir las carencias organizativas del Estado, debe iniciar por el principio de coordinación, el cual resulta sumamente importante para eliminar la enorme dualidad de funciones en la Administración pública dominicana y el gigantismo del sector público.
- La “reforma inconclusa” a la que está sometida la Administración pública, demanda una acción política, de manera que la organización administrativa sirva para la aplicación correcta de las herramientas jurídicas que servirán de complemento a dicha reforma, entre ellos la Ley de Procedimientos Administrativos, la Ley de Salarios del Sector Público, entre otras.

- Es imprescindible una organización administrativa eficiente para alcanzar una gestión pública eficiente, acorde con los lineamientos establecidos por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

5. RECOMENDACIONES

- Recomendamos la aplicación de las disposiciones del artículo 88 de la Ley núm. 247-12, en cuanto a la reestructuración del Gobierno, a los fines de lograr la debida racionalización del Estado.
- Aplicar las medidas necesarias para que el Estado se estructure alrededor de los Ministerios, tanto en una relación jerárquica como de tutela administrativa. Para ello, deberán revisarse los órganos y entes existentes, a los fines de determinar su relación jerárquica o de adscripción y, en consecuencia, emitir una norma jurídica que organice las mismas.
- Promulgar el Reglamento General de la Administración pública, al cual hace referencia el artículo 23 de la Ley núm. 247-12, a los fines de propiciar una organización interna del gobierno.
- Contemplar dentro del Reglamento General de la Administración pública, las atribuciones y funciones específicas del Consejo de Ministros, su forma de organización y operación.
- Reestructurar los órganos del Estado directamente dependientes de la Presidencia de la República, en específico aquellos a los que hace alusión el artículo 90 de la Ley núm. 247-12.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguiar, A. M. (2011). *Direito Administrativo Essencial*. Brasilia: Editora Gran Cursos.

Attali, J. (2010). *Informe de la Comisión Internacional para el desarrollo estratégico de la República Dominicana*. Santo Domingo: Attali Associés.

Banco de la Nación Argentina C/ Banco Central de la República de Argentina, 326:2354 (Corte Suprema de Justicia de la República de Argentina).

Banea del Alcázar, M. (1964). Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración Central. *Revista de Administración Pública*, p. 60.

Bosch, J. (1987). *Capitalismo Tardío en la República Dominicana*. Santo Domingo: Alfa y Omega.

Brewer-Carías, A. (1991). *Introducción al estudio de la Organización Administrativa Venezolana*. Caracas.

Casado, E. G., & Ramos, S. F. (2007). *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Madrid: Editora Tecnos.

Cassagne, J. C. (2010). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Castro, A. C. (2010). *El modelo actual de Administración pública en México*. Retrieved from Biblioteca Jurídica de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2301/8.pdf>

Congreso Nacional. (2012, Enero). Ley núm. 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo. *Gaceta Oficial*. Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo.

Congreso Nacional. (2012, Agosto). Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública. *Gaceta Oficial*. Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo.

Congreso Nacional. (2012, Agosto). Ley Orgánica de la Administración Pública. *Gaceta Oficial*. Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo.

Dromi, R. (2009). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

- Duguit, L. (1923). *Manuel de droit constitutionnel: théorie générale de l'État, le droit et l'État, les libertés publiques, l'organisation politique de la France*. Paris: E. de Boccard.
- Falla, F. G. (1950). *Administración indirecta y descentralización funcional*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración local.
- García-Trevijano Fos, J. A. (1967). *Tratado de derecho administrativo*. Madrid.
- Gordillo, A. (n.d.). *Tratado de Derecho Administrativo*.
- Guzmán, R. A. (2006). *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa del Estado*. Santo Domingo: Oficina Nacional de Administración de Personal.
- Guzmán, R. A. (2006). *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa del Estado*. Santo Domingo: Oficina Nacional de Administración de Personal.
- Guzmán, R. A. (2007). Marco Constitucional de la Administración Pública. *La Administración Pública en el Marco Constitucional*.
- Hopkins, J. (1991). *Evolution and Revolution: Enduring patterns and the Transformation of Latin American Bureaucracies*. Nueva York: Dekker.
- Ivanega, M. M. (2005). *Principios De La Administración Pública*. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.
- Jiniesta, E. (2011). *Tutela y Descentralización Administrativas*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia.
- Lesmes Serrano, C. (2012). Los Ministros y el Consejo de Ministros. In P. Gnzález-Trevijano, & E. A. Alcubilla, *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana* (pp. 745-769). Madrid: La Ley.
- Méndez, A. (1973). *Sistemas Orgánicos: Centralización*. Montevideo: A.M. Fernández.
- Moreno, Á. M. (1994, Mayo-Agosto). La reforma administrativa en los Estados Unidos. El plan del Presidente Clinton. *Revista de Administración Pública*, pp. 521-540.
- Ortíz, D. (2012, Junio 9). Persistencia de la herencia trujillista. *El Nacional*.

- Ortíz, L. (2006). *Informe sobre Administración Pública*. Santo Domingo.
- Ortíz, L. (2010). Los Principios de la Organización Administrativa. *Revista de Administración Pública*, p. 15.
- Ottaviano, V. (1959). *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*. Milan: Cedam.
- Parada, R. (2004). *Derecho Administrativo* (Vol. I). Madrid: Marcial Pons.
- Perdomo, J. V. (1994). *Derecho Administrativo*. Santa Fe de Bogotá: Editorial Temis, S.A.
- Porras, E. C. (1999). *Los órganos colegiados*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Prélot, M. (1972). *Institutions Politiques et droit constitutionnel*. Paris.
- Ramírez Brouchoud, M. F. (2009). *Las reformas del Estado y la Administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management*. Antioquia: Instituto de Estudios Políticos.
- Rivero, J. (1984). *Derecho Administrativo*. Caracas: Instituto de Derecho Público.
- Rivero, J. (1984). *Derecho Administrativo*. Caracas: Instituto de Derecho Público.
- Sánchez Morón, M. (2011). *Derecho Administrativo: Parte General*. Madrid: Tecnos.
- SIDEPRO. (1999). *Análisis Crítico y Recomendaciones para la Reforma de la actual organización del Poder Ejecutivo en la República Dominicana*. Santo Domingo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Venezuela, R. B. (2001). Ley Orgánica de la Administración Pública. *Gaceta Oficial* N° 37.305.