

REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Por Dr. Raymundo Amaro Guzmán
Director de ONAP
Profesor UNPHU

Introducción.-

Ante todo vaya nuestro agradecimiento al Señor Rector de esta Casa de Estudios por la singular acogida que las Facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas y de Ciencias Económicas y Sociales han dispensado a nuestra propuesta de celebrar este trascendental evento que habrá de convertirse en el inicio de una avanzada nacional dirigida a la adecuación institucional del Estado Dominicano en la que aspiramos cerrar filas todos nuestros hombres de leyes y politólogos, líderes políticos y las más representativas organizaciones de nuestra comunidad.

En reiteradas ocasiones hemos sugerido la conveniencia de adecuar nuestra Carta Magna a la moderna corriente de pensamiento sustentada por el Derecho Constitucional y la Ciencia Política (1). Los dominicanos demandamos sustituir los centenarios patrones burocráticos heredados de la época colonial y que aun permanecen en la gestión gubernamental y en nuestra cultura, por concepciones renovadoras de la Administración del Estado.

En Julio del año pasado sometimos a la consideración del Señor Presidente de la República Dr. Joaquín Balaguer, un esbozo de Plan de Reforma del Estado, contentivo de enmiendas constitucionales y de una copiosa legislación administrativa debidamente elaborada. El Jeje del

(1) Consúltese nuestro opúsculo Constitución y Administración del Estado. Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1984 (Conferencia dictada en San Cristóbal por invitación de la Academia Dominicana de la Historia en ocasión del 140 Aniversario de la Constitución del 6 de Noviembre de 1844).

Estado, en principio, simpatizó con la propuesta y nos prometió organizar un evento similar al Pacto de Solidaridad Económica, pero acontecimientos políticos imprevistos dieron al traste con la aspiración presidencial.

De ahí que el Jefe del Estado, aun cuando esté de acuerdo con la reforma constitucional, haya puntualizado la necesidad de construir el momento políticamente adecuado para tal reforma, y, a nuestro juicio, nada más indicado que la discusión y reflexión puramente académica para lograr ese clima propicio a la concertación.

Este criterio toma mayor asidero ante el trascendental acontecimiento de la aprobación congressional a unanimidad y posterior promulgación por el Poder Ejecutivo de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Como ya hemos dicho, en esta singular ocasión se produjo entre los partidos políticos representados en el Congreso Nacional, un principio de concertación en los campos de más incidencia política-partidista en la gestión pública, -la burocracia gubernamental- y en la propia militancia del partido.

Los Partidos Políticos que respaldaron el Proyecto de Servicio Civil deben tener plena conciencia de que han contraído un compromiso solemne con el Pueblo, el de respetar el estatuto convertido en Ley, en todo momento, sobre todo en el caso de que los que hoy militen en la oposición alcancen el ejercicio del Poder, por cuanto la institución del Servicio Civil pretende desterrar la práctica indeseable de que la Administración Pública sea considerada como el botín del partido triunfador en las elecciones, vigente desde el mismo advenimiento de nuestra nacionalidad.

Una reforma constitucional no conlleva esas implicaciones políticas, puede propugnar por un nuevo modelo de gestión pública fundamentado en el fortalecimiento de la institucionalidad de los órganos del Estado, en la redistribución del poder, en la planificación y participación ciudadana en el proceso decisorio, en el reordenamiento del sistema educativo, en el fomento de la democracia administrativa y en otros aspectos relevantes para lograr una eficiente Administración del Estado.

Quiere decir, pues, que las bases iniciales para crear el ambiente demandado por la reforma constitucional nos fueron dadas con la instauración del Servicio Civil. Nos corresponde ahora incorporarnos de manera permanente a esa cruzada constitucionalista no solo en busca de la reforma del Estado, sino también en pro de algo de igual o mayor significación para el éxito de la aspirada adecuación institucional: culto y respeto a la Constitución y a la Ley. Ojalá los dominicanos algún día pudiéramos hacer nuestro aquel principio sentado por una sentencia judicial norteamericana: "En este país nadie está por encima de la ley".

OMISION DEL LEGISLADOR CONSTITUYENTE Y DEL ORDINARIO.

Hemos reiterado que nuestra Carta Sustantiva de 1844, al igual que aquellas que le sirvieron de modelo, como la de Filadelfia y la de Cádiz de 1812, omitieron aspectos fundamentales de la administración del Estado (2), omisión que aun se advierte en el texto constitucional dominicano vigente, a diferencia de España que incorpora a su Constitución, en la reforma de 1979, los más avanzados principios de administración científica. (3)

(2) Véase nuestra ponencia Racionalización del Estado Dominicano: Régimen Constitucional de la Administración Pública, Tercer Congreso Nacional de Administración, Santo Domingo, octubre de 1988.

(3) Refiere María Teresa Magin Barsquin, Directora de la Función Pública de España, que "La aprobación de la Constitución de 1979 y la introducción en nuestro país de un sistema democrático, tiene una incidencia directa en el funcionamiento de la Administración, pues la propia Constitución dice que "la Administración sirve con objetividad los intereses generales" y actúa de acuerdo, entre otros, con el principio de eficacia. "con sometimiento pleno a la ley y al Decreto". Raymundo Amaro Guzmán, Función Pública y Democratización en Iberoamérica, Publicaciones ONAP, Santo Domingo-Bogotá-1990, (En prensa).

Conviene señalar, además, que pese a que la República Dominicana desde antes de su independencia viene regulando la actividad de sus ciudadanos por los Códigos franceses, en cuanto a la función pública el legislador dominicano al adoptar de manera formal el monumento legislativo legado por el Emperador Bonaparte, omitió todo lo referente al Servicio Civil, a la Carrera Judicial y al Consejo de Estado, órgano, este último, instituido por el temor del constituyente revolucionario francés de que el Poder Judicial pudiera influir en la Administración al juzgar sus actos.

En Colombia, país de una cultura jurídica también de origen francés sucede lo contrario; pues su legislador con más visión que el nuestro, al adoptar los Códigos Napoleónicos, simultáneamente incorpora la legislación administrativa. Nos refiere al respecto Jaime Vidal Perdomo: "el influjo del modelo institucional francés llevó al establecimiento del Consejo de Estado y a un desarrollo de la jurisdicción que se ha cumplido en el presente siglo".(4).

Este órgano, además de sus funciones jurisdiccionales, tiene atribuciones de consulta y asesoría, y ejerce así una fiscalización de las normas reglamentarias referentes a la función pública y a las instituciones del Estado para preservar la coherencia y unidad en los aspectos orgánicos, estatutario y procesal de la Administración Pública en Colombia. Si los dominicanos también hubiéramos adoptado el modelo de gestión pública francés, otra sería la situación de la actual conformación del Estado y de su Administración Pública.

Hemos tratado de indagar las causas que indujeron a los juriconsultos y legisladores dominicanos que hicieron posible la adopción y adecuación de los códigos franceses, a excluir la legislación administrativa sancionada por el legislador francés para lograr la eficiencia de la Administración Pública y una Administración de Justicia

(4) Jaime Vidal Perdomo. Derecho Administrativo, Editorial Temis, Bogotá, 1987, Novena Edición.

imparcial, pues en Francia desde mucho antes de la adopción de los códigos, existía un Reglamento que instituyó la Carrera Judicial⁽⁵⁾

La gravedad de la crisis actual y la descomposición social e institucional que nos agobia, no es para detenernos en investigaciones históricas y jurídicas, lo que nos urge en este momento, es la debida rectificación por el Estado de esas graves omisiones, y esa rectificación jurídica e histórica le ha correspondido iniciarla, de manera trascendental, al Primer Magistrado de la Nación con la promulgación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Es este un signo alentador y promisorio para la consolidación de nuestro Estado de Derecho. El Dr. Balaguer, al introducir el Proyecto de esa pieza legislativa ante la Cámara de Diputados puntualizó la necesidad de que el régimen fuera complementado por otras disposiciones legislativas y reglamentarias. Hacía referencia el Jefe de Estado, al reordenamiento integral de la Administración Pública.

INCORPORACION DE LA PLANIFICACION A LA CONSTITUCION

En un reciente análisis de la economía chilena realizado por Mario Vargas Llosa y publicado por la prensa nacional,⁽⁶⁾ nos refiere el laureado poeta peruano: "Por primera vez en nuestra historia, a los empresarios no nos preocupa quien ganará la próxima elección", dijo Jose Antonio Guzmán, Presidente de la Confederación de Federaciones y Asociaciones Gremiales de Chile, "porque, sea quien sea el ganador, sabemos que no vendrá a cambiarnos las reglas del juego".

Cuán diferente sería hoy nuestro estilo de vida si los dominicanos hubiéramos respaldado y consolidado la planificación estatal incorporada a la Administración Pública a partir de 1962 y reorientada años más tarde al instituirse el sistema nacional de planificación económica y administrativa mediante la Ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965.

(5) Raymundo Amaro Guzmán, *Función Pública y Democratización en Iberoamérica*, ob. cit.

(6) *Listín Diario*, Edición de fecha 4 de mayo de 1991.

La planificación del desarrollo es una de las reformas administrativas más importantes que se han intentado en América Latina en el presente siglo. Consiste en procurar la transformación del sistema tradicional de improvisación en la formulación de decisiones gubernamentales, por otro fundamentado en el previo estudio de los problemas como base de las decisiones políticas que procurarán la forma de resolverlos dentro de un estricto orden de prioridades. (7)

Como bien dijera el insigne Raúl Prebisch: "Si se quiere transformar fundamentalmente la estructura económica y social, la planificación tiene que determinar cómo será el nuevo orden de cosas al que se pretende llegar. No se trata solamente de valores económicos. Es fundamental exaltar la personalidad del hombre y no subordinarla a las exigencias de un sistema económico".

No obstante, la planificación en la República Dominicana ha sido letra muerta. Los órganos principales del sistema, el Consejo Nacional de Desarrollo, el Secretariado Técnico de la Presidencia, y las Oficinas Nacionales de Planificación (ONAPLAN), Presupuesto, (ONAPRES), Estadísticas, (ONE) y de Administración y Personal, (ONAP), pese a sus décadas de existencia, no han cumplido a satisfacción con sus respectivos cometidos institucionales.

Y a decir verdad, el sistema nuestro es de lo más avanzados de América Latina, muchos países han tratado de adoptarlo. Antes que los dominicanos, ya Ecuador lo había consagrado al crear en 1962 el Secretariado Técnico de Administración.

Como una estrategia para fortalecer los procesos de planificación en la región, muchos países los han incorporado al Pacto Fundamental del Estado, incluyendo a Ecuador, cuyo legislador constituyente, más actualizado que el nuestro, y luego de dos décadas de vigencia, lo

(7) Raymundo Amaro Guzmán, *Introducción a la Administración Pública*, Mc Graw-Hill, México-1986, pág.

incorpora a la Constitución de 1984⁽⁸⁾. Ya el constituyente colombiano de 1945 había consagrado la planificación. Nos dice Jaime Vidal Perdomo⁽⁹⁾, "con ello se quiere sustraer de la improvisación diaria y el forcejeo que crea la pugna de los intereses parroquiales, el manejo de la economía nacional y el manejo del presupuesto"⁽¹⁰⁾. En la actual Carta Magna colombiana también se instituye la planificación⁽¹¹⁾. Venezuela ha seguido esta corriente⁽¹²⁾, al igual que Nicaragua⁽¹³⁾, Honduras⁽¹⁴⁾, Bolivia⁽¹⁵⁾ Panamá, y otros países⁽¹⁶⁾.

Procede, pues, que nuestro próximo legislador constituyente pondere esta corriente para así contar con un instrumento jurídico que formule de manera irreversible "las reglas del juego".

(8) Constitución Política de la República del Ecuador, Raymundo Amaro Guzmán, Constituciones Públicas de Hispanoamérica, Santo Domingo, 1991 (En Prensa).

(9) Jaime Vidal Perdomo. Ob. Cit.

(10) Ibid.

(11) Constitución Política de Colombia. Raymundo Amaro Guzmán. Ibid.

(12) Constitución Republicana de Venezuela. Raymundo Amaro Guzmán. Ibid.

(13) Constitución Política de la República de Nicaragua. Raymundo Amaro Guzmán. Ibid.

(14) Constitución de la República de Honduras. Raymundo Amaro Guzmán. Ibid.

(15) Constitución Política del Estado de Bolivia. Raymundo Amaro Guzmán. Ibid.

(16) Constitución Política de la República de Panamá. Raymundo Amaro Guzmán. Ibid.

Definición de la participación del Estado en la Economía

Otro renglón que dentro del régimen económico de la Nación amerita una definición es el concerniente a la participación del Estado en la economía, como ha señalado el Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Lic. Aquiles Farias Monge, en la apertura de este Seminario.

En la definición de la política de intervención administrativa del Estado en la economía debió primar el interés público, pero manteniendo un debido equilibrio entre los órganos que intervienen en el proceso económico de la Nación. Consideramos que "se debe enmarcar el sector público de la economía como órbita de excepción o residuo del sector privado de la economía, o si se quiere a la inversa, como principio-regla, según la variante política liberal o intervencionista del caso; pero de todos modos se requiere saber cuál es el quehacer económico público, y cuál es la esfera de actividades económicas reservadas con cierta perdurabilidad al sector privado" (17).

El constituyente del Brasil, en la más reciente Constitución Política de la región ha estatuido en el sentido de que: "Con las reservas de las cosas previstas en esta Constitución la explotación directa de actividad económica por el Estado solo será permitida cuando sea necesaria a los imperativos de la seguridad nacional al relevante interés colectivo". Este precepto y otros similares vigentes en el régimen constitucional de hispanoamérica, deberían servir de orientación al próximo legislador constituyente dominicano.

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO.

Nuestra Constitución no señala como objetivo básico y fundamental del Estado procurar el desarrollo político, económico y social del país, sino en forma general y dispersa. El artículo 7 consagra que es de

(17) Consultese Reymundo Amaro Guzmán, Desburocratización de la Administración Pública. Editorial Tiempo, S. A., Santo Domingo, 1988.

supremo y permanente interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la República a lo largo de la línea fronteriza, así como la difusión de la cultura y la tradición religiosa del pueblo dominicano.⁽¹⁸⁾

Creemos, pues, que dentro del marco constitucional debe instituirse como responsabilidad del Estado la dirección del proceso del desarrollo integral de la Nación en todo el ámbito nacional, en estrecha colaboración con la iniciativa privada, y confiar la elaboración de los planes al actual Consejo Nacional de Desarrollo, creado desde 1965 como hemos observado. Ya en Venezuela se ha planteado la necesidad de una planificación concertada, bajo el fundamento de que la participación de la empresa privada en la formulación y la ejecución de los planes de desarrollo "se podrá canalizar a través de mecanismos de concertación".

De ahí que, ante la existencia en nuestro medio del Consejo Nacional de Desarrollo, órgano de asesoría del Presidente de la República, ubicado al más alto nivel jerárquico de la Administración Pública, no se justifica la propuesta de creación constitucional de un Consejo Asesor del Poder Ejecutivo, contenida en el documento elaborado por el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales la PUCMM, ya que vendría a producir una duplicidad de funciones y a incrementar el gigantismo burocrático. Lo que demanda la situación actual es fortalecer la institucionalidad de los organismos vigentes, como por ejemplo, incorporar al Consejo Nacional de Desarrollo, por acción legislativa, a los "representantes de los diversos sectores del conglomerado nacional", como bien lo concibiera el Proyecto de Ley sometido al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo en 1982, para crear las Asambleas Regionales de Desarrollo.

El país de origen de nuestro sistema de planificación ha consolidado constitucionalmente el Consejo Nacional de Desarrollo. En efecto, el Art. 89 de su Constitución, estatuye: "Creáse con sede en Quito el Consejo Nacional de Desarrollo que fija las políticas generales económicas y

(18) Raymundo Amaro Guzmán. Constitución de 1966, Síntesis Evaluación Histórica. Editorial Tiempo, S. A., Santo Domingo, 1986.

sociales del Estado y elabora los correspondientes planes de desarrollo que son aprobados por el Presidente para su ejecución"(19).

La economía de este artículo coincide con la función sustantiva de nuestro Consejo Nacional de Desarrollo previsto en la citada Ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965; para el fortalecimiento institucional de nuestro Estado de Derecho resultaría más conveniente conferir rango constitucional al citado Consejo, que crear otro órgano paralelo como la sugerida Comisión Nacional de Desarrollo.

Articulación entre planificación y presupuesto.

Nuestra Constitución impone al Presidente de la República la obligación de presentar al Congreso Nacional, durante la segunda legislatura ordinaria, el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos correspondiente al año siguiente.

A partir de la promulgación de la Ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965, como hemos referido, en la República Dominicana se establece el sistema nacional de planificación económica y administrativa, que instituye al Consejo Nacional de Desarrollo como el máximo órgano de planificación, responsable de formular la política económica y social del Gobierno.

De acuerdo con la filosofía del sistema, el Secretariado Técnico de la Presidencia tiene a su cargo la elaboración de los planes y programas de desarrollo nacional, conjuntamente con las Oficinas Sectoriales y las Instituciones de Programación de cada Secretaría de Estado, y de los organismos autónomos descentralizados del Estado.

Dentro de las atribuciones del Secretariado Técnico de la Presidencia, la Ley de su creación pone a su cargo la tarea de "Elaborar

(19) Constitución Política de la República del Ecuador.
Ob. Cit.

el Proyecto de Presupuesto Nacional de Gastos e Ingresos de la Nación, de acuerdo con las directrices que imparta el Consejo. (20)

Inspirada en la filosofía del sistema nacional de planificación, la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 531 del 11 de diciembre de, 1969, en su Art. 3 dispone: "Los presupuestos que presenten las diferentes entidades deberán ser la expresión financiera y cuantitativa de los propósitos, programas y actividades estatales contempladas en los planes de desarrollo nacional, constituyendo tales presupuestos el plan de acción anual del Gobierno. En consecuencia, su formulación deberá efectuarse en tal forma que represente mecanismos operativos de los planes de largo o mediano plazo, o de las decisiones de política económica y social que hayan sido adoptadas por el Consejo Nacional de Desarrollo"(21).

Estas disposiciones y el mismo sistema nacional de planificación han sido letra muerta, como hemos apuntado precedentemente. Ello ha obedecido fundamentalmente a la falta de una decidida voluntad política capaz de impulsar y respaldar la planificación estatal.

Se impone el fortalecimiento jurídico e institucional del sistema nacional de planificación económica y administrativa, y nada más propicio que incorporar a la Constitución esa articulación entre los planes y programas de desarrollo y la formulación del presupuesto de la Nación.

Libre acceso de los dominicanos a la Administración Pública

Las más modernas constituciones de Latinoamérica y del mundo instituyen como derecho inalienable de la ciudadanía el de libre acceso a la Administración del Estado, postulado que en nuestro caso, ante la

(20) Secretario Técnico de la Presidencia: Una Nueva Estrategia de Organización para el Desarrollo, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, República Dominicana, 1982.

(21) Ley Orgánica del Presupuesto para el Sector Público No. 531 del 11 de Diciembre de 1969.

ausencia de precepto constitucional en tal sentido, constituye una condición sine qua non para la reforma democrática del Estado.

Este principio, no obstante, no resulta extraño a la trayectoria de la evolución constitucional dominicana. Aparece por primera vez en el Acta Constitutiva de la Independencia Efímera de 1821, y luego es incorporado en la Constitución de 1844 (22) estando vigente hasta la enmienda constitucional de 1865 (23)

En ese orden de ideas resultaría conveniente para el fortalecimiento de la democracia dominicana y de la Administración Pública, que el Título II, Sección I, de los Derechos Individuales y Sociales, Art. 8, fuera modificado en tal sentido.

Derecho de Petición.

En el interesante documento presentado por el Episcopado Dominicano a distintos sectores y líderes de la vida nacional, acerca de la Reforma del Estado, se aboga por el establecimiento del derecho de petición en la Constitución (24) No obstante, este precepto estuvo vigente en nuestro orden sustantivo desde 1844 hasta la reforma del 12 de junio de 1924 (25).

La comunicación e información en la Administración Pública dominicana representa uno de los fenómenos administrativos más críticos e irritantes, inclusive dentro del propio tren gubernamental. A

(22) Manuel Arturo Peña Batlle. Constitución Política y Reforma Constitucionales, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1981, Tomo I.

(23) Ibid.

(24) Consultese: Reforma del Estado. Publicaciones ONAP, 1960.

(25) Manuel Arturo Paña Batlle. Ob. Cit, Tomo II.

los administrados sujetos de la tutela del Estado moderno y democrático les asiste el derecho de información de la gestión pública, para así ejercer las prerrogativas cívicas de control y participación.

Proponemos, pues, adicionar otro acápite al susodicho Art. 18:

PROTECCION AL CIUDADANO. (OMBUDSMAN).

En el Derecho Público contemporáneo ha surgido esta figura con la finalidad de proteger a los ciudadanos de los actos lesivos a sus derechos emanados de la Administración Pública, y como consecuencia de posibles errores, abusos de poder, arbitrariedades e inadecuada interpretación de la legislación administrativa. Etimológicamente OMBUDSMAN significa la representación de una persona, "alguien que representa a otra persona o grupo".

En apoyo a esta institución se ha argumentado que "con el fin de proteger al ciudadano y evitarle males y perturbaciones, se han establecido juzgados y tribunales especiales, pero, a decir verdad, los resultados obtenidos no son del todo satisfactorios. Se necesita algo mejor, más eficaz. Entonces, para dotar a los individuos de un medio de defensa real y para asegurarles que sus derechos no serán irrespetables, se ha creado el OMBUDSMAN, figura originada en los países nórdicos de Europa.

Lo cierto es que en países como la República Dominicana, donde no existen los órganos jurisdiccionales adecuados para conocer de las violaciones de los principios de legalidad y constitucionalidad de los actos de la Administración Pública, esta tiende a convertirse en un instrumento de abuso de poder. De ahí la necesidad de que se consigne en la Constitución un régimen de protección al ciudadano, al estilo de Guatemala que instituye el Procurador General de Derechos Humanos. Otros países como Venezuela, Haití, Costa Rica, Canadá y España también han legislado en esta materia.

Iniciativa Legislativa en Materia de Administración Pública

La facultad de legislar, atribuida al Congreso Nacional por el inciso 23 del Artículo 37 de la Constitución de la República, cubre "toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución". De la interpretación de este artículo se infiere que los asuntos de orden puramente administrativos no deben ser objeto de legislación alguna, sin la iniciativa y concenso del titular del Poder Ejecutivo, puesto que la dirección y la reglamentación de los mismos es facultad exclusiva del Presidente de la República, de acuerdo con el Artículo 55 de la Constitución.

En los casos en que el legislador tratara de organizar motu proprio los servicios de la Administración Pública, se desconocería la suprema posición jerárquica del Presidente de la República en ese campo. Estaríamos, pues, en presencia de una intervención del Poder Legislativo dentro del ámbito de competencia de otro poder del Estado.

Las leyes no pueden, en el estado actual de nuestro Derecho positivo, organizar las atribuciones de estos órganos administrativos del Estado y sus agentes en una forma que desconozca la posición de superioridad jerárquica del Presidente de la República. Este es uno de los motivos de la facultad de observar las leyes, que la Constitución confiere al Jefe del Estado.

Nos parece conveniente que nuestra Carta Magna disponga que la iniciativa legislativa en asuntos concernientes a la Administración Pública corresponde exclusivamente al Presidente de la República, a fin de procurar la unidad y coherencia en la organización Administrativa del Estado, como lo han previsto otras Constituciones de América Latina, como las de Colombia, Panamá y Venezuela (26).

Esta provisión constitucional evitará los graves conflictos de competencia que en las últimas décadas se han producido en el país entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República, quien en ejercicio

(26) Véase: Raymundo Amaro Guzmán. **Constituciones Políticas de Hispanoamérica**. Ob. Cit.

de su prerrogativa constitucional ha observado varias leyes que han desconocido su suprema jefatura en la Administración Pública.

Ejercicio del Poder Ejecutivo por el Presidente de la República y demás funcionarios.

La Administración en la República Dominicana constitucionalmente se encuentra encomendada de manera principal al Poder Ejecutivo. Participa en ella el Congreso Nacional, como órgano regulador y fiscalizador de aquel poder. La comparten, en cuanto a determinadas funciones, diferentes organismos, unos pertenecientes al gobierno central y otros al sector descentralizado del Estado.

En el texto de nuestra primera ley sustantiva se anunciaba que el Poder Ejecutivo residía en el Presidente de la República, aunque complementado por el Consejo de Secretarios de Estado. Más adelante, en los textos de 1854, 1858, 1865, 1866, 1868, 1872, 1874, 1875, 1877, 1878, 1879, 1880, 1881, 1887, 1896 y 1907, se consagró que el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República en unión de los Secretarios de Estado, que son sus órganos adscritos inmediatos. En esa virtud los actos del Jefe del Estado, para su validez jurídica necesariamente deberían ser refrendados por el Secretario del ramo. A partir de la reforma de 1908 dicho Poder Ejecutivo se convirtió en unipersonal; así lo consigna la actual Constitución dominicana (Art. 49). No obstante, no fue hasta 1934 cuando los Secretarios de Estado dejaron de refrendar los actos del Presidente de la República.

En el contexto constitucional de América Latina, México aparentemente presenta un esquema similar al dominicano, de ejercicio unipersonal del Poder Ejecutivo, pero los actos del Presidente de la República deben estar refrendados por el correspondiente Ministro para su validez.

Un ordenamiento diferente del dominicano es el de Venezuela, al establecer su Pacto Fundamental el principio de que "el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las leyes". También dispone en su Art. 190 que los actos del Presidente de la República, con las excepciones que

la misma Constitución señala, deberán ser refrendados para su validez por el Ministro o los Ministros respectivos. Así mismo, se consagra constitucionalmente el Consejo de Ministros (27).

La extrema complejidad y variedad de las funciones del Estado dominicano, así como su incontrolada expansión, requiere una mayor participación institucional en el proceso de toma de decisiones públicas. De ahí la conveniencia de retornar a los principios referentes a la conformación constitucional del Poder Ejecutivo, vigentes hasta 1907.

Institucionalización del Servicio Civil y la Carrera Administrativa.

Nuestra Constitución política de 1844 -una de las más avanzadas de la trayectoria constitucional dominicana- consagró la inamovilidad en el cargo público, principio cardinal del Servicio Civil y Carrera Administrativa, el cual fue derogado en la primera reforma constitucional de 1854.

En las primeras décadas del presente siglo, intelectuales como Tulio M. Cestero (28) clamaban por la vigencia de esta democrática y justa institución que los constituyentes de San Cristóbal, del 6 de noviembre, aspiraron sirviera de fundamento a la gestión pública. En 1920 es instaurado en el país el Servicio Civil con ocasión de la injusta y humillante intervención norteamericana, convirtiéndonos, junto con Puerto Rico y Cuba, en el tercer país hispanoamericano donde se consagraba el principio del mérito personal como condición de ingreso al servicio público. Hoy, luego de más de medio siglo, el Servicio Civil es instaurado nuevamente en el país.

Los principios y subsistemas técnicos que conforman un régimen de Servicio Civil garantizarían la profesionalización de la Administración

(27) *Ibid.*

(28) Raymundo Amaro Guzmán. *Carrera Administración: Factor Estratégico para conjurar la Crisis Gerencial del Estado*, Publicaciones ONAP, 1986.

Pública y la institucionalización de derechos y deberes a cargo de los servidores del Estado (29) en la medida en que se fundamenten en postulados previstos en la Carta Sustantiva del Estado, de acuerdo con el Derecho Constitucional contemporáneo. Así lo ha previsto el legislador constituyente de Brasil, Venezuela, Colombia, Costa Rica, y de los demás países de la región.

Descentralización y Desconcentración

La administración pública dominicana acusa, en la gran mayoría de sus instituciones, una excesiva concentración de funciones en la cuna metropolitana, lo cual, como es natural, propicia graves inconvenientes a la población ubicada en las demás regiones del país. Debemos, pues, consagrar constitucionalmente la descentralización administrativa de la gestión estatal, de manera tal que se promueva una efectiva participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, ya que en el país, por causas históricas y políticas, el concepto región no ha aflorado como entidad social, careciendo de relevancia constitucional.

Convenimos con Vetilio Alfau Durán, cuando expresó: "La estructura de una administración pública doctrinal y prácticamente descentralizada, no nos entusiasma por su belleza, sino por su utilidad y por su eficiencia para generar el bien y la felicidad del pueblo. Cuando el Gobierno Nacional se encuentra orgánicamente descentralizado, desaparecerían el temor y la posibilidad de que sus ejecutivos se extralimiten, pues necesariamente estarán incapacitados para ello".

Un estadista colombiano ha dicho al respecto: "Para mí el desarrollo estará estrictamente vinculado a la descentralización, y no podemos pretender, mientras tengamos un aparato administrativo típicamente centralista, lograr que la presencia vigilante del Estado y el testimonio del progreso lleguen a todos los lugares del país. En cambio, si simultáneamente hacemos la descentralización administrativa y la del

(29) Apuntes Constitucionales en Seis Ensayos en Torno a la Constitución de San Cristóbal. Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1981.

desarrollo, no estará lejano el día en que Colombia vea canalizadas todas sus energías hacia el logro de altas metas de bienestar social" (30).

Dado lo precedentemente expuesto resultaría saludable, para la democratización de la Administración Pública, instituir constitucionalmente la descentralización y la desconcentración administrativas, figuras que en el Derecho Público latinoamericano han logrado significativos avances.

Consagración de la responsabilidad patrimonial del Estado

La responsabilidad patrimonial del Estado ha sido reconocida en la generalidad de las naciones. Ella toma mayor fundamentación jurídica y social si consideramos el creciente papel de la Administración Pública en la dirección y orientación de los procesos socioeconómicos, incluyendo su participación directa en la economía nacional, principalmente a través de las empresas públicas.

El Estado de Derecho debe garantizar el orden jurídico, puesto que éste "no es ya un Estado absoluto, detentador de una soberanía inatacable reflejada en todas sus actuaciones, sino que éste no es más que el conjunto de órganos e instituciones públicas creadas por los individuos que viven en comunidad, para llevar a cabo una labor social: ofrecer servicios públicos a la comunidad que motivó su creación con el fin de obtener la garantía y el respeto de sus derechos fundamentales" (31).

De ahí que abogemos por el retorno a los principios consagrados al respecto en nuestra Constitución Política desde 1955 al 1962.

(30) Julio César Turbay Ayala. Epigrafe de la obra *Hacia una Descentralización Real*, Jorge Mario Eastaman, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1982.

(31) Lic. Gloria María Hernández. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1984.