

UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO HENRÍQUEZ UREÑA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS
UNIDAD DE POSTGRADO



TÍTULO

Análisis del ejercicio de los Recursos Administrativos y Jurisdiccionales de los Servidores Públicos de Carrera, incorporados por Concursos en los años del 2016 al 2020, a la luz de la Ley No. 41-08 de Función Pública y la Constitución del 2015, Santo Domingo, Distrito Nacional.

Período enero – diciembre de 2022

**Tesis para optar por el título de
Maestría en Derecho Administrativo y Gestión Pública**

Sustentante:

Licda. Abril María Arias Taveras

Asesores:

Mtro. Hidalgo Peña

Mtro. Jesús Peña

Los conceptos emitidos en la presente investigación son de la exclusiva responsabilidad del sustente.

Santo Domingo, D.N. República Dominicana
Enero 2023

TABLA DE CONTENIDO

Autorización de presentación de tesis	7
Declaración de Autor de Obra Intelectual Original	8
Agradecimientos	9
Dedicatoria	10
Resumen	11
Introducción	13
Parte 1. Marco Introductorio	16
Capítulo 1. Aspectos Generales y Explicativos de la Investigación	16
1.1 Planteamiento del problema.....	16
1.2. Delimitación del Problema	19
1.2.1 Formulación del Problema.....	19
1.3 Justificación de la Investigación	19
1.4 Objetivos de la Investigación.....	21
1.4.1 Objetivo General igual al título de la tesis.....	21
1.4.2 Objetivos Específicos.....	21
1.4.3 Hipótesis	21
1.5. Limitaciones.....	22
Parte 2. Marco Teórico	23
Capítulo 2. Marco teórico y conceptual	23
2.1 Antecedentes de la investigación	23
2.1.1 Antecedentes históricos de los recursos contencioso-administrativos en materia de Función Pública.	23
2.2 Marco teórico	24
2.2.1 La Función Pública	24
2.2.2 La Función Pública en el marco de la evolución constitucional dominicana	24
2.2.3 Principios que rigen la Función Pública.	25
2.2.4 Antecedentes constitucionales	26
2.2.4.1 Constitución del 1844.	27
2.2.4.2 Constitución de febrero de 1854.....	28
2.2.4.3 Constitución de diciembre de 1854.....	28

2.2.4.4 Constitución de 1877	29
2.2.4.5 Constitución de 1955	29
2.2.4.6 Constitución de 1994	30
2.2.4.7 Constitución del 2002	30
2.2.5 Consagración de la Función Pública en la Constitución vigente (proclamada el 26 de enero del 2015).....	31
2.2.6 Recursos administrativos en materia de Función Pública.....	37
2.2.6.1 Características y análisis de los recursos administrativos en materia de Función Pública.....	37
2.2.6.2 Concepto de Justicia Administrativa	38
2.2.6.3 El Acto Administrativo	39
2.2.6.4 Régimen de Recursos.....	42
2.2.6.5 Recursos Administrativos	44
2.2.6.6 Acción de Conciliación.....	46
2.2.6.7 Recurso de Reconsideración	47
2.2.6.8 Recurso Jerárquico.....	49
2.2.6.9 Características y análisis de los recursos jurisdiccionales en materia de Función Pública.....	50
2.2.6.9.1 Control Jurisdiccional de la Administración.....	50
2.3 Marco Conceptual.....	52
2.4 Marco Contextual.....	54
2.4.1 Aspectos Históricos	54
2.4.2. Aspectos Geográficos	54
2.4.3 Marco legal de la justicia administrativa en la República Dominicana.....	55
2.4.4 Tribunales Superiores Administrativos.....	62
2.4.5 Competencia de los Tribunales Administrativos según la Constitución	64
2.4.6 Procuraduría General Administrativa	65
2.4.7 Recursos Jurisdiccionales	65
2.4.8 Recurso Contencioso-administrativo.....	69
2.4.9 Procedimiento y Sentencia.....	70
2.4.10 Recurso de Revisión	71

2.4.11 Medidas Cautelares	72
2.4.12 Recurso de Casación	76
2.4.13 Acción de Amparo	77
2.4.14 Recurso de Inconstitucionalidad	80
Parte 3. Marco Metodológico	83
Capítulo 3. Aspectos Metodológicos	83
3.1 Enfoque, diseño y método de la Investigación	83
3.2 Tipo de estudio	83
3.3 Métodos	85
3.4 Técnicas de Investigación	85
3.5. Instrumentos	86
3.6. Procedimiento para el levantamiento de datos	86
3.7 Procedimiento en el tratamiento de los datos	87
3.8 Población de estudio	87
3.9 Muestra del Estudio	87
Parte 4. Resultados, conclusiones y recomendaciones	89
Capítulo 4. Presentación y análisis de los resultados	89
4.1 Resultados	89
4.1.1 Datos generales de la población de estudio	90
4.1.2 Género	90
4.2. Análisis de resultados	116
4.3. Conclusiones	121
4.4. Recomendaciones	124
Parte 6. Anexos	133
6.1 Encuesta	132
6.2 Cronograma	137
6.3 Presupuesto	137

LISTA DE TABLAS

Tabla No. 1 Distribución por género	90
Tabla No. 2 Rango de Edades.....	91
Tabla No. 3 Nivel Académico	92
Tabla No. 4. Estatus del servidor	93
Tabla No. 5 Grupo Ocupacional	94
Tabla No. 6. Tiempo en la Administración.....	95
Tabla No. 8. Naturaleza de la Institución donde se incorporó.....	97
Tabla No. 9 Año en que se incorporó	98
Tabla No. 10. ¿Usted conoce cómo se ejercen los Recursos en Sede Administrativa y ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa?	99
Tabla No. 11. Vía de aprendizaje.....	100
Tabla No. 12. ¿Ha ejercido usted alguna vez un Recurso Administrativo?	101
Tabla No. 13. ¿Cuál de los Recursos?	102
Tabla No. 14 ¿Cuál fue el motivo o causal que le llevó a usar este recurso?	103
Tabla No. 15. ¿El Recurso Administrativo ejercido fue acogido y respondido oportunamente por la Institución?	104
Tabla No. 16. Ha utilizado la vía conciliatoria que ofrece la Ley No. 41-08 y su Reglamento de Aplicación No. 523-09, ante el Ministerio de Administración Pública (Dirección de Relaciones Laborales).....	105
Tabla No. 17. ¿Hubo conciliación?.....	106
Tabla No.18. ¿Ha ejercido alguna vez un recurso ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa?.....	107
Tabla No. 19. ¿Obtuvo una sentencia favorable?	108
Tabla No. 20 ¿La institución acogió el dispositivo de la sentencia?	109
Tabla No. 21. ¿Año en el cual se dictó la Sentencia en el Tribunal Contencioso Administrativo?.....	110
Tabla No. 22. Su demanda escaló a la Suprema Corte de Justicia, al Tribunal Constitucional:	111
Tabla No. 23. ¿Obtuvo sentencia del Tribunal Constitucional?	112
Tabla No. 24 ¿Tiene usted algún comentario que añadir?	113

LISTA DE FIGURAS

Figura No. 1 Distribución por género	90
Figura No. 2 Rango de Edades	91
Figura No. 3 Nivel Académico	92
Figura No. 4. Estatus del servidor.....	93
Figura No. 5 Grupo Ocupacional.....	94
Figura No. 6. Tiempo en la Administración	95
Figura No. 8. Naturaleza de la Institución donde se incorporó.	97
Figura No. 9 Año en que se incorporó.....	98
Figura No. 10. ¿Usted conoce cómo se ejercen los Recursos en Sede Administrativa y ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa?	99
Figura No. 11. Vía de aprendizaje	100
Figura No. 12. ¿Ha ejercido usted alguna vez un Recurso Administrativo?	101
Figura No. 13. ¿Cuál de los Recursos?	102
Figura No. 14 ¿Cuál fue el motivo o causal que le llevó a usar este recurso?.....	103
Figura No. 15. ¿El Recurso Administrativo ejercido fue acogido y respondido oportunamente por la Institución?	104
Figura No. 16. Ha utilizado la vía conciliatoria que ofrece la Ley No. 41-08 y su Reglamento de Aplicación No. 523-09, ante el Ministerio de Administración Pública (Dirección de Relaciones Laborales)	105
Figura No. 17. ¿Hubo conciliación?	106
Figura No.18. ¿Ha ejercido alguna vez un recurso ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa?.....	107
Figura No. 19. ¿Obtuvo una sentencia favorable?.....	108
Figura No. 20 ¿La institución acogió el dispositivo de la sentencia?	109
Figura No. 21. ¿Año en el cual se dictó la Sentencia en el Tribunal Contencioso Administrativo?.....	110
Figura No. 22. Su demanda escaló a la Suprema Corte de Justicia, al Tribunal Constitucional:	111
Figura No. 23. ¿Obtuvo sentencia del Tribunal Constitucional?	112
Figura No. 24 ¿Tiene usted algún comentario que añadir?	113

Autorización de presentación de tesis

Maestro Jesús Peña, como asesor de metodología y el **Maestro Hidalgo Peña García**, como asesor de contenido de la Escuela de Derecho, de la Facultad Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, hacemos constar que la Tesis titulada **ANÁLISIS DEL EJERCICIO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA QUE FUERON INCORPORADOS POR CONCURSOS DURANTE LOS AÑOS 2016-2020, A LA LUZ DE LA NO. LEY 41-08 DE FUNCIÓN PÚBLICA Y LA CONSTITUCIÓN DEL 2015, SANTO DOMINGO, DISTRITO NACIONAL. PERÍODO ENERO – DICIEMBRE 2022**, realizada bajo nuestra asesoría, reúne todas las condiciones exigibles para ser presentada y defendida públicamente, considerando tanto la relevancia del tema como del procedimiento metodológico utilizado: revisión teórica adecuada, contextualización, definición de objetivos, variables estudiadas y estructuración de los datos pertinentes a la naturaleza de la información recogida, así como las conclusiones aportadas.

Por todo ello, manifestamos nuestro acuerdo para que sea que sea autorizada su presentación.

Santo Domingo DN, República Dominicana, 29 de diciembre de 2022

Firma

Firma

Declaración de Autor de Obra Intelectual Original

Abril María Arias Taveras

Declaramos: Ser la autora de la tesis que lleva por título **ANÁLISIS DEL EJERCICIO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA QUE FUERON INCORPORADOS POR CONCURSOS DURANTE LOS AÑOS 2016-2020, A LA LUZ DE LA NO. LEY 41-08 DE FUNCIÓN PÚBLICA Y LA CONSTITUCIÓN DEL 2015, SANTO DOMINGO, DISTRITO NACIONAL. PERÍODO ENERO – DICIEMBRE 2022**, Que la tesis es una obra original. Además, puede ser libremente consultable.

Que me consta que una vez la tesis haya sido defendida y aprobada, su divulgación se realizará bajo licencia de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña. Que el contenido de la tesis y su publicación no infringe derechos de propiedad intelectual, industrial, secreto comercial o cualquier otro derecho de terceros, por lo que exoneramos a la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, de cualquier obligación o responsabilidad ante cualquier acción legal que se pueda suscitar derivada de la obra o de su publicación.

Estos datos no vulneran derechos de terceros y por lo tanto asumimos cualquier responsabilidad que se pueda derivar de las mismas y de su publicación, como constancia, firmamos el presente documento.

Santo Domingo DN, República Dominicana, 29 de diciembre de 2022



Firma

Agradecimientos

Un autor desconocido rezaba: “*La Gratitud es la memoria del corazón*”, cuya frase quiero hacer mía en este momento. Es por ello por lo que deseo agradecer a Dios y a las personas que mencionaré a continuación:

a) Dios: Por ser el caudal donde se nutre mi fortaleza cotidiana, por ser la fuente de donde emergen mis dones y talentos y sobre todo por ser quien dirige mis pasos y da sentido a mi existencia.

b) Mis Padres: León Arias Peña y María Ramona Taveras Mendoza, por haberme permitido vivir y por apoyarme en mis primeros años, satisfaciendo mis necesidades de cuidado, amor, alimentación, techo, educación y sobre todo por nunca haber sido un obstáculo en mis deseos e impulsos de superación personal.

c) Mi Esposo: Luis Manuel Durán, por ser la persona más cercana a mí, por apoyarme y por comprender mis necesidades internas de adquisición de conocimientos, siendo un facilitador de tiempo y gran colaborador en el logro de mis objetivos académicos.

d) Mis Hijos: Manuel Alejandro y Laura Monsterette Durán Arias por ser los motores impulsores de todas mis metas y objetivos, porque son quienes me permitan mostrar lo mejor de mí cada día, ayudándome así a ser testimonio de las vivencias de principios y valores humanos y cristianos.

e) Mis Maestros: Por haberme acompañado en el proceso de construir un marco teórico sobre el Derecho Administrativo y la Gestión Pública.

f) A mis compañeros de la Dirección de Sistemas de Carrera, MAP: por apoyarme en esta investigación ofreciéndome su tiempo e ideas, las cuales han dado lugar al éxito de la presente investigación.

Dedicatoria

Con frecuencia he pensado que habría sido de mi vida, si no hubiera encontrada en mi camino a personas que me ayudaron a salir del círculo de la pobreza, es por ello que siempre me veo precisada a pensar en las siguientes personas.

- Mi madrina de bautismo: Altagracia Bobadilla, por abrirme un día las puertas de su hogar para que yo no perdiera un año de estudio académico, pudiendo así dar continuación a mis estudios y por ende a un camino de grandes satisfacciones académicas.

- Mi Madrina de confirmación, Thelma Ferreira. Por haberme dado la oportunidad de iniciar un camino de fe y de amor al prójimo.

- Aidalina de Ureña de Gullón. Por haberme dado la oportunidad de aprender a que las buenas costumbres y la correcta conducta nos abren puertas que nos ayudan en el logro de nuestras metas.

Resumen

La presente tesis titulada, Análisis del ejercicio de los Recursos Administrativos y Jurisdiccionales de los Servidores Públicos de Carrera, incorporados por Concursos en los años del 2016 al 2020, a la luz de la No. Ley 41-08 de Función Pública y la Constitución del 2015, Santo Domingo, Distrito Nacional, Período enero – diciembre de 2022, tuvo como objetivo principal, analizar el ejercicio de los recursos administrativos y jurisdiccionales incoados por los servidores de carrera en el periodo señalado. El método de investigación estuvo fundamentado en un enfoque mixto, integrando lo cualitativo y cuantitativo. Es una investigación de tipo descriptiva, presenta una visión precisa del problema investigado. El método empleado es el hipotético deductivo, debido a que se ha partido de lo general a lo particular. Consta de cuatro (4) capítulos: el primero describe todo lo relacionado al marco introductorio, que comprende los aspectos generales y explicativos de la investigación, antecedentes, planteamiento, delimitación y formulación del problema, justificación de la investigación, objetivos generales y específicos, así como las limitaciones de la investigación. El segundo capítulo contempla lo relativo al marco teórico, las teorías que sustentan la investigación, los principios que rigen la función pública, procedimientos para incoar una demanda por ante la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa entre el Estado y sus funcionarios, entre otros aspectos de relevancia para esta investigación. El tercer capítulo aborda la metodología utilizada, enfoque, diseño y métodos. Un cuarto y último capítulo, aborda los resultados y análisis de los datos, así como las conclusiones y recomendaciones, fruto de los hallazgos obtenidos en el marco de la investigación. Se concluyó, aunque existe un contraste sobre la protección efectiva de los derechos de las personas, entre lo teórico y la práctica, hay un nivel de conocimiento sobre los recursos por parte de los servidores de carrera y que los mismos han sido implementado en un alto porcentaje por estos.

Palabras Claves: Carrera Administrativa, Servidor Público, Administración Pública, Recursos Administrativos y Recursos Jurisdiccionales.

Abstract

This thesis entitled, Analysis of the exercise of Administrative and Jurisdictional Resources of Public Career Servants, incorporated by Concourses in the years from 2016 to 2020, in light of Law No. 41-08 of Public Function and the Constitution of the 2015, Santo Domingo, National District, Period January - December 2022, its main objective was to analyze the exercise of administrative and jurisdictional resources filed by career servers in the indicated period. The research method was based on a mixed approach, integrating the qualitative and quantitative. It is a descriptive type of research, it presents a precise vision of the investigated problem. The method used is the hypothetical deductive one, because it has started from the general to the particular. It consists of four (4) chapters: the first describes everything related to the introductory framework, which includes the general and explanatory aspects of the investigation, background, approach, delimitation and formulation of the problem, justification of the investigation, general and specific objectives, as well as the limitations of the investigation. The second chapter contemplates what is related to the theoretical framework, the theories that support the investigation, the principles that govern the public function, procedures to file a claim before the Contentious-Administrative Jurisdiction between the State and its officials. among other relevant aspects for this research. The third chapter deals with the methodology used, approach, design and methods. A fourth and final chapter deals with the results and analysis of the data, as well as the conclusions and recommendations, the result of the findings obtained in the course of the investigation. It was concluded, although there is a contrast on the effective protection of the rights of people, between the theoretical and the practical, there is a level of knowledge about the resources on the part of the career servers and that they have been implemented in a high level. percentage for these.

Keywords: Administrative Career, Public Servant, Public Administration, Administrative Resources and Jurisdictional Resources.

Introducción

“La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”. (Constitución, 2015, p.3) Esta afirmación constitucional implica al mismo tiempo la creación de un Estado garantista en donde los órganos y entes de la Administración Pública asuman la supremacía de la Constitución, debiendo de este modo observar sus mandatos antes de emitir cualquier acto administrativo.

En ese sentido, la misma Constitución 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”.

Al tenor de lo antes expuesto, el texto constitucional vigente en su artículo 75 Función Pública garantiza los derechos fundamentales de los servidores públicos, siendo esto evidente en su apartado que reza: “Los servidores públicos tendrán derecho a interponer los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico , con el objetivo de producir la revocación del acto administrativo que les haya producido un perjuicio, agotados los cuales podrán interponer el recurso contencioso-administrativo por ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.

Acogiéndose a las disposiciones en materia de Función Pública, tanto de la Constitución como de la Ley No. 41-08, entre otras legislaciones, jurisprudencias, sentencias y teorías, el objetivo de la presente investigación fue analizar la validez y efectividad de los recursos administrativos y jurisdiccionales, atendiendo a los principios y garantías de derecho que señalan los documentos citados. El interés de realizar la presente investigación es que la misma pueda

servir de base para la realización de futuras investigaciones que profundicen acerca de las prerrogativas contentivas en la ley que rige la materia, así como el adecuado ejercicio de los recursos administrativos y jurisdiccionales a los cuales tienen pleno derecho de accederlos servidores públicos.

Los recursos administrativos y jurisdiccionales son vías de derecho los cuales permiten a los administrados y administradores dirimir conflictos tanto en el seno institucional como fuera de él, en caso de los recursos jurisdiccionales, que se conocen por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

La Ley No. 41-08 fue promulgada el 26 de enero del 2008, siendo uno de sus Reglamentos complementarios el No. 523-09 al 528-09, sobre Relaciones Laborales.

Esta investigación está dividida en capítulos; en el Capítulo Introdutorio se estará analizando todo lo relativo al planteamiento y la formulación del problema, así como los objetivos de esta investigación.

El Capítulo II contiene el marco teórico, donde se abordan los antecedentes y aspectos relevantes de la Función Pública, así como el marco conceptual, consistente en una serie de conceptos relativos a los recursos administrativos y jurisdiccionales. En el Capítulo III, se hace referencia al diseño, tipo, método y fuentes de la investigación.

En el Capítulo IV, se desarrolla la presentación y discusión de los resultados, además de todo lo concerniente a la evolución de la Función Pública en el marco Constitucional, analizando el estatus de la misma en cada una de las modificaciones a la Carta Magna, hechas a partir del nacimiento del Estado Dominicano, hasta la actual Constitución vigente, promulgada en el 2015; se analizarán también las características de los recursos administrativos en materia de Función Pública según la ley 41-08 y la Constitución Dominicana. Se desarrollarán, además, las

características de los recursos jurisdiccionales en materia de Función Pública y, como elemento final, se plantean las conclusiones relativas a los hallazgos encontrados en la presente investigación.

Parte 1. Marco Introductorio

Capítulo 1. Aspectos Generales y Explicativos de la Investigación

Antecedentes

Luego de una búsqueda exhaustiva por las facultades de Derecho de las Alta Casas de Estudios Superiores de la República Dominicana, y de manera específica las del Distrito Nacional, se ha determinado que no existe un estudio relacionado al Análisis del Ejercicio de los Recursos Administrativos y Jurisdiccionales de los servidores de carrera Administrativa que hayan ingresado a través de Concursos de Oposición durante los años 2016 al 2020, pertenecientes al Distrito Nacional.

1.1 Planteamiento del problema

En base a los procesos globales socio-económicos, de modernización, especialización y acceso a la información que vive el siglo actual, se podría señalar que el Estado Dominicano está compelido a someterse a grandes procesos de cambios que garanticen la institucionalidad estatal, a los fines de hacer realidad un Estado Democrático y de Derecho superando su práctica partidista – clientelista con una visión arbitraria, situación ésta que se contrapone a los principios que rigen la Función Pública en la República Dominicana, contenidos en el art. 3 de la Ley No. 41-08 y sus reglamentos, como son: el Mérito personal, Igualdad de acceso a la Función Pública, Estabilidad en los cargos de carrera, Equidad retributiva, Flexibilidad organizacional, Irrenunciabilidad y Tutela judicial. Compendio de Normas sobre Profesionalización de la Función Pública (2011). Así como también, al artículo 7 de la actual Constitución Política Dominicana de 2015 que reza: “La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria fundamentada en el respeto de la dignidad

humana los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”. (Constitución Política de la República Dominicana, 2015, p. 4)

La construcción de un verdadero Estado de Derecho, tiene como requisito indispensable la institucionalidad de la administración pública a partir de normas que garanticen su adecuada organización y funcionamiento, por lo que es indispensable la puesta en marcha de manera eficiente de los mecanismos pertinentes y de lugar para un efectivo control interno y jurisdiccional de las actuaciones de los funcionarios públicos, siempre que desempeñen con ambigüedad e incongruencia las funciones para las cuales fueron escogidos.

La Ley de Función Pública “tiene por objeto regular las relaciones de trabajo de las personas designadas por autoridad competente para desempeñar los cargos presupuestados para la realización de funciones públicas en el Estado, los municipios y las entidades autónomas, en el marco de la profesionalización y dignificación laboral de sus servidores”. (Ley de Función Pública, 2008, Art. 1, p. 9). Sin embargo, en el marco de las relaciones laborales existen situaciones de conflictos entre el Estado, representado por sus funcionarios de alto nivel que con frecuencia van en detrimento de los derechos fundamentales de sus servidores, casos en los cuales los recursos administrativos y jurisdiccionales existentes juegan un papel fundamental en la garantía del respeto de dichos derechos.

La función pública de la República Dominicana está regida por la Ley No. 41-08 del 26 de enero del 2008 y sus reglamentos de aplicación y constitucionalizada en el artículo 142 y siguientes de la actual Constitución Política Dominicana, la cual data del año 2015. En ese orden, el artículo 72 de la Ley de Función Pública establece: “Los servidores públicos tendrán derecho a interponer los recursos administrativos de reconsideración y Jerárquico, con el objetivo de

producir la revocación del acto administrativo que les haya producido un perjuicio, agotados los cuales podrán interponer el recurso contencioso-administrativo por ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”. (Ley de Función Pública No. 41-08, 2008, p.37)

El problema fundamental en términos de relaciones laborales entre los administrados y el administrador radica en hechos de violación a la normativa Legal y Constitucional, toda vez que ante cambios de mandatos en el aparato gubernamental existe una marcada tendencia al despido masivo e injustificado de los servidores en funciones, en casos donde real y efectivamente existe un mérito profesional y donde no existen violaciones al régimen disciplinario. Dicha situación es más evidente dado el clientelismo político, nepotismo y favoritismo que se genera en las instituciones públicas centralizadas cada vez que tiene lugar algún tipo de cambio burocrático en la Administración Pública, donde se quebrantan los derechos de los servidores públicos que laboran en las mismas en las condiciones ya mencionadas.

Por lo ante expuesto, es necesario analizar el nivel de ejercicio de los recursos administrativos y jurisdiccionales que han elevados los servidores públicos de carrera administrativa que han ingresado por Concursos durante los años 2016-2020, a la luz de la Ley No. 41-08 y la Constitución Política del 2015, durante el periodo enero-noviembre de 2022.

Preguntas de la Investigación

- 1) ¿Nivel de conocimiento que tienen los servidores públicos de carrera sobre el derecho de anteponer recursos tanto en Sede Administrativa como en Sede Jurisdiccional?
- 2) ¿Cuáles son las características de los recursos administrativos en materia de Función Pública?
- 3) ¿Cuáles son las características de los recursos jurisdiccionales en materia de Función Pública?

- 4) ¿Cuál es el resultado del ejercicio de los Recursos Administrativos y Jurisdiccionales de los Servidores de Carrera Administrativa Incorporados por Concursos durante los años 2016-2020, a luz de la Ley No? 41-08 y la Constitución Política del 2015, durante el periodo enero-diciembre de 2022?

1.2. Delimitación del Problema

La investigación se realizó en los distintos entes y órganos de la Administración Pública del Distrito Nacional con servidores que pertenecen al Sistema de Carrera Administrativa, que se han incorporado por Concursos durante los años 2016-2020, y abarca el periodo comprendido desde enero a diciembre de 2022, se le aplicó una encuesta que permitió conocer en qué medida han hecho uso de los Recursos Administrativos y Jurisdiccionales que contemplan la Ley No. 41-08 de Función Pública a favor de los citados servidores.

1.2.1 Formulación del Problema

¿Cuál ha sido el nivel del ejercicio de los Recursos Administrativos y Jurisdiccionales de los servidores que pertenecen al Sistema de Carrera Administrativa incorporados por Concursos durante los años 2016-2020, frente a los actos administrativos que violentan sus derechos, a la luz de la Ley No. 41-08 de Función Pública y la Constitución Política del 2015?

1.3 Justificación de la Investigación

Los Estados modernos tienen como característica común la construcción de estructuras jurídicas tendentes a fortalecer el Estado de Derecho a los fines de garantizar a sus nacionales el disfrute de sus derechos individuales y colectivos. Esta realidad es consustancial a la Administración Pública, que está compuesta por un conjunto de instituciones autónomas, autárquicas, centralizadas y descentralizadas, las cuales, para cumplir con la finalidad del Estado,

que es garantizar una prestación de servicios eficaz, requieren una correcta organización funcional. En este sentido, la Función Pública desempeña un rol fundamental.

La Función Pública en la República Dominicana, se encuentra actualmente en un proceso de desarrollo continuo. Son muchos los esfuerzos que desarrolla el Ministerio de Administración Pública a los fines de garantizar un Estado eficiente y eficaz en donde se cumpla con el objetivo principal del mismo, garantizar prestaciones de servicios de calidad a sus ciudadanos. No obstante, al margen de estos esfuerzos, en la Administración Pública se presentan conflictos de intereses cuyo único medio de resolución es la vía de los recursos administrativos y jurisdiccionales habilitados para los servidores públicos, cuyos esfuerzos se ven en ocasiones mermados por situaciones de políticas partidarias y por supuesto por el clientelismo político.

Es por ello por lo que se hace necesario que el Estado garantice los derechos de sus propios servidores, de manera tal que, ante posibles conflictos, estos tengan un fácil acceso a los recursos administrativos y jurisdiccionales, de acuerdo a lo establecido en la Ley 41-08 de Función Pública y en la Constitución del 2015.

Con la presente investigación se analizan las principales características de los recursos administrativos y jurisdiccionales, recursos elevados por los servidores públicos en el ejercicio de sus derechos, los cuales están contemplados en la Ley 41-08 sobre Función Pública y la Constitución Política de la República Dominicana del 2015; toda vez que sean afectados sus derechos por un acto administrativo emanado de una autoridad inmediata o superior que actúe contrario a la Constitución y a la ley. En tal sentido, esta investigación es relevante porque servirá para consulta del tema en cuestión para los estudiantes de la Escuela de Derecho de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña y otras universidades, los profesionales del Derecho, investigadores y, en especial, con esta investigación se pretende hacer un aporte

intelectual a todo el esfuerzo de divulgación que a los fines lleva a cabo el Ministerio de Administración Pública, quien es el Organismo Rector de la Función Pública.

1.4 Objetivos de la Investigación.

1.4.1 Objetivo General igual al título de la tesis

- Analizar el nivel de ejercicio de los recursos administrativos y jurisdiccionales que han elevado los servidores públicos de carrera administrativa que han incorporados por Concursos durante los años 2016-2020, a la luz de la Ley No. 41-08 y la Constitución Política del 2015, durante el periodo enero-noviembre de 2022.

1.4.2 Objetivos Específicos

1. Identificar el conocimiento que tienen los servidores públicos de carrera sobre el derecho de anteponer recursos tanto en Sede Administrativa, como en Sede Jurisdiccional.
2. Identificar las características de los Recursos Administrativos.
3. Enumerar las características de los Recursos Jurisdiccionales en materia de función pública
4. Determinar el resultado del ejercicio de los Recursos Administrativos y Jurisdiccionales de los servidores que pertenecen al Sistema de Carrera Administrativa incorporados por Concurso durante los años 2016-2022, la luz de la Ley No. 41-08 y la Constitución Política del 2015, durante el periodo enero-diciembre de 2022.

1.4.3 Hipótesis

Los servidores públicos de Carrera Administrativa incorporados por Concursos durante los años 2016-2020 hacen uso de los recursos frente a los actos administrativos que violentan sus derechos a la luz de la Ley No. 41-08 de Función Pública y la Constitución Política del 2015.

1.5. Limitaciones

En todo trabajo de investigación se presentan limitaciones de múltiples naturalezas, que, aunque no impiden su elaboración, restringen los resultados de esta. Si bien es cierto que se han realizado investigaciones relativas al análisis teórico de los recursos administrativos y jurisdiccionales a la luz de la Ley No. 41-08 y la Constitución del 2010, no así de este tema de manera particular, limitando así cualquier aporte anterior. Por otro lado, a los fines de obtener información de fuentes primarias, se presentó dificultad para la aplicación de la encuesta a lo interno de algunos entes y órganos del Distrito Nacional por parte de las unidades de Recursos Humanos para delimitar la población de estudio, enviando así el cuestionario a todo el personal. Además de ciertas limitaciones en el impacto de los resultados al estar dirigido a un grupo muy específico de servidores, es decir los que solo ingresaron por concursos, ya que los recursos están establecidos para todos los servidores públicos.

Parte 2. Marco Teórico

Capítulo 2. Marco teórico y conceptual

2.1 Antecedentes de la investigación

En el presente apartado, se señalan los antecedentes históricos de los recursos contencioso-administrativos, desde una dimensión teórica, no así casuística, en la cual diferentes autores nacionales e internacionales exponen sus investigaciones previas y conceptualización los mismos.

2.1.1 Antecedentes históricos de los recursos contencioso-administrativos en materia de Función Pública.

Como afirma Parada, “del procedimiento administrativo en sentido general se ha comenzado a hablar a finales de siglo XIX, para indicar las secuencias de los actos de la autoridad administrativa relacionados entre sí y tendentes a un único fin”. (Parada, 2004, P. 210)

La reglamentación de esta secuencia de actos y el otorgamiento de un conjunto de efectos jurídicos al procedimiento administrativo y los distintos recursos que engloba se fundamenta en la búsqueda de la protección de los intereses de los administrados y terceros. Como afirma Jorge Prats, “el procedimiento administrativo es al mismo tiempo garantía de una buena Administración y garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos”. (Jorge, 2008, P. 16)

Andrés Serra Rojas también circunscribe los antecedentes del contencioso administrativo a los inicios del siglo XIX. Determina que la primera institución encargada de regular las actividades administrativas fueron las Audiencias Reales de las Indias, a las cuales los virreyes podían recurrir ante la insistencia de ejecutar acuerdos impugnados. (Serra Rojas, 2001, P.797)

El procedimiento administrativo en materia de Función Pública se nutre de una diversidad de principios de orden fundamental, supranacional y legislaciones adjetivas independientemente del valor jurídico de cada concepción, estos principios buscan que “tanto el particular como la

Administración tengan un conocimiento total y acabado de la cuestión planteada”. Es decir, que el objetivo fundamental del procedimiento administrativo es “determinar, conocer y comprobar los datos, hechos y circunstancias en virtud de los cuales debe adoptarse una decisión o resolución administrativa, con objeto de garantizar los intereses públicos”. (López Olvera, 2012, P. 178)

Se puede afirmar que la vida del procedimiento contencioso administrativo es reciente en nuestro país, por lo que se cataloga al contencioso administrativo (y a la rama misma del derecho que lo regula) como una institución relativamente joven a comparación de países como Francia donde la práctica de este sistema de justicia se extiende a casi dos siglos de historia.

2.2 Marco teórico

2.2.1 La Función Pública

2.2.2 La Función Pública en el marco de la evolución constitucional dominicana

La Administración Pública es uno de los ámbitos donde se da mayor carácter y fortaleza jurídica al Estado dominicano en la Constitución Política de 2015, pues se ponen en marcha aspectos nunca implementados.

Montero (2007) señala, el elemento normativo juega un papel de primacía en la organización y conducción de los Recursos Humanos del Estado, toda vez que se plantea, indefectiblemente, una relación laboral de derecho público que trasciende la simple voluntad de las partes envueltas, entiéndase el Estado y el servidor o funcionario público, pues sus voluntades se encuentran necesariamente sometidas a un conjunto de preceptos jurídicos, a los cuales se obligan con la designación, en el caso del Estado, y con la aceptación, en el caso del particular o servidor. (P.42)

En este sentido, se hace menester precisar algunos elementos relacionados con los antecedentes de la Función Pública en el marco Constitucional dominicano, así como analizar todo lo relativo a la configuración jurídica que hace el nuevo texto constitucional respecto de los principios, diseño normativo, así como en relación a la profesionalización, la carrera administrativa, entre otros aspectos de interés para el entendimiento apropiado del tema, por lo que es sustancial tratar los aspectos que la integran, no solo desde su perspectiva jurídica, sino también, científica, teórica y política.

2.2.3 Principios que rigen la Función Pública.

Montero (2011), La Constitución ha dispuesto un conjunto de principios generales para el funcionamiento de la Administración Pública, de manera concreta el artículo 138 establece: “Principios de la Administración Pública. 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...”. (Montero, 2011. P. 85). Refiere que estos principios además de jugar un papel central en el funcionamiento de la administración pública inciden de forma positiva en la calidad de la gestión.

Montero (2011), aludiendo al principio de eficacia, “obliga a que los órganos estatales se estructuren y desarrollen sus actividades atendiendo a criterios de racionalidad”, para lo cual toma como centro de atención a los ciudadanos, con el fin de que los mismos sean impactados de forma positiva por la gestión. (Montero, 2011, P. 85)

Continuando con las definiciones de los principios, al citar el principio de jerarquía, indica que “supone que todos los órganos, instituciones como individuos, en el desarrollo de sus actividades están sometidos a un orden jerárquico que garantiza el funcionamiento de los principios de unidad y control del Estado; dicho de otro modo, en la Administración Pública cada

uno tiene un supervisor, cuyas pautas e instrucciones debe seguir”. Igualmente, el principio de objetividad expresa la obligación que tienen las instituciones públicas de actuar imparcialmente, solo reconociendo los derechos legítimos de cada ciudadano en su relación con el Estado.

(Montero, 2011, P. 86)

“El principio de igualdad está muy relacionado con el de objetividad garantiza que los ciudadanos sean tratados de forma equitativa por la Administración Pública, evitando todo tipo de discriminación y viabilizando el libre acceso de los ciudadanos a los servicios públicos como a los cargos públicos”. (Montero, 2011, P. 86)

Otros principios a los cuales hace referencia son: El principio de transparencia, ed de economía, el principio de publicidad es una de las formas en que se materializa el principio de transparencia, por lo que el Estado debe generar todos los medios posibles que faciliten la disponibilidad de información por parte de los ciudadanos. El principio de coordinación, vital para el funcionamiento adecuado de los órganos públicos, además, es una expresión del principio de unidad del Estado. Por último, el principio de sometimiento, el cual plantea que “todas las decisiones que se tomen en los órganos públicos deben responder a las normas que hacen parte del sistema jurídico vigente, de lo contrario serían nulas”. (Montero, 2011, P. 87)

2.2.4 Antecedentes constitucionales

Tal como han expresado algunos especialistas en materia de Administración Pública, las Constituciones anteriores a la actual, no expresaban dentro de sus fortalezas el tratamiento adecuado de la Administración Pública, muy por el contrario, ha sido una de sus más sentidas debilidades y una de las causas del escaso desarrollo del Estado, incidiendo negativamente en la profesionalización de la Función Pública y obstaculizando por mucho tiempo la implantación efectiva de la Carrera Administrativa. (Montero, 2011, Pág. 98)

La debilidad institucional de nuestro Estado de Derecho requería remozar las prerrogativas ciudadanas y los mecanismos judiciales vigentes antes de la Constitución de 2015 y crear otros entes de control que garantizaran al máximo los derechos civiles y añadir otros principios como el libre acceso de los ciudadanos dominicanos a los cargos de carrera de la Administración del Estado. (Amaro, 1999). Si se revisa la antigua Constitución Dominicana del año 2002, se puede comprobar que el término Administración Pública sólo aparecía en dos situaciones de manera accesoria.

2.2.4.1 Constitución del 1844.

Esta bautiza el nacimiento del constitucionalismo en nuestro país. El artículo 102, al pautar las atribuciones del presidente de la República, en su acápite quinto reza: “Nombrar a los empleados de la Administración general y de Relaciones Exteriores, con las condiciones prescritas por la ley”; el acápite sexto del mismo artículo dispone: “Nombrar a todos los empleados públicos cuya nominación no se determina de otro modo por la Constitución o la ley”. (Constitucional, 1844)

Es importante señalar el numeral ocho del mencionado artículo 102, el cual establece: “Suspender de sus destinos a los empleados cuyo nombramiento le corresponde, y que delincan en razón de su oficio; pero avisará dentro de cuarenta y ocho horas al Tribunal competente acompañándole el expediente y documentos que motivaron su procedimiento, para que siga el juicio con arreglo a las leyes”.

De este modo se puede inferir que, a pesar de que dicho artículo no contiene tácitamente los principios que soportan la Función Pública, deja vislumbrar la posibilidad jurídica de que por ley adjetiva se incorpore un sistema que instituya los recursos humanos del Estado,

esencialmente los que proceden del ingreso, sin posibilidad de que se contradiga el mandato constitucional.

En este orden, se considera fundamental acentuar las restricciones que la misma Constitución imponía al primer mandatario, toda vez que su facultad sólo tenía efecto cuando refería a la suspensión temporal de los servidores y funcionarios públicos, es decir, no tenía potestad para destituirlos, sanción que era exclusiva de los tribunales competentes, luego de comprobarse, sobre la base de las reglas vigentes del debido proceso, la violación de normas que tipificaban las faltas imputadas. Siendo así este razonamiento jurídico del legislador en esa época suficiente para la instauración de la Carrera Administrativa, estatuyendo el principio de estabilidad en el ejercicio de los cargos estatales, garantizando la permanencia de los servidores y adecuada prestación de servicios a los ciudadanos, siendo esto último, la finalidad esencial de la Administración Pública y del Estado.

2.2.4.2 Constitución de febrero de 1854

Se entiende que el Art. 77 de la primera de dos reformas efectuadas en el año 1854, el cual versa sobre las atribuciones del Poder Ejecutivo, en sus numerales cuatro y nueve que en materia de Función Pública mantiene invariable el espíritu de la Constitución de 1844. (Art. 77 de la Constitución Política Dominicana de febrero de 1854)

2.2.4.3 Constitución de diciembre de 1854

El artículo 84 de esta, contenido de las atribuciones del Poder Ejecutivo, en su acápite 14 expresa: “Nombrar los agentes fiscales y todos los demás empleados públicos, cuyo nombramiento no confiere la Constitución o la ley a ninguna otra autoridad”. En este postulado se puede inferir que desaparece la condición que hasta ese momento era necesaria consistente en

que los nombramientos de los servidores públicos por parte del Poder Ejecutivo debían hacerse con arreglo a lo establecido por las leyes.

2.2.4.4 Constitución de 1877

A través de esta reforma constitucional se añade al marco jurídico constitucional dominicano una cuestión sumamente relevante para el apropiado y eficaz ejercicio de la Administración Pública, pues el artículo 76 dispuso: “Ningún individuo podrá desempeñar más de un empleo público en la República. La aceptación de cualquier otro equivale a la renuncia del primero”. (Art. 76 de la Constitución Política dominicana de 1877)

En este tenor, resulta imprescindible mencionar otra disposición que también sirvió de base en la configuración de la Función Pública prevista en la Constitución del 1877, es la encerrada en el artículo 78, la cual reza: “Los empleados de la República no deberán admitir dádivas, cargos, honores o recompensas de naciones extranjeras, sin el permiso de la Cámara Legislativa”. (Art. 78 de la Constitución Política dominicana de 1877)

2.2.4.5 Constitución de 1955

En relación a la Función Pública, el asambleísta de esta época introdujo una novedad importante, pues es esta Constitución que introduce, en su artículo 104, una excepción a la regla de incompatibilidad de funciones en la Administración Pública, al establecer que, “Ninguna función o cargo públicos serán incompatibles con los cargos honoríficos y los docentes”, haciendo esto que los servidores públicos se centren en el desempeño de las funciones que de sus cargos se deriven, y frenando así la multiplicidad de empleos en el sector público, el cual imposibilita la dedicación requerida para brindar servicios de calidad. (Art. 104 de la Constitución Política dominicana de 1955)

2.2.4.6 Constitución de 1994

Ya desde el año 1991 existía la Ley No.14-91, sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, que regía los servidores de la administración central del Estado, y sobre la cual se planteaba que una de las dificultades para avanzar en su aplicación era la falta de sustento constitucional. De manera que esta reforma introdujo cambios en la manera de gestionar parte de los recursos humanos del Estado, toda vez que instituyó la Carrera Judicial, o lo que es lo mismo, el régimen funcional de los servidores del ámbito judicial, de manera más precisa, de los jueces. De este modo, el párrafo I del artículo 63 de la misma expresaba: “La ley reglamentará la carrera judicial y el régimen de jubilaciones y pensiones de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial”. El párrafo III del mismo artículo estipulaba que “Los jueces son inamovibles, sin perjuicio de lo dispuesto en el acápite 5 del artículo 67”.

2.2.4.7 Constitución del 2002

Esta revisión al texto constitucional no es novedosa en materia de Función Pública, lo que significa que continuaron rigiendo para los servidores del Poder Ejecutivo las mismas disposiciones vigentes desde el año 1854, en detrimento del progreso y mejoramiento de la Administración Pública dominicana. Así pues, el artículo 55 de dicha Carta Sustantiva, relativo a las atribuciones del Presidente de la República, en el numeral 1 enuncia: “Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos”.

Tal como expresa Montero (2007), al referirse a esta revisión constitucional, “es fácil percibirse que desde este dispositivo sustantivo resulta difícil articular un régimen funcional basado en el mérito de las personas y que permita un desarrollo laboral a partir del principio de

estabilidad y los postulados de la carrera administrativa”. En ese mismo orden, señala que es facultad del Presidente de la República emitir los nombramientos de los servidores públicos, siendo esto el resultado de su voluntad o presión de organismos internacionales, sin que este tenga que acogerse a ninguna condicionante de mérito, capacidad e idoneidad. (P. 51)

2.2.5 Consagración de la Función Pública en la Constitución vigente (proclamada el 26 de enero del 2015)

En el Artículo 142 de la Constitución de 2015 queda establecido lo que se conoce como Estatuto de la Función Pública, el cual es, como indica la misma, un régimen de derecho público basado en el mérito y la profesionalización para una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. Dicho estatuto es a la vez el que determinará la forma de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones.

a) Principios Constitucionales en la Administración Pública

A través de la nueva Constitución de 2015 se ha pautado un conjunto de principios generales para el ejercicio de la Administración Pública, a saber, el artículo 138 expresa: “Principios de la Administración Pública. 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”. Estos principios constituyen un aspecto de relevancia en materia de Función Pública en nuestro país, pues nunca se había tocado este punto a nivel constitucional, definiendo de este modo la base sobre la cual ha de apoyarse el sistema de carrera administrativa dominicano.

En primer lugar, se tiene el principio de eficacia, el cual obliga a los órganos estatales a estructurarse y desarrollarse tomando en cuenta criterios de racionalidad, centrándose en la

eficaz atención a los ciudadanos, lo cual es uno de los fines principales de la Administración Pública.

De igual manera, el principio de jerarquía, que nos indica que todas las entidades e individuos del sector público, en el desarrollo de sus funciones, están subordinados a un orden jerárquico que garantiza el funcionamiento de los principios de unidad y control del Estado.

También el principio de objetividad, que envuelve el compromiso que tienen las entidades públicas de proceder imparcial y equitativamente, garantizando los derechos legítimos de los ciudadanos en su relación con el Estado.

El principio de igualdad guarda una estrecha relación con el principio de objetividad, pues asegura que los ciudadanos sean tratados de manera ecuánime por la Administración Pública, impidiendo todo tipo de discriminación y posibilitando el libre acceso de los ciudadanos a los servicios públicos como a los cargos públicos.

El principio de transparencia, presente en todos los asuntos administrativos, busca eliminar la oscuridad en los procesos de la Administración Pública, poniendo a disposición de los ciudadanos todas las informaciones vinculadas a su funcionamiento.

Por otra parte, el principio de economía, que busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos a un costo razonable, relacionándose así con el principio de eficacia.

El principio de publicidad constituye una de las vías en que se manifiesta el principio de transparencia, por lo que el Estado debe generar todos los medios posibles que faciliten la disponibilidad de información por parte de los ciudadanos.

El principio de coordinación “permite entender que la Administración Pública funciona en base a un enfoque sistémico, por lo que ellos deben actuar de manera coordinada, siendo esta

la única forma de lograr eficacia y eficiencia en la actuación; además, es una expresión del principio de unidad del Estado”.

Con relación al principio de mérito, la Constitución somete a la comprobación de los méritos para el acceso, la permanencia y el desarrollo de quienes integran el sistema de Carrera; siendo esto un mecanismo para frenar el clientelismo como forma de ocupar los cargos públicos. (Montero, 2011, P. 104)

Expresa Montero (2011), que el principio de mérito postula de manera concreta que el acceso, la permanencia y el progreso en el sistema de Carrera se basa en las cualidades demostradas por los ciudadanos en los distintos procesos técnicos que las normas y los procedimientos disponen, ya se trate de concursos externos en sus distintas modalidades, concursos internos en sus diferentes versiones o evaluación directa de méritos según el escalafón diseñado. (P. 94)

Principio de Permanencia: constituye la piedra angular en todo sistema de Carrera, pues garantiza estabilidad a los empleados de carrera, evitando que sean apartados de sus funciones por causas ajenas al sistema, al tiempo que los protege ante los cambios políticos, asegurando la prevalencia de la continuidad del Estado. En tal sentido, el artículo 145 reza: “Protección de la Función Pública. La separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de la Función Pública será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley”. (Constitución dominicana, 2015)

b) Estatuto de la Función Pública

Otra parte del contenido del artículo 138 de la Carta Magna vigente dispone “...La ley regulará: 1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la Función Pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de

incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas”. (Constitución dominicana, 2015)

De este modo, es posible percatarse de que el nuevo texto constitucional no solo trae consigo lo relativo a los principios básicos del sistema de carrera administrativa, sino que incorpora también algunos de los subsistemas técnicos de gestión de los Recursos Humanos que forman parte del sector público. Fundamentalmente, se tomó la providencia de que la normativa constitucional fuera acorde con el contenido de la Ley No. 41-08 de Función Pública, proclamada en 2008, evitando con ello tener que reformular dicha Ley, salvo para formalizar su carácter de Ley Orgánica, como manda la Constitución.

Se tiene entonces que la relación jurídica entre los servidores públicos y los órganos del Estado es de naturaleza estatutaria. Y es al conjunto de principios, normas, sistemas, procesos, derechos, deberes, entre otros, todo lo cual configura y viabiliza la referida relación jurídica desde un punto de vista laboral que suele denominarse, indistintamente, Estatuto de Funcionarios, Servidores o Empleados Públicos, o simplemente, Estatuto Funcionario.

El artículo 142 de la Constitución se refiere al Estatuto de la Función Pública, disponiendo una serie de principios y normas sustantivas que conforman un régimen jurídico exclusivo para las relaciones laborales en el sector público dominicano, el mismo establece: “Función Pública. El Estatuto de la Función Pública es un régimen de derecho público basado en el mérito y la profesionalización para una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. Dicho estatuto determinará la forma de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones”. El artículo 143 faculta al legislador para establecer el régimen estatutario de los diferentes órganos públicos.

Es así como quedan establecidos los cimientos constitucionales del sistema de empleo público y su carácter estatutario, además de las bases de la profesionalización de los servidores públicos.

b) Subsistemas de Gestión de Recursos Humanos

Desde la Ley de Servicio Civil de 1991 se establecieron algunos subsistemas, los cuales fueron ampliados y actualizados con la Ley de Función Pública. La Constitución vigente, en su artículo 142 establece: "...Dicho estatuto determinará la forma de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones".

El Artículo 133, de la Ley No. 41-08 de Función Pública y su Reglamentación han fijado los requerimientos y vías de ingreso a los cargos públicos, desde la clasificación que la misma Ley hace; en el entendido de que existen cargos de libre designación (políticos y de confianza), de estatuto simplificado, temporales y de carrera. (Ley de Función Pública, 2008). Sin embargo, para el ingreso a los cargos de carrera el Estatuto dispone que, además de cumplir con los requisitos generales, sean demostrados los méritos requeridos a través de concursos de libre competición.

Ascenso. Para el ascenso de los servidores de carrera la citada ley pauta que la base la constituyen los resultados de la evaluación del desempeño y la capacitación continua. Artículos 45 y 46 de la Ley No. 41-08.

Principio de Merito. El ingreso la promoción, y el ascenso dentro del Sistema de Carrera Administrativa se deben fundamentar en los méritos personales, talentos y virtudes de los candidatos, demostrados a través de diferentes medios de comprobación (artículo 4, Numeral 1 del Reglamento 251-15 sobre Reclutamiento y Selección de Personal en la Administración Pública).

Concurso de Libre Competición. Proceso en el cual se hace pública la disponibilidad de una vacante, y los aspirantes a ocupar el cargo son sometidos a evaluación técnica, en igualdad de condiciones, atendiendo a las normas y procedimientos establecidos. (artículo 4, Numeral 9 del Reglamento 251-15 sobre Reclutamiento y Selección de Personal en la Administración Pública).

Evaluación del Desempeño. A los fines de fomentar el continuo mejoramiento en el funcionamiento del Estado, la Ley de Función Pública establece que el desempeño de los funcionarios de carrera ha de ser evaluado periódicamente.

Separación. En este orden, la Ley de Función Pública y su reglamentación regulan la separación de los servidores públicos pertenecientes a la Carrera Administrativa, sujetándola a los resultados insatisfactorios de la evaluación del desempeño y a la violación del régimen disciplinario. (Artículo 84 de la Ley de Función Pública). Esto a los fines de garantizar la permanencia de los empleados de Carrera, lo cual, en la práctica no ha sido más que el resultado del clientelismo político y los constantes cambios por variaciones burocráticas. Montero (2011, p. 112)

c) **Carácter Orgánico de la Norma de Función Pública**

La Constitución de 2015 trae consigo, en cuanto a los tipos de leyes, la figura de ley orgánica, para diferenciarla de la ley adjetiva ordinaria, en ese sentido el artículo 112 de la misma dispone: “Leyes orgánicas. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la Función Pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para

su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras”.

Por lo anterior visto y analizado, se puede decir que la Constitución de 2015 otorga un carácter sustancial a la Función Pública y, en consecuencia, acentúa el ejercicio de los derechos fundamentales de los servidores públicos. Lo que significa que cualquier violación a los regímenes de la Función Pública es una violación directa a la Constitución.

2.2.6 Recursos administrativos en materia de Función Pública

Para la Carta Iberoamérica de la Función Pública, la Función Pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste en una realidad nacional determinada. En ese tenor, Montero (2015), establece que los Recursos Administrativos en materia de función pública son los distintos medios o acciones mediante los cuales los servidores públicos pueden impugnar un acto administrativo que la propia administración lo modifique o extinga.

2.2.6.1 Características y análisis de los recursos administrativos en materia de Función Pública

Montero (2017), identifica seis características o principios en los cuales deben sustentarse los Recursos Administrativos dentro de la Función Pública, a saber:

- a) **Decisión Administrativa.** El Derecho de impugnación de los administrados debe estar precedido necesariamente de una decisión de la administración, es decir el Acto Administrativo que se impugna, el cual debe materializarse según las normas establecidas.

- b) **Derecho Afectado.** También es una condicionante de la impugnación del acto administrativo la existencia de un derecho del impetrante, y que el mismo haya sido lesionado.
- c) **Autoridad Fijada por Ley.** Debe existir una autoridad facultada legalmente para conocer el recurso administrativo de que se trate.
- d) **Requisitos.** Los recursos administrativos deben ser interpuestos atendiendo a los requisitos de forma a los plazos establecidos por las normas.
- e) **Procedimiento Especial.** El procedimiento establecido para los recursos administrativos es distinto del procedimiento de derecho común.
- f) **Obligación de Responder al Fondo.** Otro elemento que resulta importante destacar es que la autoridad responsable de conocer y decidir el recurso administrativo debe referirse al contenido fundamental de lo solicitado. (p. 498)

2.2.6.2 Concepto de Justicia Administrativa

Entrena Cuesta (1999) citado en Santana Viñas (2005, P. 27) Se llama justicia administrativa al sistema establecido a los fines de controlar la legalidad de la actuación de la Administración Pública. En esta misma línea, citando a Entrena Cuesta, se le puede definir como “el conjunto de medios que el Derecho Positivo otorga a los administrados para reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración y para exigir indemnización por la lesión que aquella ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión”.

Señala también que, la reiterada comisión de actos antijurídicos por parte de la Administración Pública exige el establecimiento de mecanismos de control, ya sea por los órganos administrativos, a cargo de quien emitió el acto, o de su superior jerárquico, o por los diferentes órganos jurisdiccionales, de naturaleza administrativa o judicial.

2.2.6.3 El Acto Administrativo

- a) **Caracteres del acto administrativo.** Se conoce como actos administrativos a aquellos actos jurídicos y materiales con que se manifiesta, en cada caso concreto e individual, la autoridad del Estado, en el curso de su misión normal y habitual. (Amiama, 2008, P. 27) Asimismo, en adición a esto, se puede definir el acto administrativo diciendo que es “una declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma directa o inmediata”. (Buj Montero, 2000, P. 159)
- b) **Clasificación.** El acto jurídico administrativo se clasifica en diversas categorías, según el punto de vista desde el cual sea considerado, a saber:
- 1) Desde el punto de vista de su relación con la ley, se clasifican en **actos reglados y actos discrecionales**. Acto discrecional es el que se produce cuando la Administración ejerce una facultad que le confiere la ley para actuar libremente. Acto reglado es el que está estipulado de manera total en una norma legal. Esta clasificación es de gran importancia en la materia contencioso-administrativa. (Amiama, 2008, P. 27)
 - 2) Desde el punto de vista del radio de acción del acto, se clasifican en **internos y externos**, esto debido a que surtan efectos en el seno de la Administración o se extiendan más allá de ella.
 - 3) Desde el punto de vista de su finalidad, se clasifican en **actos constitutivos y en actos de ejecución**. Los primeros son “los que definen y concretan, para los individuos, los derechos y las obligaciones que la ley establece en forma abstracta e impersonal”. Los segundos son “los que tienden a hacer cumplir las obligaciones impuestas por la ley o por un acto constitutivo”. (Amiama, 2008, P. 28)

- 4) Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en el acto, se dividen en unilaterales y plurilaterales.
- 5) Desde el punto de vista de su contenido, se dividen en:
- a) Actos que no crean una relación jurídica inmediata entre la Administración y los particulares, a pesar de que ambos intervienen, como los registros y certificaciones; b) actos que crean obligaciones a cargo de los particulares, que son los que conocen con el nombre de órdenes de la autoridad, o propiamente disposiciones; c) actos que crean derechos a favor del particular, aunque conlleven ciertas cargas, como los actos de admisión, las autorizaciones, permisos y licencias; d) actos que crean al mismo tiempo derechos y obligaciones para los particulares, como los contratos administrativos, y su especie, las concesiones administrativas.
 - b) **Elementos constitutivos.** Según Amiama (2008), “Los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo ordinario se agrupan en dos categorías: los elementos internos y los elementos externos. Los elementos externos del acto administrativo son: 1) la competencia del órgano que lo realiza; y 2) los requisitos de forma que la ley establece. Los elementos internos: 1) la existencia de una voluntad libre; 2) la existencia de un objeto posible y lícito; 3) la existencia de un motivo legal; y 4) una finalidad concordante con la que establece la ley”. (Amiama, P. 28). El acto administrativo como acto jurídico requiere que se efectúe por quien tenga aptitud legal. De manera que, para ser realizados, es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta.

-Efectos. El principal efecto jurídico del acto administrativo radica en “generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual, o condicionar el nacimiento, modificación o extinción, para un caso particular, de una situación jurídica general”. (Amiama, P. 28)

Buj Montero (2000), de la Universidad de Cuyo, Argentina, sostiene un criterio similar en el sentido de que la característica fundamental del acto administrativo es la producción de efectos jurídicos, es decir:

Una consecuencia con fuerza jurídica vinculante dada por el ordenamiento jurídico, ahora bien, a efectos de diferenciar el acto administrativo de otras formas de exteriorización del accionar de la administración, igualmente productoras de efectos jurídicos, resulta imprescindible tipificar sus efectos jurídicos: individuales y en forma directa o inmediata. (P. 161)

c) Invalidez de los Actos Administrativos

Según Cobo Olvera (1999), “dos consecuencias directas que impiden la validez del acto administrativo, es decir, que caracterizan la invalidez de ciertos actos jurídicos propios de la materia administrativa, son la nulidad absoluta y la anulabilidad o nulidad relativa, ambas como sanción correlativa a la ineficacia del acto de que se trata”. (P. 425)

De este modo, ambos grados de nulidad se definen en términos de “pleno Derecho” el primero, en caso de tal grado de afectación del acto que ella resulta intrínseca y debe serlo incluso sin necesidad de previa impugnación; y como nulidad devenida, de efectos limitados y con imperio de la seguridad jurídica, el segundo. En consecuencia, la invalidez del acto administrativo ocurre siempre que a su vez se presenta el quebrantamiento de las formas en grado tal que se impide la realización de efectos normales al acto en cuestión. La nulidad “de pleno Derecho”, o absoluta como también se la conoce, representa el máximo grado de invalidez del acto cuestionado.

2.2.6.4 Régimen de Recursos

Los recursos en el procedimiento administrativo se clasifican en dos tipos: administrativos y contenciosos administrativos.

Capitant (1977) define el Recurso como el hecho de deferir a una autoridad administrativa o judicial un acto administrativo o decisión judicial, para obtener su modificación, revocación o interpretación. De ahí entonces que los recursos constituyen una amalgama de medios regulados por el derecho positivo, que conforman el régimen jurídico cuyo objetivo es garantizar la protección de cualquier ciudadano o empleado de la Administración Pública contra los actos emanados por de la misma que vulneran un interés jurídico protegido.

El artículo 72 de la Ley No.41-08 establece que “los servidores públicos tendrán derecho a interponer los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico, con el objetivo de producir la revocación del acto administrativo que les haya producido un perjuicio, agotados los mismos, podrán interponer el recurso contencioso-administrativo por ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”. (Ley de Función Pública, 2008, p. 37)

La instauración de un Estado de Derecho exige necesariamente un cambio donde toda la estructura organizativa de la Administración Pública esté enfocada en la prestación de servicios de calidad para la mejor realización de los fines del Estado; por lo que es importante que ese proceso de transformación vaya acompañado de la adecuación de los estamentos y garantías Jurídicas que les permitan a los entes participantes de la Administración Pública acceder a los recursos Administrativos y Jurisdiccionales que a los fines resulten, en atención a las grandes contradicciones, carencia de doctrina, jurisprudencia y rigurosidad que impera en esta materia viciada por elementos políticos.

Por lo que, se hace imprescindible abordar los principios de legalidad y mecanismos de contrapeso ante las acciones y decisiones excesivas de quienes detentan funciones de libre nombramiento y remoción, así como también de quienes en las categorías de las otras denominaciones de empleados públicos tampoco se siguen a las leyes y reglamentos de la Función Pública.

Es necesario comprender la dinámica del control de las acciones de la Administración Pública y lo relativo al contrapeso de los poderes públicos, como garantía de un verdadero equilibrio democrático en el funcionamiento del Estado Dominicano.

Como ya se ha mencionado, el principio de legalidad constituye un límite ante la facultad discrecional que tienen los funcionarios públicos ante los vicios y vacíos de las normas jurídicas vigentes, ya que este es una consecuencia del principio más general de seguridad jurídica, por el cual toda decisión estatal. En ese sentido, el principio de legalidad dispone una actuación de los órganos estatales conforme el ordenamiento jurídico. “En el caso específico de la administración pública el principio de legalidad supone una vinculación de ésta al ordenamiento jurídico” (Bermudez Soto, 1999).

Es menester recordar, además, que el principio de legalidad constituye una fuente de protección de los derechos ciudadanos, ya que garantiza que los actos administrativos se rijan por las normas y principios pautados y que los funcionarios subordinados puedan tener la facultad de impugnar aquellas actuaciones y decisiones de los funcionarios que no se circunscriban a las legislaciones vigentes. El Estado de Derecho plantea de manera inequívoca la existencia de un conjunto de órganos e instituciones que garantizan los derechos de todos los ciudadanos; es así como hoy día el nivel de desarrollo de los pueblos tiene como uno de sus indicadores incuestionables la seguridad jurídica. (Montero, 2011)

2.2.6.5 Recursos Administrativos

Los recursos administrativos encuentran su sustento en el principio de legalidad y en la necesidad de preservar el bienestar y la estabilidad del servidor público ante la acción disfuncional de los funcionarios públicos. Toda vez que toman decisiones que no están fundamentadas en las bases legales y en los regímenes disciplinarios de la Ley de Función Pública, por tanto, con mucha frecuencia causan perjuicios a los servidores públicos.

De acuerdo con Santana Viñas (2005), el recurso administrativo: representa el mecanismo de defensa del cual dispone el administrado y el agente de la administración del Estado, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque o lo anule en casos de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo argumentada por el recurrente.

Muy a pesar de la importancia que reviste la existencia de este recurso, existen tesis que afirman la no objetividad y utilidad de estos recursos, considerando que no es factible que la Administración Pública se pronuncie sobre sus propios actos, teniendo así que cambiar su pronunciamiento primario. Por lo que, en base a este pronunciamiento, dichos tratadistas asumen que se trata de una pérdida total de tiempo y de retardación de los trámites jurisdiccionales, por lo que dicha pérdida de tiempo afecta de manera directa los intereses de los ciudadanos o administrados.

Una Administración Pública eficiente implica también la garantía de derechos y oportunidades, toda vez que los administrados puedan acceder a los mecanismos de revisión de los actos administrativos, ya sean de oficio o bien a solicitud de las partes, puesto que en todo acto administrativo ha de asumirse el principio de presunción de buena fe de los funcionarios

públicos, ya que esta revisión permite que estos funcionarios puedan revisar su propios actos o decisiones posterior a darse cuenta de que han actuado en contra del derecho de los administrados.

Para Montero (2007) sobre los Recursos Administrativos, “pueden conceptualizarse como los distintos medios o acciones mediante los cuales se impugnan un acto administrativo, procurando que la propia Administración lo modifique o lo extinga. Es de esta forma que los administrados pueden contestar las decisiones de los funcionarios públicos a lo interno de la propia administración, a partir de que les hayan sido lesionados sus derechos”. (P. 323)

El mismo autor establece que la existencia de los recursos administrativos está estrechamente vinculada a la concreción de ciertos elementos característicos, recogidos por la doctrina y el derecho positivo, sin los cuales no sería posible su materialización y tramitación jurídica, atendiendo a los principios del debido proceso, a saber:

a) **Decisión Administrativa.** El derecho de impugnación de los administrados debe estar precedido necesariamente de una decisión de la administración, es decir del acto administrativo que se impugna, el cual debe materializarse según las normas establecidas

b) **Derecho Afectado.** También es una condicionante de la impugnación del acto administrativo la existencia de un derecho del impetrante, y que el mismo haya sido lesionado.

c) **Autoridad Fijada por Ley.** Debe existir una autoridad facultada legalmente para conocer el recurso administrativo de que se trate.

d) **Requisitos.** Los recursos administrativos deben ser interpuestos atendiendo a los requisitos de forma y a los plazos establecidos por las normas.

e) **Procedimiento Especial.** El procedimiento establecido para los recursos administrativos es distinto del procedimiento de derecho común.

f) Obligación de Responder al Fondo. Otro elemento que resulta importante destacar es que la autoridad responsable de conocer y decidir el recurso administrativo debe referirse al contenido fundamental de lo solicitado.

2.2.6.6 Acción de Conciliación

Algunos autores en la materia de Función Pública han referido que no se trata técnicamente de un recurso, sino más bien de un espacio de confianza en el cual el Estado, con su mediación, delega en los ciudadanos, de manera opcional, la búsqueda de solución a sus desavenencias particulares. Para Montero (2011), Se trata de los mecanismos de Resolución Alternativa de Conflictos (RAC), los cuales existen en nuestro país en varias ramas del Derecho, como muestra de que es una corriente que tiene incidencia en el Derecho positivo dominicano y que en la práctica está dando buenos resultados. (P. 334)

En este sentido, el artículo 13 del Reglamento de Relaciones Laborales establece cuáles son las materias que se pueden dilucidar en el marco de la Comisión de Personal, expresando que:

De conformidad con el Artículo 15 de la Ley, las comisiones de personal, con atribuciones de instancia de conciliación en su jurisdicción para dilucidar, sin menoscabo del proceso contencioso administrativo que norman las Leyes de la República para estos casos, tendrán competencia para conocer los asuntos atinentes a: período de prueba, evaluaciones del desempeño, condiciones de trabajo, traslados, régimen ético y disciplinario, adiestramiento y otras acciones de personal que interesen a todo funcionario o servidor público. (Reglamento No. 523-09)

El artículo 19 del Reglamento dispone que para sus reuniones la Comisión proceda de la forma siguiente:

1. El ministro de Administración Pública o su representante convocará a los miembros de la Comisión de Personal, en un plazo no mayor de diez días hábiles a partir de la solicitud de la parte interesada.
2. En la fecha y hora fijada para la reunión de la Comisión de Personal, las partes asistirán, y expondrán sus argumentos en presencia del presidente de esta, quien dará apertura en virtud de la solicitud y las disposiciones legales y reglamentarias relativas al caso.
3. El presidente cederá la palabra en primer orden a la parte que solicitó la Comisión de Personal, quien expondrá su caso conforme con el hecho u omisión de que se trate y sus pretensiones en la instancia conciliatoria.
4. Escuchada la parte solicitante, le será cedida la palabra a la otra parte, quien expondrá su posición en relación con el caso y a los requerimientos del reclamante.
5. El presidente de la Comisión de Personal, escuchadas ambas partes, y en virtud de la Ley y el Reglamento, así como cualquier otra norma de que se trate, emitirá su opinión sobre las disposiciones que sean aplicables al caso de que se trate, a los fines de promover un acuerdo o conciliación.
6. La Secretaría de la Comisión de Personal redactará acta de las decisiones de la Comisión de Personal y expedirá constancia de tales decisiones, incluyendo las de no conciliación, en un plazo no mayor de cinco días hábiles.

2.2.6.7 Recurso de Reconsideración

Conocido también como recurso gracioso o de reposición, permite que la misma autoridad que ha emitido el acto administrativo pueda revisarlo a instancia del servidor público que se siente lesionado en sus derechos.

De acuerdo con el artículo 73 de la Ley de Función Pública “El Recurso de Reconsideración deberá interponerse por escrito, por ante la misma autoridad administrativa que haya adoptado la decisión considerada injusta, en un plazo de quince (15) días francos contados a partir de la fecha de recepción de la notificación de dicha decisión.

Este recurso podrá ser interpuesto directamente por el servidor público afectado, o por un apoderado de éste. El plazo de quince (15) días francos otorgado para el ejercicio de este recurso de reconsideración se interrumpe si el servidor público somete su caso a un procedimiento de conciliación ante la Comisión de Personal correspondiente, hasta que ésta haya comunicado al servidor público el Acta de Acuerdo o de No Acuerdo. Transcurridos treinta (30) días sin que la autoridad responsable de conocer del recurso de reconsideración se haya pronunciado sobre el mismo, se considerará confirmada la decisión recurrida y podrá interponerse el recurso jerárquico contra la misma.”

Ahora bien, la misma ley establece la forma y los plazos para la presentación del recurso, el cual es obligatorio para este caso, además de que el plazo para su ejercicio queda interrumpido si el servidor público opta por la instancia de conciliación, cuestión esta que ha sido reforzada por los artículos 20 y 21 del Reglamento de Relaciones Laborales. Debe destacarse que en este caso opera el silencio negativo, por lo que no tomar decisión respecto de él en el plazo previsto se asume como la negación de lo solicitado.

El recurso de reconsideración es uno de los recursos administrativos más cuestionados por algunos doctrinarios ya que suele atribuírsele a la autoridad de donde procede una conducta inadecuada muy personificada en donde deja atrás la institucionalidad. Este recurso constituye un excelente elemento, el cual favorece la institucionalidad y por ende garantiza la democracia.

2.2.6.8 Recurso Jerárquico

Ante una respuesta negativa del recurso de reconsideración del acto administrativo de la autoridad que lo emitió, el administrado tiene entonces la oportunidad de elevar el recurso jerárquico, elevando entonces dicho recurso al órgano de la administración de superior jerarquía; a estos fines la ley de Función Pública en su artículo 74 establece: “El Recurso Jerárquico deberá ejercerse ante el órgano de la Administración Pública de jerarquía inmediatamente superior al órgano que haya tomado la decisión controvertida, dentro de los quince (15) días francos contados a partir de la fecha de recepción de la resolución que resuelva el Recurso de Reconsideración o de la fecha en que se considere confirmada la decisión recurrida. Transcurridos treinta (30) días sin que la autoridad responsable de conocer del recurso jerárquico se haya pronunciado sobre el mismo, se considerará confirmada la decisión recurrida y podrá interponerse el recurso contencioso-administrativo por ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”. (Montero, 2007, P. 38)

Este recurso ha estado sometido a la crítica constante de quienes entienden que el mismo constituye una pérdida de tiempo, toda vez que puede existir una componenda entre el funcionario que tomó la decisión y la autoridad que tiene que desautorizar dicha decisión. En el consenso general este recurso es una extraordinaria oportunidad para el Estado reivindicarse ante los hechos de violaciones constantes a las leyes y normas que le rigen.

Del mismo modo el artículo 75 de la misma Ley de Función Pública establece que después de agotado los recursos administrativos indicados en la presente ley, el servidor público afectado por una decisión administrativa podrá interponer el recurso contencioso administrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Este recurso deberá ser interpuesto dentro

de los treinta (30) días francos, contados a partir de la fecha de recepción de la decisión que resuelva el recurso jerárquico o de la fecha en que se considere confirmada la decisión recurrida.

En principio, los recursos administrativos tienen como finalidad garantizar el ejercicio de los derechos y prerrogativas que les confiere la Ley de Función Pública a los servidores públicos. No obstante, como es frecuente, estos derechos se ven afectados por el desconocimiento y malas prácticas profesionales de los funcionarios de alto nivel, quienes se constituyen en los principales violadores de derechos y garantías, afectando de esta manera a la persona del servidor público.

2.2.6.9 Características y análisis de los recursos jurisdiccionales en materia de Función Pública

2.2.6.9.1 Control Jurisdiccional de la Administración

Según el tratadista de derecho administrativo Adolfo Merkl (2005), el control jurisdiccional:

Representa el medio técnico, jurídico con el cual sometemos la actividad de órganos independientes; ofreciendo así, la oportunidad para eliminar del acto administrativo aquellos influjos que han podido actuar sobre el mismo perturbadoramente, en virtud de la dependencia jurídica y política de los funcionarios administrativos”. (P. 35)

El control que la administración ejerce sobre sus propios actos, los recursos administrativos, son insuficientes para la adecuada defensa de los derechos de los administrados, ya que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal para dejarlo sin efecto y más cuando en el seno de la Administración los órganos de esta proceden habitualmente con criterios uniformes. (Santana Viñas, 2005, P. 35)

Es por estos motivos que los legisladores de distintos países han tenido la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, tomando en cuenta que

deben existir diferentes órganos e independientes de ella dentro de formas tutelares de procedimiento que juzguen y decidan, con autoridad de cosa juzgada, las controversias originadas entre los particulares y la administración. (Santana Viñas, 2005, P. 36)

No obstante, la ausencia de unidad legislativa en cuanto al procedimiento administrativo es un factor que dificulta el eficaz ejercicio de los derechos de los administrados, ya que la carencia de una ley de procedimiento administrativo limita a los usuarios en ciertos aspectos relativos al apoderamiento de la jurisdicción competente, hecho que con frecuencia tiene como resultado la prescripción de los plazos hábiles para el ejercicio del derecho de los recurrentes, toda vez que dichas instancias pueden declararse inadmisibles en razón del tiempo.

El Control Jurisdiccional de los Actos de la Administración ha tenido como consecuencia el surgimiento del Contencioso Administrativo, o lo que se conoce como Tribunal Superior Administrativo, pudiendo definirse éste desde el punto de vista formal y material.

Según Santana Viñas, desde el punto de vista formal, este se define “en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales especiales”. Esta definición parte básicamente del órgano que decide la controversia. (Santana Viñas, 2005). Asimismo, el citado autor nos dice que, desde el punto de vista material, “existe cuando hay una controversia entre el particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última”. (P. 36)

Hay que tener presente que en esta definición se toma en cuenta la materia de dicha controversia y que el acto que provoca el litigio ha de ser un acto administrativo. De manera que se hace menester conocer a profundidad las características y definición sobre los actos administrativos.

2.3 Marco Conceptual

Acción de Amparo: Es la protección inmediata y ágil a que tiene derecho toda persona, y que debe ser atendida por los jueces competentes, cuando sus derechos fundamentales resultan conculcados o están amenazados de serlo por la acción u omisión de una autoridad pública o por un particular. (Montero, 2011, P. 340)

Acto Administrativo: Toda declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico. (Montero, P. 517)

Administración Pública: Es la actividad específica y continua del Estado encaminada a satisfacer necesidades inmediatas de los individuos que integran la sociedad. (Montero, Pág. 38)

Constitución política: Ley fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política. (Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 2012)

Constitucionalismo: Teoría o ideología que erige el principio de gobierno limitado y la garantía de los derechos en la dimensión estructural de la organización político-social de una comunidad. (Jorge. 2003. P. 36)

Derecho Administrativo: El Derecho Administrativo es el conjunto de normas que regula la organización y la actividad de la Administración Pública. (Elementos Básicos de Derecho Administrativo”, 2012, P. 27)

El Contrato Administrativo: Un contrato administrativo es el que la Administración celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, en ejercicio de la función administrativa que tiene por objeto una prestación de utilidad pública. (González, 2012)

Medidas Cautelares: conjunto de medidas que pueden dictar los jueces en el marco de un proceso contencioso administrativo con el propósito de garantizar la efectividad de la justicia. (Montero, 2011, P. 336)

Recurso de Casación: La casación es un recurso extraordinario mediante el cual la parte perjudicada en su derecho persigue la anulación de una sentencia o fallo dictado por un tribunal del orden judicial o de otra instancia judicial prevista por la ley, por ante la Suprema Corte de Justicia, en sus funciones constitucionales de Corte de Casación, a los fines de determinar, sin tocar el fondo del litigio, si la ley fue bien o mal aplicada. (Prensa Núñez, 2012)

Recurso de inconstitucionalidad: Institución procesal para el control de la constitucionalidad de las leyes. El recurso de inconstitucionalidad puede plantearse por razones formales (vulneración del procedimiento establecido por la constitución o del rango normativo exigido por ésta para regular una determinada materia) o de fondo (vulneración del contenido material de la constitución). (Enciclopedia jurídica, 2012)

Recurso de Reconsideración: Es el recurso administrativo que se eleva ante la misma autoridad que ha emitido el acto administrativo, a los fines de que lo modifique o lo extinga. (Montero, 2011. P. 326)

Recurso de Revisión: El recurso de revisión es la acción mediante la cual se impugnan las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, en los casos de competencia originaria, a los efectos de la reconsideración por parte de la misma Corte. (Montero, 2011, P. 334)

Recurso Jerárquico: el recurso administrativo que se eleva por ante la autoridad jerárquica inmediatamente superior a la autoridad que ha emitido el acto administrativo, procurando que revise el mismo y ordene al subordinado la extinción o modificación de dicho acto. (Montero, 2011, P. 328)

Recursos Administrativos: Acto con el que un sujeto legitimado pide a la Administración que se revise una resolución administrativa, o excepcionalmente un acto de trámite, dentro de los plazos y con arreglo a las formalidades pertinentes. (Derecho Administrativo General, 2012)

Servicios Públicos: Es toda actividad de la Administración Pública o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general, requiriendo en el supuesto de actividades de los particulares o administrados el control de la autoridad estatal. (Marienhoff, 2002, P. 43)

2.4 Marco Contextual

2.4.1 Aspectos Históricos

El presente estudio se desarrolla dentro del contexto de la Administración Pública de la República Dominicana, enviando el referido cuestionario de manera directa y a través de las Unidades de Recursos Humanos, a todos los servidores públicos de carrera administrativa que han ingresado por Concursos de Libre Competición bajo la modalidad Interna y externa, durante los años 2016-2020, que laboran en los Órganos y Entes del Distrito Nacional, cuyas instituciones se rigen por la Ley No. 41-08 de Función Pública.

2.4.2. Aspectos Geográficos

La presente investigación se desarrolla dentro de los Órganos y Entes que componen la Administración Pública, que se rigen por la Ley No. 41-08 de Función Pública, apostados en Santo Domingo, Distrito Nacional.

(ATLAS -2021) el Distrito Nacional es la capital de la República Dominicana, creada como provincia el 7 de septiembre del 1934 bajo la Ley No.745; dividida mediante la Ley N.º 163-01, de fecha 16 de octubre de 2001, en dos demarcaciones diferentes, el Distrito Nacional y

la provincia Santo Domingo. En la actualidad posee una extensión territorial de 91.58 km².

Limita al norte con la autopista Duarte, hasta el Km.13 y el río Isabela; al este con el río Ozama y el municipio Santo Domingo Este; al sur con el mar Caribe y al oeste con el municipio Santo Domingo Oeste.

De acuerdo con el IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 el Distrito Nacional está constituido por un único municipio, llamado Santo Domingo de Guzmán y subdividido en 70 barrios. Es la única demarcación territorial a nivel de provincia completamente urbana. (Demografías del Distrito Nacional -ATLAS 2021).

2.4.3 Marco legal de la justicia administrativa en la República Dominicana

- a. Origen.** Partiendo de la reforma constitucional de 1942, cuando el legislador confirió facultad al Congreso Nacional, en su Art. 33, inciso 12, para crear o suprimir tribunales contencioso-administrativos, el 2 de agosto de 1947, fue promulgada la Ley No. 1494, en la Gaceta Oficial No. 6673, que instituye la Jurisdicción contencioso-Administrativa.
- b. Reformas legales a la Ley y a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.** Desde su promulgación, la ley 1494 ha sido modificada en numerosas ocasiones por reformas que han variado el sistema de lo contencioso- administrativo en República Dominicana, a saber:
- c. Reforma a la Ley No. 1720 del 28 de mayo de 1948.** Con la Ley 1720 del 28 de mayo de 1948, se dispuso que hasta tanto no se designara un abogado ayudante del Procurador General Administrativo, en caso de ausencia, sus funciones serán ejercidas provisionalmente por un miembro de la Cámara de Cuentas designado por el presidente de ésta. (Colección de Leyes, Decretos y Resoluciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, Tomo I, 1948)

- d. Reforma a la Ley No. 2135 del 29 de octubre de 1949.** El 29 de octubre de 1949, fue promulgada la Ley 2135 en la Gaceta Oficial 7017. A través de ésta, se agregó el literal h al artículo 38, respecto de los casos bajo los cuales procede el recurso de revisión, a saber: “h) Cuando no se hubiere oído al Procurador General Administrativo”.
- e. Reforma a la Ley No. 2152 del 16 de noviembre de 1949.** Mediante esta ley de modificaron tres artículos de la ley 1494, a saber: se modificó el artículo 11 para reducir a tres jueces la composición original del Tribunal Superior Administrativo, siendo integrados por un presidente, un vicepresidente y un juez miembro, nombrados por el Poder Ejecutivo.

Igualmente, se modificó el artículo 13, para que en lo sucesivo se fijará que para reunirse, deliberar y fallar válidamente debían de concurrir los tres jueces. En caso de impedimento o licencia de alguno, se llamarían a personas idóneas que desempeñaran funciones en la Administración Pública que no hayan intervenido en ninguno de los casos que se conozcan para que suplan por el juez faltante.

También fue modificado el artículo 57, para agregarle un párrafo que dispuso que tan pronto fueren nombrados los jueces del Tribunal Superior Administrativo, éstos quedarán apoderados de todos los asuntos que la Cámara de Cuentas, en funciones de Tribunal Superior Administrativo tenga pendiente.

Reforma a la Ley No. 2690 del 23 de enero de 1951. La Ley No. 2690 de 1951 traspasa las funciones del Tribunal Superior Administrativo a la Cámara de Cuentas de la República Dominicana y dispone el nombramiento de dos nuevos miembros para dicho órgano.

Reforma a la Ley No. 2998 del 8 de julio de 1951 La Ley No. 2998 del 8 de julio de 1951, estableció que mientras la Cámara de Cuentas ejerza las funciones de Tribunal Superior Administrativo, el quórum para sus deliberaciones y la mayoría para sus decisiones, en los casos

contenciosos-administrativos, se registrarán por las mismas disposiciones que establece la Ley sobre Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

Reforma a la Ley No. 3835 del 20 de mayo de 1954. A través de la Ley 3835 de 1954 se agregó el artículo 60 que dispuso que las sentencias de la Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo serán susceptibles del recurso de casación conforme a las disposiciones establecidas para la materia civil y comercial por la Ley No. 3726 del 29 de diciembre de 1953, o por la que la sustituya.

Cabe destacar, que es a partir de este momento que las decisiones de la Cámara de Cuentas, en función de Tribunal Superior Administrativo, estarán regidas por el control jurisdiccional que ejerce la Suprema Corte de Justicia, como garante de la unidad jurisprudencial nacional.

Reforma a la Ley No. 4987 del 3 de septiembre de 1958. La Ley 4987 de 1958 modifica el artículo 9 de la Ley 1494, con la finalidad de establecer el término y las formas de recurrir ante los secretarios de Estado o ante los órganos administrativos autónomos, contra las decisiones con carácter contencioso-administrativo dictadas por los directores, administradores o encargados de las oficinas que le están subordinadas, disponiendo el plazo de diez (10) días, a contar de la fecha del recibo por el interesado de la comunicación que deberán efectuar dichos directores, administradores o encargados. (Tomo I, Año 1958) Del mismo modo, se agregó un párrafo I en el mismo artículo, estableciendo que no se podrá recurrir ante los secretarios de Estado o ante los órganos administrativos autónomos contra las decisiones relativas a la aplicación de impuestos, tasas, derechos, multas o recargos, sin la debida prueba de que los mismos han sido pagados en un 75% ante las oficinas recaudadoras correspondientes.

Reforma a la Ley No. 5598 del 19 de agosto de 1961. Con la promulgación de la Ley 5598 el 19 de agosto de 1961, fue suprimido el párrafo I del artículo 9 que establecía que, para recurrir decisiones referentes a la aplicación de impuestos, tasas, derechos, multas o recargos ante los secretarios de Estados, debía de probarse que los mismos habían sido pagados en un 75% ante las oficinas recaudadoras correspondientes. (Tomo I. Año 1961. 1972)

Del mismo modo, se modificó el Art. 8 de la Ley, a los fines de establecer que no se podrá recurrir ante el Tribunal Superior Administrativo contra las decisiones relativas a la aplicación de impuestos, tasas, derechos, multas o recargos, sin la debida prueba de que los mismos han sido pagados en un 60% ante las oficinas recaudadoras correspondientes.

Reforma Ley 540 Del 23 De diciembre De 1964. Mediante la Ley 540 del 23 de diciembre de 1964, fue modificado el Art. 8, disponiéndose que no se podrá recurrir ante el tribunal Superior Administrativo contra las decisiones relativas a la aplicación de impuestos, tasas, derechos, multas o recargos, sin la debida prueba de que los mismos han sido pagados ante las oficinas recaudadoras correspondientes. (Colección de Leyes, Decretos y Resoluciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Año 1964. Tomo I.)

Reforma de la Ley No. 14-91 del 20 de mayo De 1991. El 20 de mayo de 1991, el Poder Ejecutivo, promulgó la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Esta herramienta legal, está llamada a ejercer el papel de estatuto de la función dominicana y una garantía de los servidores públicos para realizar carrera dentro del tren estatal. En el Art. 10 de la referida Ley se consigna que: “La Cámara de Cuentas, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, es competente para conocer de las acciones contencioso-administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre el Poder Ejecutivo y sus funcionarios empleados civiles con motivo de la presente ley, cuando previamente se hayan agotado el recurso jerárquico a que se refiere la

letra a) del Art. 1 de la Ley No. 1494 del 2 de agosto de 1947. (Ley No. 14-91 y su Reglamento de Aplicación. 1998)

Queda suprimido el literal e) del Art. 7 de la Ley No. 1494”. Precisamente, el literal e) del Art. 7 de la Ley de lo contencioso-administrativo, declaraba al Tribunal Superior Administrativo incompetente para conocer los actos de carácter disciplinario dentro de los servicios públicos.

Ley No. 11-92 del 16 De mayo de 1992

Anterior al año de 1992, lo relativo a la aplicación de impuestos, tasas, derechos, multas o recargos, podían ser recurridas ante el Tribunal Superior Administrativo, siempre y cuando se probara que los mismos habían sido pagados antes las oficinas recaudadoras correspondientes.

Con la promulgación de la Ley No. 11-92 del 16 de mayo de 1992, que crea el Código Tributario y la Jurisdicción Contencioso-Tributaria, el referido Art. 8 fue sustituido por el Art. 143 del nuevo Código que regula la materia impositiva, y fue creado a través del Art. 139 el “recurso contencioso-tributario” y en el Art. 146, el Tribunal Contencioso-Tributario. El nuevo sistema de la jurisdicción contencioso-tributaria es una emulación del sistema de lo contencioso-administrativo de 1947.

Ley No. 183-02 Del 21 de noviembre de 2002

Con la promulgación de la Ley No. 183-02, el 21 de noviembre de 2002, que aprueba el Código Monetario y Financiero, se consigna en su Art. 77, la creación del Tribunal Contencioso-Administrativo de lo Monetario y Financiero. El Tribunal sólo conocerá de los recursos contencioso-administrativos interpuestos frente a los actos y resoluciones dictados por la Junta Monetaria, bien sea en sede de reconsideración o cuando resuelva recursos jerárquicos. La

Administración Monetaria y Financiera estará representada en dicho Tribunal por un Procurador General Monetario y Financiero.

El funcionamiento del Tribunal y su procedimiento se regirán por la Ley 1494, de fecha 2 de agosto de 1947, y por los Artículos 148,149, 151 y 154 del Código Tributario, en los aspectos no establecidos y en lo que no contradiga la presente Ley. Mientras no inicie sus operaciones el Tribunal Contencioso-Administrativo de lo Monetario y Financiero no serán recurribles los actos de la Junta Monetaria. Las sentencias que dicte el Tribunal sólo serán recurribles en casación ante la Suprema Corte de Justicia.

Este Tribunal, es una emulación de la jurisdicción tributaria establecida a partir del Código Tributario de 1992.

Ley No. 10-04 Del 23 de enero de 2004

La Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana promulgada el 23 de enero de 2004, estableció en el Art. 58 como disposición transitoria que: “La Cámara de Cuentas continuará desempeñando las funciones de Tribunal Superior Administrativo hasta que sea aprobada y entre en vigencia una nueva legislación que asigne estas funciones a otro organismo”.

Ley sobre el Recurso de Amparo No. 437-06 del 30 de noviembre de 2006.

Con esta ley se reconoce el derecho de todo administrado de impugnar cualquier acto de la administración que lesione, omita, o restrinja algún derecho o garantías fundamentales reconocidas por la Constitución o por los Convenios y Tratados Internacionales, el cual se ejercería por la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa por ser la que por su competencia tendría afinidad con este asunto, para decidir si restaura o no el alegado derecho constitucional conculcado, y de igual modo hacer cesar la amenaza a su pleno goce. (Carvajal Oviedo, 2009)

La ley No. 13-07 del 5 de febrero de 2007.

Esta legislación, además de crear un tribunal único denominado Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo con competencia para conocer de todas las controversias generadas entre los sujetos regulados por las normativas administrativas en general, la tributaria y la monetario-financiera y las entidades estatales que ejercen la regulación en estas materias, traspasó para el conocimiento de este nuevo tribunal los asuntos que eran competencia de la Cámara de Cuentas actuando como Tribunal Superior Administrativo al amparo de la Ley 1494, como del Tribunal Contencioso Tributario previstos en el Código Tributario (Ley 11-92), así como además amplió la competencia de este tribunal para conocer de acciones de responsabilidad administrativa del Estado, los conflictos producidos en el seno de las corporaciones profesionales en el ejercicio de sus potestades públicas, la ampliación del plazo para ejercer el correspondiente recurso contencioso-administrativo, la adopción de las medidas cautelares para asegurar con anticipación la efectividad de una eventual decisión, un nuevo procedimiento para el trámite de la instancia del correspondiente recurso, entre otras de inestimable valor e importancia.

Organización de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El Tribunal Superior Administrativo es un órgano jurisdiccional de carácter nacional con su asiento en el Distrito Nacional. Según establece la ley de la especie, la jurisdicción contencioso-administrativa está organizada en base a un Tribunal Superior Administrativo y una Procuraduría General Tributaria y Administrativa.

Composición de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa estará integrada por tribunales superiores administrativos y tribunales contencioso-administrativos de primera instancia. Sus atribuciones, integración,

ubicación, competencia territorial y procedimientos serán determinados por la ley. Los tribunales superiores podrán dividirse en salas y sus decisiones son susceptibles de ser recurribles en casación. (Ley 13-07)

Es importante señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en el ejercicio de su poder reglamentario previsto en el artículo 10 de la Ley No. 13-07 y conforme al artículo 2 de la misma (ver además en los artículos 29 de la Ley No. 3726 del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación y el Art. 14, literal h de la Ley No. 25-91 del 3 de octubre de 1991, aprobó con efectividad al 1ro de junio de 2007, la división en dos (2) salas de dicho tribunal, denominadas como la Primera y Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, respectivamente, así como su nuevo asiento en el Distrito Nacional. Por lo que se establecen dos grados jurisdiccionales, los tribunales superiores y los tribunales de primera instancia, cuyos jueces, de acuerdo con los párrafos 1 y 2 de dicho artículo, deben reunir las mismas condiciones que los jueces de cortes de apelación y de primera instancia del ámbito ordinario, respectivamente. (Carvajal Oviedo, 2009, P. 10)

2.4.4 Tribunales Superiores Administrativos

Son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes: conocer de los recursos contra las decisiones en asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia, o que en esencia tenga ese carácter; conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia; conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la

ley, las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles; así como las demás atribuciones conferidas por la ley.

f. Tribunales Contencioso-Administrativos de Primera Instancia

Es importante señalar que, como se ha analizado con anterioridad, la Constitución y la Ley reconocen y contemplan la existencia de tribunales administrativos de primera instancia. Sin embargo, en la actualidad no existen tribunales de esa jerarquía, lo que se traduce en un quebrantamiento directo al Estado de Derecho. La inexistencia en la práctica de estos dificulta el pleno ejercicio del derecho a recurrir de los ciudadanos, limitando en consecuencia el derecho de defensa, siendo éstos últimos derechos con categoría constitucional reconocidos también por Tratados Internacionales de orden imperativo, como es la Convención Interamericana de Derechos Humanos, la cual, a través de la Resolución 1920/2003 de la Suprema Corte de Justicia, pasa a formar parte del Bloque de la Constitucionalidad.

En este sentido, la Constitución vigente de la República Dominicana, al hablar de la tutela judicial efectiva y el debido proceso, consagra, en el Art. 69, numeral 9, el derecho a recurrir. En esta misma línea, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en su artículo 8, literal h, sobre las Garantías Judiciales, estipula que toda persona tiene “derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”. Asimismo, el Artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”. (Constitución dominicana, 2015)

De este modo, se puede inferir lo contraproducente que resulta la inexistencia de estos tribunales en la práctica, pues en condiciones normales toda sentencia puede ser atacada ante un

tribunal de rango superior, pero en la actualidad la única vía abierta a los fallos emanados del Tribunal Superior Administrativo es la Casación, lo cual restringe y coarta las prerrogativas relacionadas al debido proceso de Ley y el principio de doble grado jurisdiccional.

2.4.5 Competencia de los Tribunales Administrativos según la Constitución

El artículo 165 de la Constitución del 2015 establece las atribuciones de los tribunales superiores administrativos, estableciendo. Son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes:

- 1) Conocer de los recursos contra las decisiones en asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia, o que en esencia tenga ese carácter;
- 2) Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones.
- 3) Entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso-administrativos de primera instancia;
- 4) Conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso-administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles;
- 5) El artículo 166 de la Constitución, establece que la Administración Pública estará representada ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa por el Procurador General Administrativo, quien es designado por el Poder Ejecutivo, debiendo reunir, de acuerdo con el artículo 167 de la misma Constitución, las mismas condiciones que el Procurador General de la Corte de Apelación. En caso de que proceda, el mismo artículo reconoce el

derecho que tiene la Administración Pública de designar abogados que la representen ante dicha jurisdicción.

En tal virtud, se puede definir la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como aquella, Jurisdicción de carácter especializado, encargada de dirimir los conflictos que se presentan entre la Administración y los administrados, atendiendo a las disposiciones legales establecidas. Estos recursos se incoan por ante la jurisdicción contencioso-administrativa impugnando una decisión administrativa que se entiende contraria al derecho.

2.4.6 Procuraduría General Administrativa

La ley 13-07 establece en su artículo 6 que: “El Distrito Nacional y los Municipios que conforman la Provincia Santo Domingo serán asistidos y representados en los asuntos que cursen ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo por los Abogados que tengan a bien designar. La Administración Central del Estado y los organismos autónomos instituidos por leyes estarán representados permanentemente por el Procurador General Tributario, el que a partir de la entrada en vigencia de esta ley se denominará Procurador General Tributario y Administrativo. No obstante, los órganos y entidades públicas podrán designar abogados para que los representen, lo que deberá ser comunicado por escrito al Procurador General Tributario y Administrativo por el titular del órgano o entidad administrativa, dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación de la instancia de apoderamiento, a los fines de que se abstenga de producir en su representación el escrito de defensa”.

2.4.7 Recursos Jurisdiccionales

Los recursos Jurisdiccionales vienen a suplir en cierto modo las deficiencias del control interno de la Administración Pública, ya que con estos se pretende garantizar el sometimiento pleno al Derecho, así como las garantías e intereses de los ciudadanos ante la falta de

institucionalidad y el espíritu antojadizo y muchas veces prepotente de los altos funcionarios, por lo que estos mecanismos resultan ser más efectivos constituyendo así la verdadera tutela jurisdiccional.

Visto de este modo, los recursos jurisdiccionales constituyen un auténtico contrapeso de los poderes públicos, ya que estos son órganos independientes que juzgan la legalidad de la actuación del Poder Ejecutivo, por tanto, contribuyen a la democracia y, en consecuencia, a garantizar los derechos de los ciudadanos.

En el caso de la República Dominicana, no fue sino hasta mediado del siglo XX cuando se instituyó definitivamente la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con la promulgación de la Ley No.1494 del 1947 que esto se convirtió en realidad jurídica. Aun cuando la historia constitucional dominicana registra algunos intentos de establecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, incluso bajo el influjo del Consejo de Estado Francés, como es el caso del intento recogido en la Constitución Política de 1875.

Llama la atención que dicha jurisdicción fue establecida durante la tiranía, esto resulta contradictorio, ya que la dictadura no iba a apoyar el funcionamiento efectivo de un órgano que controlara sus actuaciones y efectivamente, jamás fueron constituidos los tribunales que habrían de conformar la jurisdicción, lastimosamente, sus funciones fueron asignadas a la Cámara de Cuentas, lo cual condenó a la infuncionalidad a tan importante estamento público (Tribunal Superior Administrativo).

No obstante, a la influencia institucional y jurídica de Francia sobre nuestro país, en este sentido no se sigue solamente la tradición gala, y se asume una especie de híbrido con el sistema anglosajón, pues, aunque se trataba de una jurisdicción especial, independiente de la ordinaria, al

final estaba facultada para conocer el recurso de casación que de ella se derivaba. (Santana Viñas, 2005, P. 3)

La Constitución dominicana proclamada el 26 de enero de 2015, refiriéndose a las jurisdicciones especializadas, consagra la Jurisdicción Contencioso-administrativa al disponer en su artículo 164 la integración. Esta estará integrada por tribunales superiores administrativos y tribunales contencioso-administrativos de primera instancia. Sus atribuciones, integración, ubicación, competencia territorial y procedimientos serán determinados por la ley. Los tribunales superiores podrán dividirse en salas y sus decisiones son susceptibles de ser recurribles en casación.

Como se puede apreciar, se establecen dos grados jurisdiccionales, los tribunales superiores y los tribunales de primera instancia, cuyos jueces, de acuerdo con los párrafos 1 y 2 de dicho artículo, deben reunir las mismas condiciones que los jueces de cortes de apelación y de primera instancia del ámbito ordinario, respectivamente.

Además, la Constitución define las competencias de los tribunales superiores administrativos, estableciendo en el artículo 165 “Atribuciones. Son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes:

- 1) Conocer de los recursos contra las decisiones en asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia, o que en esencia tenga ese carácter;
- 2) Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones.

- 3) entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso-administrativos de primera instancia;
- 4) Conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso-administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles;
- 5) Las demás atribuciones conferidas por la ley.” Al hilo de lo que establece el artículo 166 de la Constitución, la Administración Pública estará representada ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa por el Procurador General Administrativo, quien es designado por el Poder Ejecutivo, debiendo reunir, de acuerdo al artículo 167 de la misma Constitución, las mismas condiciones que el Procurador General de la Corte de Apelación. En caso de que proceda, el mismo artículo reconoce el derecho que tiene la Administración Pública de designar abogados que la representen ante dicha jurisdicción.

En síntesis, se puede definir la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como aquella, con carácter especializado, encargada de dirimir los conflictos que se presentan entre la Administración y los administrados, atendiendo a las disposiciones legales establecidas.

Los recursos contencioso-administrativos son aquellos que se incoan por ante la jurisdicción contencioso-administrativa impugnando una decisión administrativa que se entiende contraria al derecho.

El artículo 76 de la Ley de Función Pública estatuye: “Es competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, independientemente de las funciones que le confiere la Ley No.1494, del 2 de agosto del 1947, y sus modificaciones, y la Ley No. 13-07 del 5 de febrero del 2007:

- 1) Conocer y decidir acerca de las reclamaciones y peticiones que eleven los servidores públicos en materias disciplinarias, y de otra índole contempladas en la presente ley y sus reglamentos complementarios, y en los respectivos estatutos de personal de tales organismos, cuando no haya sido posible resolverla por vía administrativa directa;
- 2) Cumplir las demás funciones que se le atribuyen en la presente ley o en la reglamentación complementaria.”

2.4.8 Recurso Contencioso-administrativo

El artículo 1 de la Ley No. 1494, del 2 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-administrativa, establece en su artículo 1: “Toda persona natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso-administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece”.

En materia de lo contencioso funcionarial, el recurso contencioso administrativo procede una vez ha sido agotada toda reclamación, es decir, los recursos de Reconsideración y Jerárquico, a lo interno de la Administración Pública. También procede el apoderamiento de la jurisdicción cuando las juntas, consejos, comisiones u otras entidades colegiadas del Estado tardaren 30 días sin reunirse, en este caso opera el recurso por retardación.

En lo que respecta al Derecho de la Función Pública, la Ley No. 41-08 establece en su artículo 75: “Después de agotado los recursos administrativos indicados en la presente ley, el servidor público afectado por una decisión administrativa podrá interponer el recurso contencioso administrativo por ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Este recurso deberá ser interpuesto dentro de los treinta (30) días francos, contados a partir de la fecha de recepción de la decisión que resuelva el recurso jerárquico o de la fecha en que se considere confirmada la decisión recurrida.”

En coherencia, el artículo 122 del Reglamento de Relaciones Laborales reza:

Después de agotados los recursos administrativos establecidos en los artículos 73 y siguientes de la Ley de Función Pública, el servidor o funcionario público afectado podrá interponer el recurso jurisdiccional ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo. Este recurso debe ser interpuesto dentro de los treinta (30) días francos, contados a partir de la fecha de recepción de la decisión que resuelva el recurso jerárquico o de la fecha en que se considere confirmada la decisión recurrida.

Es importante recalcar que, siguiendo el contenido del Artículo 2 de la Ley No. 1494 del 2 de agosto del 1947, sobre la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que en esta materia rige el silencio administrativo negativo, pues si en un plazo de dos meses la Administración no se pronuncia, procede el recurso contencioso-administrativo. Además, si se tratara de Consejos, Comisiones, Juntas u otras entidades colegiadas, si no se reunieran en un plazo de treinta días (salvo receso legal), procede también el recurso contencioso-administrativo.

El artículo 4 de la Ley No. 13-07 establece que es facultativo el agotamiento de la vía administrativa para el ejercicio del recurso contencioso administrativo, con excepción de la materia funcionarial, para la cual es obligatorio agotar la vía administrativa. De acuerdo con el artículo 115 del Reglamento de Relaciones Laborales, mientras estén abiertos los plazos de los recursos establecidos en los artículos 72 y siguientes de la Ley de Función Pública, en ocasión de las sanciones impuestas a los funcionarios o servidores públicos, los efectos de dichas sanciones quedan suspendidos hasta que se tome decisión definitiva.

2.4.9 Procedimiento y Sentencia

De acuerdo con los artículos 22 y siguientes de la Ley No. 1494, el Recurso Contencioso-administrativo debe ser interpuesto mediante instancia dirigida al presidente del Tribunal en un

plazo de 15 días, la cual deberá exponer las circunstancias de hecho y de derecho que lo motiven, quien lo comunicará mediante auto al Procurador General Administrativo o al demandado, según fuere el caso, para que en un plazo de 15 días presenten sus alegatos de defensa.

Los alegatos de defensa deberán ser comunicados al recurrente o al procurador por el presidente del Tribunal, quienes deberán devolverlo en un plazo también de 15 días; si surgieren nuevos alegatos, el presidente del Tribunal los comunicará nuevamente a la parte contraria para que en un plazo de 10 días amplíe su defensa, si así lo entiende. Ocurrido todo esto, el expediente se encuentra en estado de fallo y el presidente hará que el mismo sea puesto a disposición de los jueces por secretaría para fines de estudio.

La sentencia deberá ser acordada, en un plazo no mayor de 60 días, en cámara de deliberación con el voto favorable de la mayoría de los miembros, la cual debe ser suscrita por todos los jueces sin mención de discrepancias; la misma será leída en audiencia pública fijada por auto del Tribunal y notificado a las partes.

Las sentencias del Tribunal Superior Administrativo deberán ser notificadas por el secretario a las partes en un plazo de 5 días, y el Procurador General tendrá un plazo también de 5 días a partir de recibir la notificación para comunicar la sentencia a la entidad de la cual ha tenido la representación. Todas las notificaciones deben hacerse por correo certificado de entrega especial. (Ley No. 1494 que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 1947)

2.4.10 Recurso de Revisión

El Artículo 37 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, dispone, “las decisiones del Tribunal son susceptibles del Recurso de Revisión por ante el mismo Tribunal”, para lo cual se dispone un plazo de 15 días a partir de la notificación de la sentencia.

Para incoar este recurso se deben tener en cuenta las mismas causales que determinan la revisión en materia civil. Al artículo 38 de la referida Ley dispone de forma taxativa:

“Procede la revisión, la cual se sujetará al mismo procedimiento anterior, en los casos siguientes:

- a) Cuando la sentencia es consecuencia de dolo;
- b) Cuando se ha juzgado en base a documentos declarados falsos después de la sentencia;
- c) Cuando se ha juzgado en base a documentos falsos antes de la sentencia, siempre que el recurrente pruebe que solo ha tenido conocimiento de la falsedad después de pronunciada aquella;
- d) Cuando después de la sentencia la parte vencida ha recuperado documentos decisivos que no pudo presentar en juicio por causa de fuerza mayor o por culpa de la otra parte;
- e) Cuando se ha estatuido en exceso de lo demandado;
- f) Cuando hay omisión de estatuir sobre lo demandado;
- g) Cuando en el dispositivo de la sentencia hay decisiones contradictorias; y
- h) Cuando no se hubiere oído al Procurador General Administrativo.”

2.4.11 Medidas Cautelares

Los administradores de justicia se enfrentan a diario con un dilema propio de los sistemas judiciales en todo su desarrollo histórico, se trata de la rapidez con la que hay que administrarla y la calidad exigible a las decisiones que se emitan; es decir, viven los jueces de forma permanente la natural tensión de las categorías tiempo y efectividad. La justicia debe ser pronta para que sea eficaz, pero para que sea justicia también las decisiones de los jueces deben observar todas las garantías de las partes, lo cual demanda tiempo.

A este dilema entre celeridad y ponderación hay que agregar el hecho de que otras razones, como el volumen de trabajo, ocasionan retraso en la emisión de las sentencias de los tribunales, lo cual impide a veces incluso la ejecución o efectividad de dichas sentencias; a veces las soluciones del dilema se presentan como si se tratara simplemente de escoger entre sentencias rápidas pero malas o sentencias buenas pero tardías, en ninguna de las dos situaciones se puede hablar de justicia efectiva.

Estas aseveraciones toman más cuerpo y relevancia cuando se trata de justicia administrativa, por todas las particularidades implicadas. No se debe olvidar que, dadas algunas características naturales que adornan la justicia administrativa, inusuales en la justicia común, como las prerrogativas de autotutela de la Administración Pública, la validez y aplicación inmediata de los actos administrativos no obstante cualquier recurso, entre otras, obligan a que los procesos contenciosos de la Administración Pública tengan que ser revestidos también de garantías adicionales que propendan a una justicia efectiva.

Al igual que en el ámbito civil, en el Contencioso-administrativo se pretende enfrentar el desafío de conciliar los criterios de celeridad y ponderación existentes en la administración de justicia a través de la tutela cautelar, la cual consiste en un conjunto de medidas que pueden dictar los jueces en el marco de un proceso contencioso administrativo con el propósito de garantizar la efectividad de la justicia. Se dan estas medidas ante el riesgo de que, por la duración del proceso, la ejecución de un acto administrativo antijurídico ponga en peligro la posibilidad de que el ciudadano cuyo derecho ha sido vulnerado por dicho acto sea reparado, aun sobreviniendo sentencia a su favor.

En síntesis, lo que se procura con las medidas cautelares frente a la actuación administrativa que se impugna es evitar que los daños producidos o de producción inminente

sean de imposible o difícil reparación, una vez sea dictada la sentencia que ponga fin al proceso contencioso, estatuyendo a favor del recurrente. Es lo que se conoce en latín como *periculum in mora*.

En este sentido, el ordenamiento jurídico dominicano ha instituido medidas cautelares en el marco del proceso contencioso-administrativo, las cuales pueden ser solicitadas por los servidores y funcionarios públicos, bajo las condiciones dispuestas. Se establece en el artículo 7 de la Ley No.13-07 lo siguiente: “Medidas Cautelares. El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, las adopciones de cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario. Esta petición se someterá mediante instancia separada del recurso principal.

Una vez recibida, el Presidente del Tribunal, o el de una de sus Salas que designe mediante auto, convocará a las partes a una audiencia pública que celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes, a los fines de escuchar sus argumentos y conclusiones, debiendo fallar el asunto en un plazo no mayor de cinco (5) días.” De acuerdo con el párrafo I de dicho artículo, los requisitos para la adopción de Medidas Cautelares son:

- a) Que pudieran producirse situaciones que impidieren o dificultaren la efectividad de la tutela que pudiera otorgarse en la sentencia.
- b) Cuando de las alegaciones y documentos aportados por el solicitante, sin prejuzgar el fondo del asunto, parezca fundada la pretensión.
- c) Cuando no perturbare gravemente el interés público o de terceros que sean parte en el proceso.

- d) Se contempla además que si de la medida cautelar pudieran derivarse perjuicios podrá exigirse la constitución de una garantía o acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios; esto, con el único propósito de preservar la razón de ser y la eficacia de las medidas cautelares.

No obstante, el Derecho positivo dominicano se ha adherido a la corriente doctrinaria que plantea que las medidas cautelares pueden ser modificadas atendiendo a una sana rectificación que garantice su finalidad; de manera concreta el párrafo II del artículo 7 supedita dicha modificación a:

- a) Que se acrediten circunstancias que no pudieron tenerse en cuenta al concederse.
- b) Que cambiaran las circunstancias en virtud de las cuales se hubiesen adoptado.
- c) Que, dándose alguno de los supuestos mencionados, el Estado o la entidad pública demandada acredita que la medida cautelar adoptada lesiona gravemente el interés público.

Según se establece en el párrafo VI del mismo artículo, cuando se solicita una medida cautelar a propósito de un acto administrativo sancionador, el mismo tendrá carácter suspensivo mientras se conoce y estatuye en relación a la petición.

Asimismo, las medidas cautelares según la Sentencia No. 009-2008, del 19/08/2008 del Tribunal Contencioso Administrativo: “(...) tienen por efecto la suspensión provisional de actos administrativos no constituye una excepción sino una facultad que el órgano judicial puede ejercer cada vez que resulte necesario, principalmente cuando se alega la vulneración de Derechos fundamentales cuya garantía se consagra en la normativa nacional y supranacional perteneciente al denominado bloque de constitucionalidad”. Cabe agregar, además, que el artículo 8 la Ley No. 13-07 dispone que la demanda en suspensión interpuesta en ocasión de un

Recurso de Casación por ante la Suprema Corte de Justicia contra las Sentencias de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en materia de medidas cautelares no tendrá efecto suspensivo.

2.4.12 Recurso de Casación

El Recurso de Casación es aquel que se interpone por ante el órgano jurisdiccional competente (Suprema Corte de Justicia), con el propósito de lograr la anulación de una sentencia emitida en única o última instancia, bajo alegato de que han sido violadas las leyes vigentes al momento de su emisión. Se dispone en el procedimiento que, casada la sentencia, debe enviarse el caso a un tribunal de igual grado o categoría que el que la emitió.

Dar todas las garantías jurídicas y procesales a los ciudadanos para que sus derechos sean debidamente tutelados es tarea fundamental del Estado de Derecho, por eso, entre otras garantías, se establece constitucionalmente el Recurso de Casación, el cual abarca a los trabajadores del Estado, a propósito de Litis administrativa. No hay duda de que este Recurso constituye una garantía para el respeto de la Ley y los derechos de los justiciables.

De acuerdo con el numeral 2 del artículo 154 de la Constitución Política es facultad de la Suprema Corte de Justicia conocer del Recurso de Casación, cuyo procedimiento fue desarrollado por la Ley No. 3726 el 29 de diciembre de 1953, con el propósito de controlar las violaciones a la ley en que incurren los jueces al momento de emitir fallos en única o última instancia. El artículo 1 de la referida Ley establece que en su condición de Corte de Casación la Suprema Corte decide si la ley ha sido bien o mal aplicada, en ocasión de pronunciar los tribunales del orden judicial sus fallos en última o única instancia, admitiendo o desestimando los medios en que se basa el recurso, pero sin conocer el fondo del asunto.

La referida Ley de Casación fue modificada en 2008 mediante la Ley No. 491-08, del 19 de diciembre. La misma establece en su artículo 5:

En las materias civil, comercial, inmobiliaria, contencioso administrativo y contencioso-tributario, el recurso de casación se interpondrá mediante un memorial suscrito por abogado, que contendrá todos los medios en que se funda, y que deberá ser depositado en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, dentro del plazo de treinta (30) días a partir de la notificación de la sentencia. El memorial deberá ir acompañado de una copia certificada de la sentencia que se impugna, a pena de inadmisibilidad, y de todos los documentos en que se apoya la casación solicitada. Con relación a las sentencias en defecto, el plazo es de treinta (30) días contados desde el día en que la oposición no fuere admisible.

El artículo modificado de la Ley No. 3726 solo hacía referencia a la materia civil y comercial, como se ve, con la modificación se incluye de manera específica la materia contencioso-administrativa, además de la inmobiliaria. De todas formas, en seguimiento del artículo 124 del Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, de aplicación de la Ley de Función Pública, las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa son susceptibles del Recurso de Casación, en virtud de lo que dispone la Ley que establece el procedimiento de Casación.

2.4.13 Acción de Amparo

El Estado Social y Democrático de Derecho hace énfasis particular en los derechos fundamentales de las personas, lo cual le es consustancial y constituye uno de sus fines esenciales; de ahí que las constituciones políticas, al regularlo, dedican buena parte de su contenido a dicha temática, estableciendo una amplia lista de prerrogativas a favor de los

ciudadanos, las cuales obligan al Estado y a los particulares. En el caso dominicano, el título 2 de la Constitución recoge toda una gama de dichos derechos.

No obstante, se sabe que el simple establecimiento de estos derechos fundamentales en el texto constitucional no agota el ciclo necesario para lograr su reconocimiento pleno, a pesar de saberse con certeza que la convivencia pacífica en las sociedades organizadas es consecuencia directa del respeto de las prerrogativas constitucionales.

Es por esto que el constitucionalismo moderno no solo se limita a recoger de manera amplia los derechos fundamentales, sino que comporta otra temática relacionada, necesaria para lograr el respeto y la efectividad de los derechos, denominada Garantías de los Derechos Fundamentales, confirmando así la idea de que el establecimiento de los mismos no resulta suficiente para garantizar su total respeto por las autoridades públicas y los particulares. La Constitución dominicana contempla en los artículos 68 y siguientes dichas garantías, dentro de las cuales se encuentra precisamente la Acción de Amparo.

En el caso de la región, el Amparo tiene su origen en la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969, la cual suscribió la República Dominicana, siendo ratificada por el Congreso el 25 de diciembre de 1977, mediante Resolución No. 739. El artículo 25.1 de dicha Convención establece el derecho de todas las personas de disponer de un recurso sencillo y rápido ante los jueces competentes, a los fines de lograr su amparo ante actos que violen sus derechos fundamentales consagrados constitucional o legalmente o en la misma Convención.

El artículo 72 de la Constitución reza: “Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando

resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.”

El párrafo del artículo recién citado agrega que aun los actos adoptados durante los Estados de Excepción, si vulneran derechos protegidos, afectando así irrazonablemente derechos suspendidos, están también sujetos a la acción de amparo.

Se define pues la Acción de Amparo como la protección inmediata y ágil a que tiene derecho toda persona, y que debe ser atendida por los jueces competentes, cuando sus derechos fundamentales resultan conculcados o están amenazados de serlo por la acción u omisión de una autoridad pública o por un particular.

Ante un vacío legislativo y reglamentario existente, y tratándose de derechos fundamentales, la Suprema Corte de Justicia había reglamentado la Acción de Amparo mediante sentencia del 24 de febrero de 1999, lo cual forzó a que se legislara la cuestión, resultando la Ley Núm. 437-06, promulgada el 30 de noviembre de 2006, la cual disponía de forma amplia el objeto, los principios, la procedencia, las formas, los plazos, el procedimiento y los jueces competentes para conocer la Acción de Amparo, sin embargo esta figura jurídica se encuentra actualmente regida por la Ley No. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional.

Un hecho importante es que la legislación dominicana contempla varias formas de combatir la presunción de legalidad del acto administrativo, entre otras mediante un recurso de amparo ante el Tribunal Contencioso y Administrativo, que puede suspender incluso de oficio (de manera preventiva o provisional) los actos que hayan vulnerado algún Derecho fundamental,

mientras decida del amparo de que se trate (Sentencia No. 030-08-00252 de la Primera Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo del 2/12/2008, P. 12).

Los servidores estatales, en lo que corresponde, pueden incoar la Acción de Amparo en ocasión de que, por aplicación del régimen jurídico funcional, algunos de sus derechos fundamentales sean vulnerados o estén amenazados de serlo.

2.4.14 Recurso de Inconstitucionalidad

Distribuir de manera adecuada las funciones sustantivas es tarea importante del constituyente o revisor constitucional al configurar el Estado Social y Democrático de Derecho, pero más importante aún es establecer el contrapeso adecuado entre los órganos que detentan tales funciones, pues ahí reside el verdadero equilibrio entre fuerzas o poderes que, si bien no son opuestos estrictamente, de forma natural están sometidos a niveles de tensión y conflictos que es preciso conciliar.

Cada órgano fundamental del Estado emite actos, legislativos, jurisdiccionales y administrativos, que afectan negativa o positivamente la convivencia social, de donde depende la estabilidad política de toda sociedad, por ello el contrapeso tiene que reflejarse en todos los órdenes, para el efectivo funcionamiento del Estado.

Muchos países no consideran cerrado el ciclo de construcción jurídica del Estado de Derecho mientras no cuentan con una instancia que tutele de manera efectiva los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo cual solo es posible estableciendo controles jurisdiccionales a la actuación de los poderes públicos en ocasión de sus atribuciones constitucionales.

En el caso de nuestro país, la lucha por lograr una justicia efectiva en el plano del control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos es de vieja data, debiendo conformarnos con avances limitados, como por ejemplo la creación de una sala a lo interno de la

Suprema Corte de Justicia, lo cual, a nuestro juicio, era solo una condición transitoria. Uno de los aportes significativos del nuevo texto constitucional se encuentra en la creación de un Tribunal Constitucional extra poder, es decir, fuera de la égida y del control del Poder Judicial, como fórmula que permite un verdadero control y supremacía de la Constitución frente a las actuaciones de las autoridades públicas.

De manera concreta la Constitución recoge en su artículo 184: “Tribunal Constitucional. Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria.”

De acuerdo con el artículo 185 de la Constitución, el Tribunal Constitucional es competente para conocer en única instancia:

- 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.
- 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo.
- 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares.

Cualquier otra materia que disponga la ley. Se dispone que la Ley regule todo lo relativo a los procedimientos constitucionales, así como a la organización y funcionamiento del Tribunal

Constitucional, tarea que se complicó, en tanto los poderes públicos y sectores sociales tuvieron serias divergencias respecto del alcance del control del Tribunal.

Cabe agregar que el artículo 188 ha previsto que, por excepción, los tribunales de la República puedan conocer de la constitucionalidad de los asuntos sometidos a su conocimiento, es la denominada vía difusa. En lo que respecta a los servidores públicos, ya se ha comentado, el artículo 145 de la Constitución establece que la separación de los servidores públicos de carrera en violación de lo dispuesto por el Estatuto de la Función Pública, o sea la Ley No. 41-08, constituye un acto contrario a la Constitución, lo cual les deja abierta la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional ante cualquiera actuación de autoridad pública que lesione sus intereses legítimamente protegidos, a propósito del régimen de Carrera Administrativa.

Parte 3. Marco Metodológico

Capítulo 3. Aspectos Metodológicos

3.1 Enfoque, diseño y método de la Investigación

Investigación mixta: De acuerdo con Hernández S. (2003), el modelo mixto constituye el mayor nivel de integración entre los enfoques cualitativo y cuantitativo, debido a que ambos se combinan en el proceso de investigación. La presente investigación tendrá una perspectiva metodológica mixta, pues incorporará datos cuantitativos sobre la cantidad de empleados de empleados que pertenecen al Sistema de Carrera Administrativa de la República Dominicana. Así como datos cualitativos, referentes a las causales que han llevado a dichos servidores a ejercer los Recursos tanto en Sede Administrativa, como jurisdiccional, lo que permitirá brindar un panorama más amplio de los fenómenos y objetos estudiados.

La técnica de investigación utilizada ha sido cuantitativa, recopilando datos a través de encuestas y cualitativo: porque da profundidad a los datos, la contextualización del ambiente y los detalles.

3.2 Tipo de estudio

El propósito de la investigación es describir situaciones, eventos y hechos. Esto es, decir cómo se manifiestan determinados fenómenos. La investigación descriptiva requiere considerable conocimiento del área que se investiga para formular las preguntas específicas que se busca responder. En este sentido, la presente investigación dará respuestas a las preguntas formuladas, tanto el objetivo general como en los específicos.

Descriptivo: Para Fidias G. (2012). Para el autor la descriptiva consiste en la caracterización de un hecho, fenómeno, individuo o grupo, con el fin de establecer su estructura o comportamiento. De manera que este tipo de investigación se ubica en un nivel intermedio en

cuanto a la profundidad de los conocimientos se refiere. En coherencia con lo anterior, este estudio describirá las causas o razones que llevan a los servidores públicos de carrera a ejercer los Recursos que se gestan en Sede Administrativa, como ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

De campo: Para Ramírez (1998), citado por Palella y Martins (2012), esta consiste en la recolección de datos directamente de la realidad donde ocurren los hechos, sin manipular o controlar las variables. Estudia los fenómenos sociales en su ambiente natural. El investigador no manipula variables debido a que esto hace perder el ambiente de naturalidad en la cual se desenvuelve el hecho.

Transversal: Liu, 2008 y Tucker, (2004), citado por Hernández S. (2014), precisa que este tipo de investigación recolecta datos en un solo momento y en un tiempo único, con el propósito de describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado.

Exploratoria: Sirve para familiarizarse con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre un contexto particular de la vida real e investigar problemas del comportamiento humano. En tal virtud este estudio describirá el contexto donde se violentan los derechos de los servidores de Carrera Administrativa y los tipos de recursos que estos ejercen para hacer valer los mismos.

Documental: este tipo de investigación según Fidias G. (2012), se basa en la búsqueda, recuperación, análisis, críticas e interpretación de datos secundarios, obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales impresas, audiovisuales o electrónicas.

Se presentará una investigación documental de manera tal, que los documentos serán los soportes materiales de los hechos encontrados, relacionados con la historia constitucional, los

antecedentes de la Ley No. 41-08 de Función Pública, entre otros documentos que permitan a la presente investigación.

Explicativo: Hernández S. (2014), establece que los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos, fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; es decir, están dirigidos a responder las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales que se estudian.

3.3 Métodos

Hipotético deductivo: es aquel que permite pasar de principios generales a hechos particulares. Es decir, traduce esencialmente el análisis de los principios generales de un tema específico en principios válidos y verificables a contextos particulares (Bernal Torres, 2006). Dada las características del tipo de la investigación que se estará realizando, en la misma se aplicarán ambos métodos.

Analítico: Lopera et al., (2010) han señalado que el método analítico es el procedimiento para llegar a la comprensión mediante la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos. El método estadístico analítico supone la interpretación de aspectos cualitativos y cuantitativos, Es importante también indicar que este consta de varias etapas como son recolección, recuento, presentación, síntesis y análisis.

3.4 Técnicas de Investigación

Encuesta: Méndez (2006), define la encuesta como un instrumento de observación formado por preguntas, cuyas respuestas son anotadas por el encuestador, permitiendo saber más sobre el objeto investigado.

Para cumplir con los objetivos de la presente investigación se aplicará un cuestionario electrónico de elaboración propia con el fin de extraer las informaciones relacionadas al ejercicio

de los Recursos que se dan tanto en Sede Administrativa, como Jurisdiccionales. Con el fin de seleccionar las informaciones relevantes y necesarias relacionadas con el problema de investigación.

Análisis estadísticos de los datos: es definido por Sulbarán (2009), como el procedimiento por el cual se consigue el almacenamiento, procesamiento e interpretación de los datos, con base a una serie de estrategias para la tabulación, resumen, análisis y contraste de los datos que fueron obtenidos de las observaciones a un conjunto de elementos. Para el análisis de la información estadística se utilizará la página de cálculo del programa de axcell avanzado.

Revisión de literatura: consiste en buscar, seleccionar y consultar la bibliografía que pueda ser útil para el estudio. De ésta se seleccionará la información relevante y necesaria relacionada con el problema de investigación.

3.5. Instrumentos

Para medir el nivel del ejercicio o uso de los Recursos Administrativos y Jurisdiccionales en los empleados de la Administración Pública de la República Dominicana se utilizará un cuestionario de elaboración propia, cuyo objetivo es identificar cuáles son los Recursos que han ejercido los servidores públicos, así como cuales son las causales por la cual lo ejercieron.

3.6. Procedimiento para el levantamiento de datos

Para el desarrollo y levantamiento de los datos, se harán consultas con los servidores de la Dirección de Sistemas de Carrera del Ministerio de Administración Pública con el propósito constatar la pertinencia de la realización de la presente investigación, acto seguido se les enviará el cuestionario de elaboración propia a varios servidores de Carrera Administrativa que laboran en dicho Órgano, a los fines de que den su opinión de experto sobre el mismo.

3.7 Procedimiento en el tratamiento de los datos

Después de recolectar las informaciones y datos de manera directa con los sujetos de estudios se pasará al proceso de conteo, ordenamiento y fichaje para su limpieza y cotejo. Asimismo, se elaborará la base de datos para el empleo de la ágina del excell método avanzado para el tratamiento de volúmenes de información, cálculo de fórmulas estadísticas y/o porcentaje, para la presentación de los resultados en formatos de gráficos y/o tablas.

3.8 Población de estudio

Para Hernández S. (2003), una población es el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones. Es la totalidad del fenómeno a estudiar, donde las entidades de la población poseen una característica común, la cual se estudia y da origen a los datos de la investigación. En ese sentido, se aplicará el método probabilístico. Se basa en el principio de la equiprobabilidad, o lo que es lo mismo decir que todos los participantes del estudio tendrán la misma oportunidad de participar. En consecuencia, esto asegura que la muestra extraída será representativa.

3.9 Muestra del Estudio

Palella y Martins (2008), definen la muestra como una porción o subconjunto de la población dentro de la cual deben poseer características que se reproducen de la manera más exacta posible. La a población general objeto de estudio está comprendida por 395 servidores que pertenecen a la Carrera Administrativa, incorporados por Concursos de Libre Competición en los años del 2016 al 2020, de la cual se tomará una muestra de 195 empleados, utiizando la fórmula propuesta por Ficher y Navarro (1997):

Datos

$$z = 1.96$$

$$p = 0.50$$

$$g = 0.50$$

$$d = 0.05$$

$$N = 395$$

$$n = \frac{Nz^2 p q}{d^2 x (N-1) + z^2 p q}$$

$$n = \frac{395 \times (1.96)^2 \times (0.50) (0.50)}{(0.05)^2 \times (395-1) + (1.96)^2 \times (0.50) (0.50)}$$

$$n = \frac{395 \times 3.84 \times 0.25}{0.0025 \times 394 + 3.84 \times 0.25}$$

$$n = \frac{379.2}{1.945} = 194.96$$

$$\underline{\underline{N = 195}}$$

Parte 4. Resultados, conclusiones y recomendaciones

Capítulo 4. Presentación y análisis de los resultados

4.1 Resultados

Se logró que un total de ciento noventa y cinco (195) servidores seleccionados de forma probabilística participaran de manera voluntaria en el llenado de la encuesta enviada bajo la modalidad virtual. Siendo el total de servidores los incorporados a carrera administrativa por concurso de libre competencia durante los años 2016-2020, de manera específica los del Distrito Nacional igual a trescientos noventa y cinco (395).

Las tablas y figuras son el resultado de la selección de 23 preguntas para su análisis completo, que corresponden a los indicadores sobre el conocimiento de los recursos administrativos, que permitieron analizar el uso de los recursos y dar respuesta a los objetivos de esta investigación.

De inicio es preciso dar a conocer las características generales de los servidores encuestados. Dichas características se agrupan en: género, edad, nivel académico, estatus, grupo ocupacional, tiempo en la administración, además de indagar sobre el conocimiento que poseen sobre los recursos en Sede Administrativa y ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, como se muestra a continuación.

4.1.1 Datos generales de la población de estudio

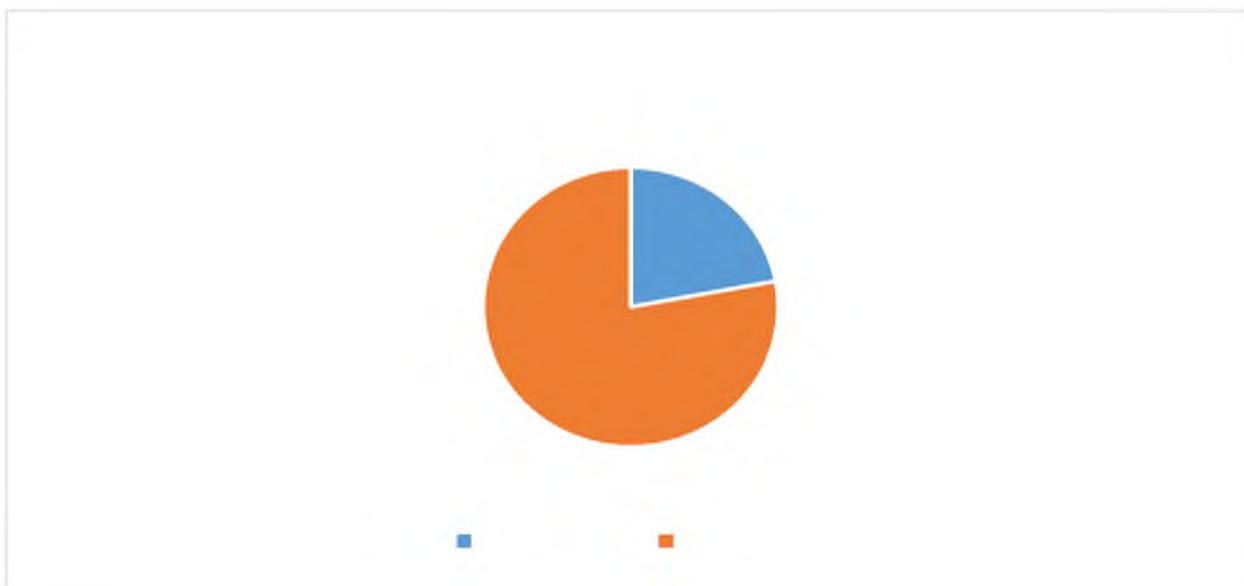
4.1.2 Género

Tabla No. 1 Distribución por género

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Masculino	43	22%
Femenino	152	78%
Total	195	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 1



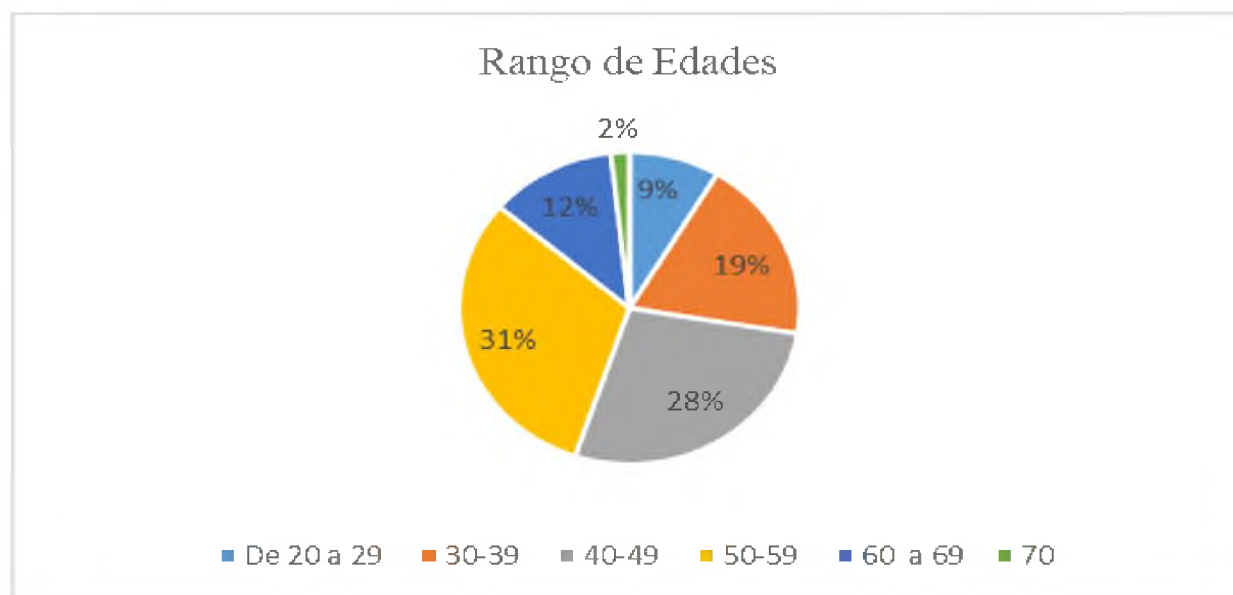
Fuente: Tabla No. 1

Comentario: Correspondiente a las características de género de la población encuestada; el personal participante en este estudio se constituye en un 78% por personas de sexo femenino y el 22% son del sexo masculino.

Tabla No. 2 Rango de Edades

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
De 20 a 29 años	5	9%
30-39 años	11	19%
40-49 años	16	28%
50-59 años	18	31%
60 a 69 años	7	12%
70 años o más	1	2%
Total	58	100%

Fuente: *Elaboración propia (Arias, A. 2022)*

Figura No. 2

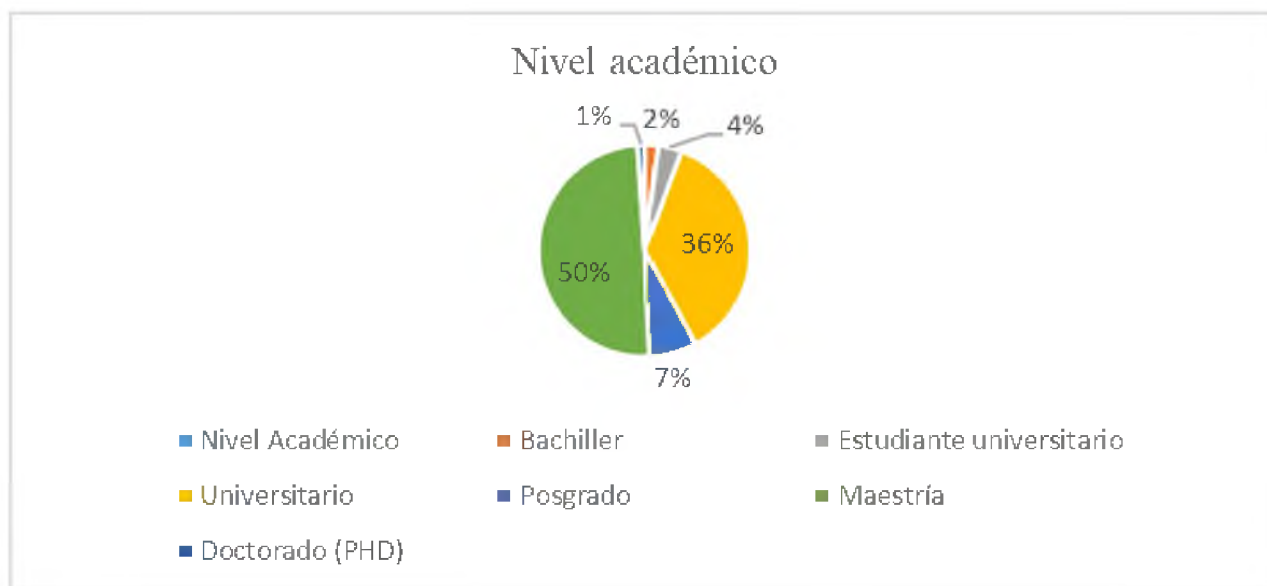
Fuente: **Tabla No. 2**

Comentario: Con relación a la edad de las personas encuestadas, se aprecia que las edades comprendidas entre 50-59 años poseen 31%, en segundo lugar, se ubica con un 28% el grupo de la población con edades que oscilan entre 40-49 años. Seguido del 19% que poseen entre los 30-39 años, de 20-29 un 12%, el 9% está en el grupo de 60-69 años y el 2% corresponde a 70 años.

Tabla No. 3 Nivel Académico

Nivel Académico	Cantidad	Porcentaje %
Bachiller	4	2%
Estudiante universitario	7	4%
Universitario	71	36%
Posgrado	14	7%
Maestría	97	50%
Doctorado (PHD)	2	1%
Total	195	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 3**Fuente: Tabla No. 3**

Comentario: Sobre el nivel académico, el personal encuestado en un 50% posee maestría, un 36% corresponde a los que tienen licenciaturas, en tanto, el 7% posee nivel postgrado; el 4% es estudiante universitario, un 2% es bachiller, un 1% dijo poseer doctorado.

Tabla No. 4. Estatus del servidor

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Si	195	100%
Total	195	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 4

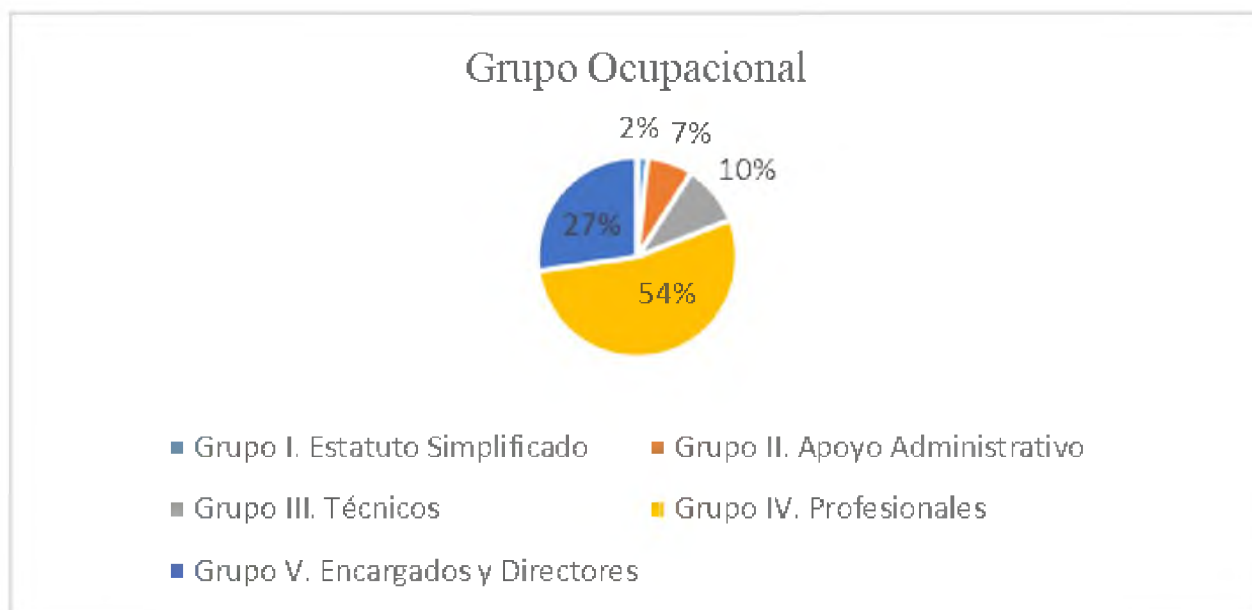
Fuente: Tabla No. 4

Comentario: Al preguntar sobre el estatus del servidor, del total de encuestados, el 100% corresponde a servidores que poseen el estatus de carrera.

Tabla No. 5 Grupo Ocupacional

Grupo Ocupacional	Cantidad	Porcentaje %
Grupo I. Estatuto Simplificado	2	2%
Grupo II. Apoyo Administrativo	9	7%
Grupo III. Técnicos	12	10%
Grupo IV. Profesionales	65	54%
Grupo V. Encargados Y Directores	33	27%
Total	121	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 5

Fuente: Tabla No. 5

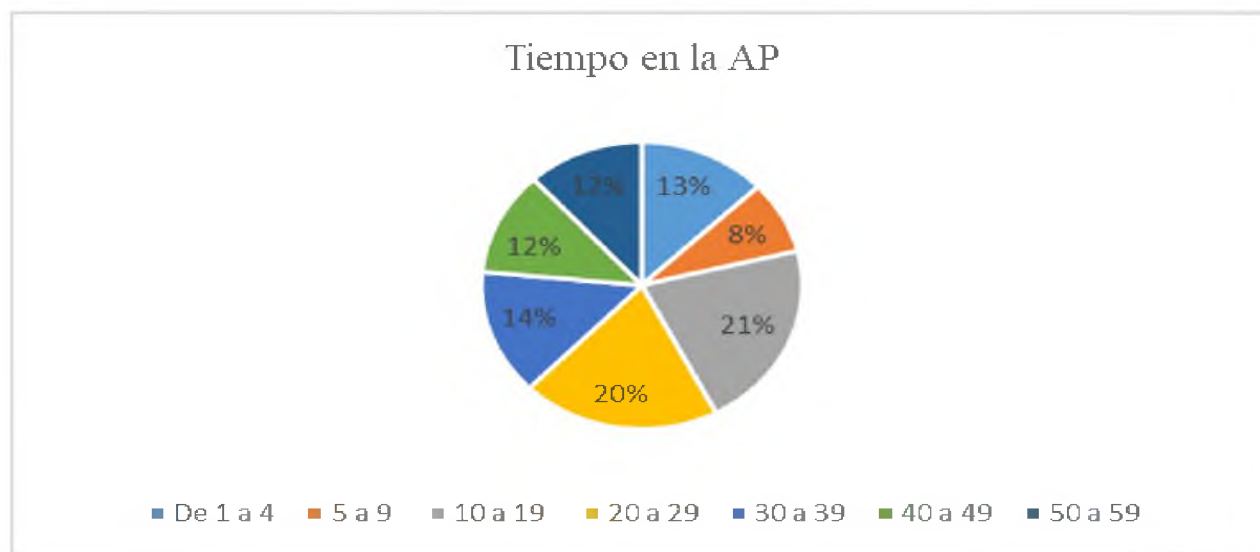
Comentario: De acuerdo con el grupo ocupacional de los servidores encuestados, el 54% pertenece al Grupo IV de profesionales, el 27% al Grupo V de Encargados y Directores, un 10% dijo pertenecer al Grupo III de Técnicos, mientras que el 7% dijo ser del Grupo II y el 2% corresponde al Grupo I de Estatuto Simplificado.

Tabla No. 6. Tiempo en la Administración

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
De 1 a 4 Años	11	13%
5 a 9 Años	7	8%
10 a 19 Años	18	21%
20 a 29 Años	17	20%
30 a 39 Años	12	14%
40 a 49 Años	10	12%
50 a 59 Años	10	12%
Total	85	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 6



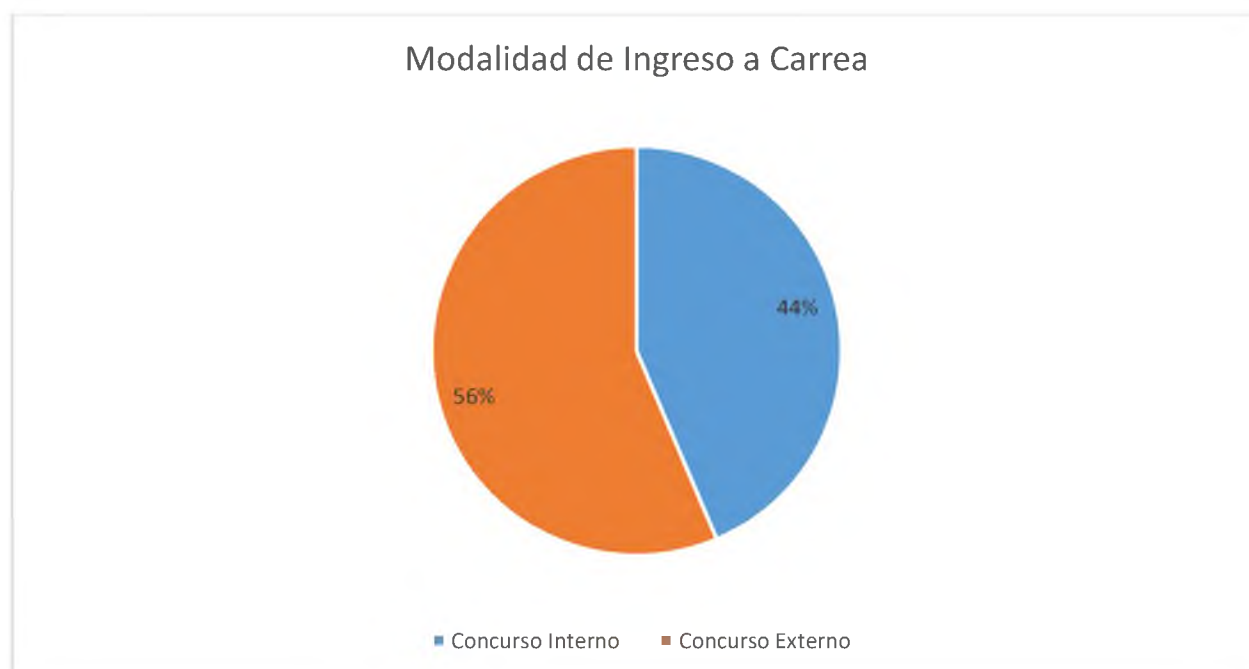
Fuente: Tabla No. 6

Comentario: En lo relativo al tiempo en la Administración Pública, del total de servidores encuestados, el 21% tiene de 10 a 19 años en la administración, 20% de 20 a 29, 14% de 30 a 39, en tanto que el 13% dijo tener entre 1 y 9 años, 12% para los que tienen 40 a 49 y 50 a 59 años de servicio, mientras el 8% respondió tener de 5 a 9 años de desempeño.

Tabla No. 7. Modalidad de Ingreso a Carrera.

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Concurso Interno	85	44%
Concurso Externo	110	56%
Total	195	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 7

Fuente: Tabla No. 7

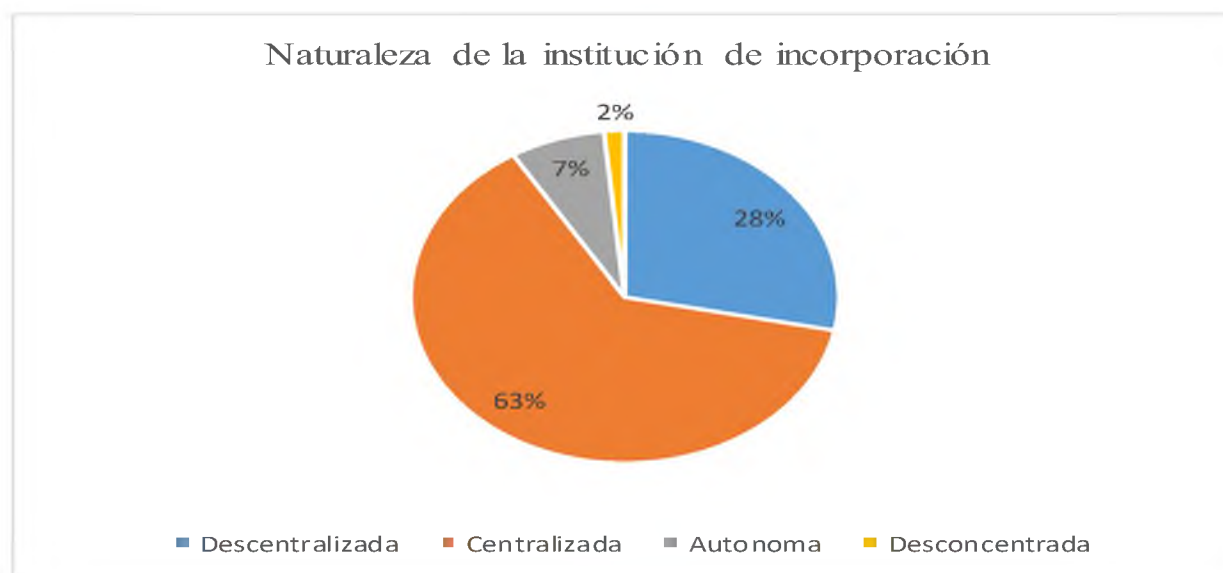
Comentario: El 56% de los encuestados ingresó vía concurso externo, el 44% lo hizo por concurso interno.

Tabla No. 8. Naturaleza de la Institución donde se incorporó.

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Descentralizada	55	28%
Centralizada	123	63%
Autónoma	14	7%
Desconcentrada	3	2%
Total	195	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 8



Fuente: Tabla No. 8

Comentario: Del total de servidores encuestados, el 63% se incorporó en una institución centralizada, el 28% lo hizo en el sector descentralizado, el 7% en entidades autónomas y el 2% en instituciones desconcentradas.

Tabla No. 9 Año en que se incorporó

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
2016	13	6%
2017	17	9%
2018	21	11%
2019	50	25%
2020	94	49%
TOTAL	195	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 9

Fuente: Tabla No. 9

Tabla No. 10. ¿Usted conoce cómo se ejercen los Recursos en Sede Administrativa y ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa?

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Si	135	69%
No	60	31%
Total	195	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 10.



Fuente: Tabla No. 10

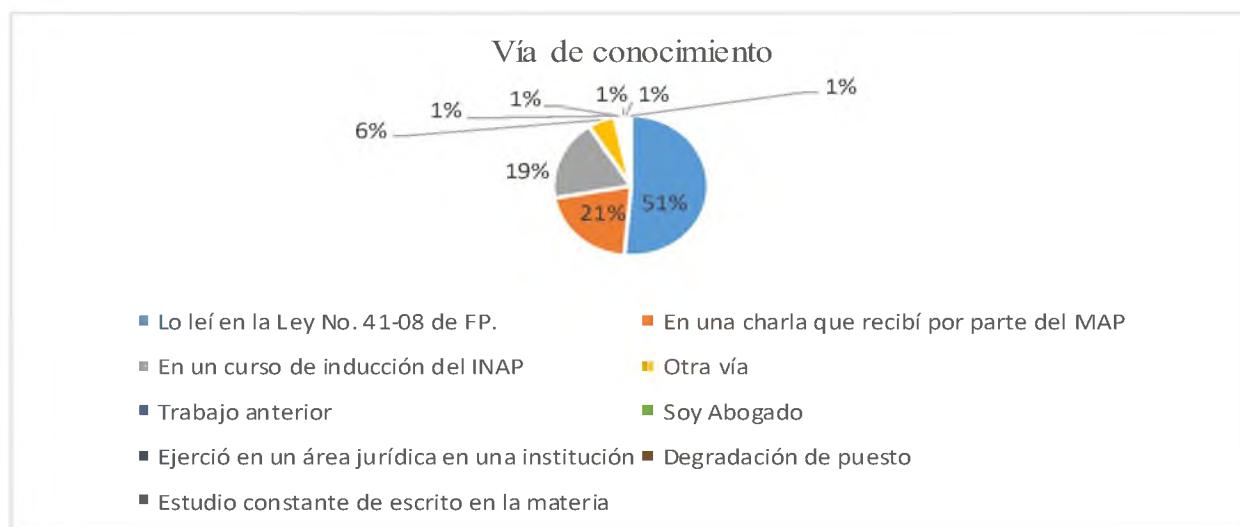
Comentario: En relación con el conocimiento de cómo se ejercen los recursos, el 69% de los encuestados respondió que conoce cómo se ejercen los recursos, mientras que el 31% dijo no conocer cómo hacerlo.

Tabla No. 11. Vía de aprendizaje

¿Por qué vía o medio lo aprendió?	Cantidad	Porcentaje %
Lo leí en la ley No. 41-08 de FP.	74	51%
En una charla que recibí por parte del MAP	30	21%
En un curso de inducción del INAP	27	19%
Otra vía	8	6%
Trabajo anterior	1	1%
Soy abogado	1	1%
Ejerció en un área jurídica en una institución	1	1%
Degradación de puesto	1	1%
Estudio constante de escrito en la materia	1	1%
Total	144	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 11



Fuente: Tabla No. 11

Comentario: En cuanto a la vía de aprendizaje de como ejercer los recursos, el 51% de los encuestados dijo que lo leyó en la Ley, el 21% en una charla, el 19% en curso de inducción, el 6% otra vía, los restantes que conforman el 5% por las vías del estudio, el ejercicio jurídico y degradación en el puesto de trabajo.

Tabla No. 12. ¿Ha ejercido usted alguna vez un Recurso Administrativo?

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Si	120	82%
No	26	18%
Total	146	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 12

Fuente: Tabla No. 12

Comentario: De los servidores encuestados que respondieron a esta pregunta el 82% contestó que sí ha hecho uso de los recursos, mientras que el 18% dijo que no lo ha utilizado.

Tabla No. 13. ¿Cuál de los Recursos?

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Reconsideración	25	81%
Jerárquico	6	19%
Total	31	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 13

Fuente: Tabla No. 13

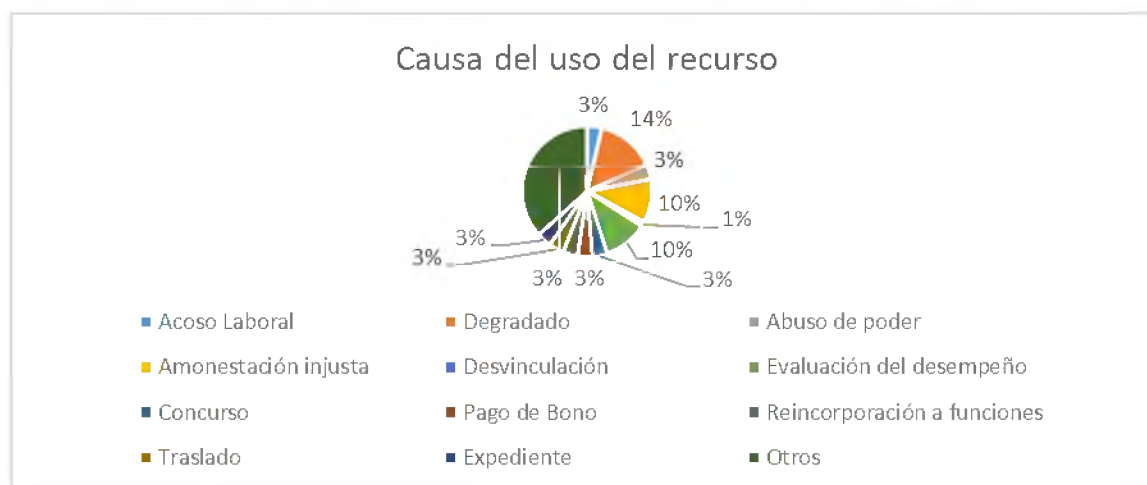
Comentario: Del total de servidores que respondieron, el 81% contestó haber utilizado el recurso de Reconsideración, mientras que el 19% dijo que ha utilizado el recurso Jerárquico.

Tabla No. 14 ¿Cuál fue el motivo o causal que le llevó a usar este recurso?

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Acoso laboral	1	3%
Degradación	4	14%
Abuso de poder	1	3%
Amonestación injusta	3	10%
Desvinculación	2	1%
Evaluación del desempeño	3	10%
Concurso	1	3%
Pago de bono	1	3%
Reincorporación a funciones	1	3%
Traslado	1	3%
Expediente	1	3%
Otros	10	34%
Total	29	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 14



Fuente: Tabla No. 14

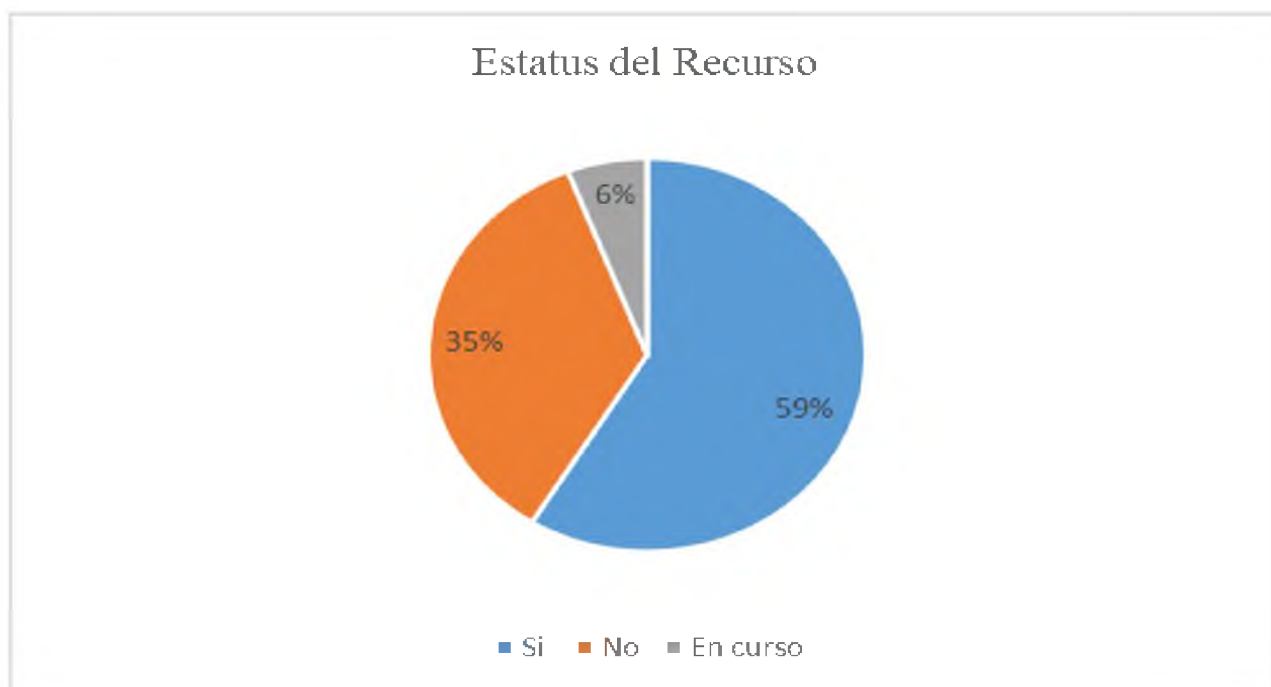
Comentario: Cuanto se preguntó la causa, del total de encuestados que accedió a responder esta pregunta el 34% no mencionó la causa o motivo, un 14% por degradación en el cargo, un 10% por amonestación injustificada, mientras otro 10% lo hizo por evaluación del desempeño, un 3% por bono del desempeño no pagado, 3% por abuso de poder, 3% por traslado, 3% acoso laboral, otro 3% por concurso, 3% reincorporación a funciones, 3% instrumentación de expediente, un 1% por desvinculación.

Tabla No. 15. ¿El Recurso Administrativo ejercido fue acogido y respondido oportunamente por la Institución?

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Si	20	59%
No	12	35%
En curso	2	6%
Total	34	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 15



Fuente: Tabla No. 15

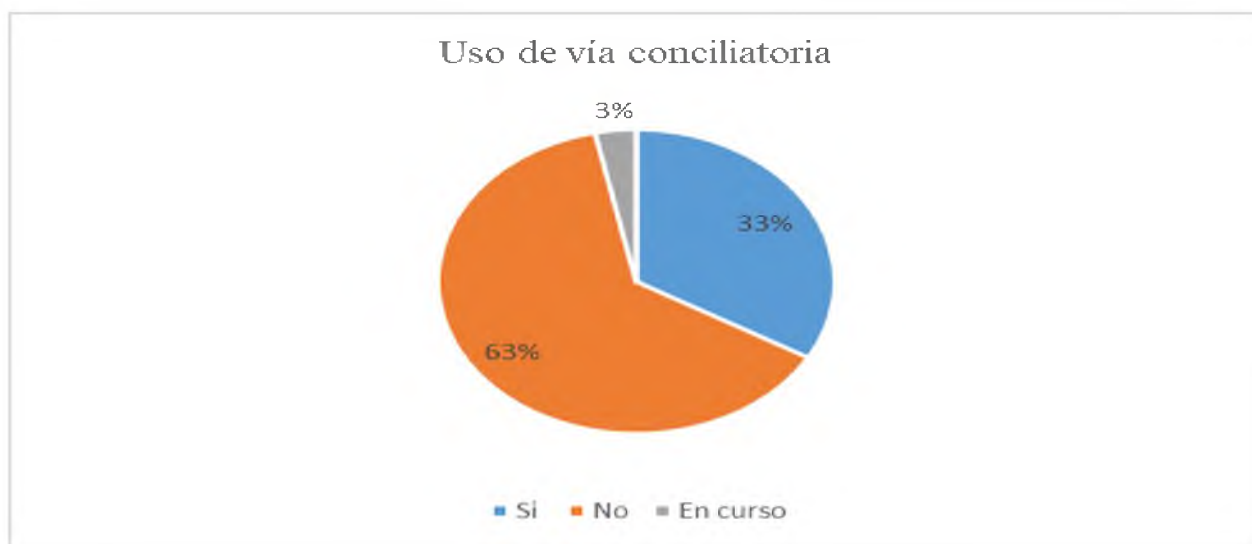
Comentario: Sobre si se acogió el recurso por parte de la institución, del total de servidores encuestados, el 59% contestó que sí, el 35% dijo que no y el 6% que el recurso se encuentra en curso.

Tabla No. 16. Ha utilizado la vía conciliatoria que ofrece la Ley No. 41-08 y su Reglamento de Aplicación No. 523-09, ante el Ministerio de Administración Pública (Dirección de Relaciones Laborales)

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Si	20	33%
No	38	63%
En curso	2	3%
Total	60	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 16



Fuente: Tabla No. 16

Comentario: El 63% contestó que no, mientras que el 33% dijo que sí, un 3% respondió estar en curso.

Tabla No. 17. ¿Hubo conciliación?

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Si	16	47%
No	18	53%
Total	34	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 17

Fuente: Tabla No. 17

Comentario: A través de la encuesta se quiso saber si hubo conciliación, el 53% contestó que no, mientras que el 47% dijo que sí.

Tabla No.18. ¿Ha ejercido alguna vez un recurso ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa?

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Si	8	17%
No	40	83%
Total	48	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 18



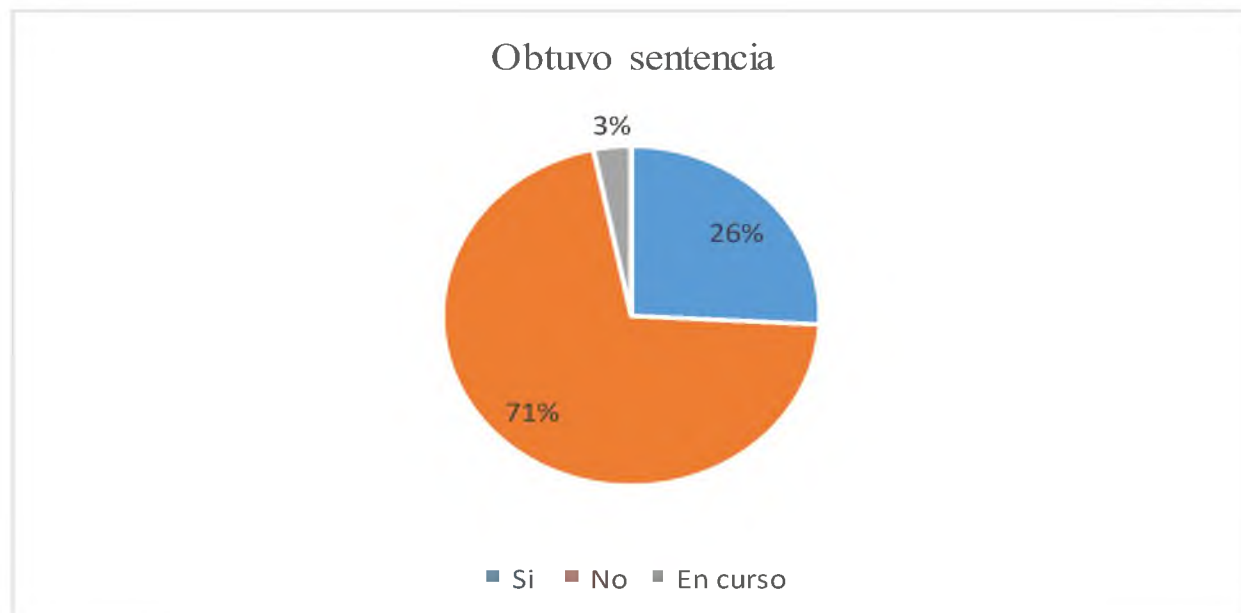
Fuente: Tabla No. 18

Comentario: Del total de encuestados que dijo haber usado este recurso, un 83% contestó que no, y un 17% dijo que sí.

Tabla No. 19. ¿Obtuvo una sentencia favorable?

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Si	8	26%
No	22	71%
En curso	1	3%
Total	31	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 19

Fuente: Tabla No. 19

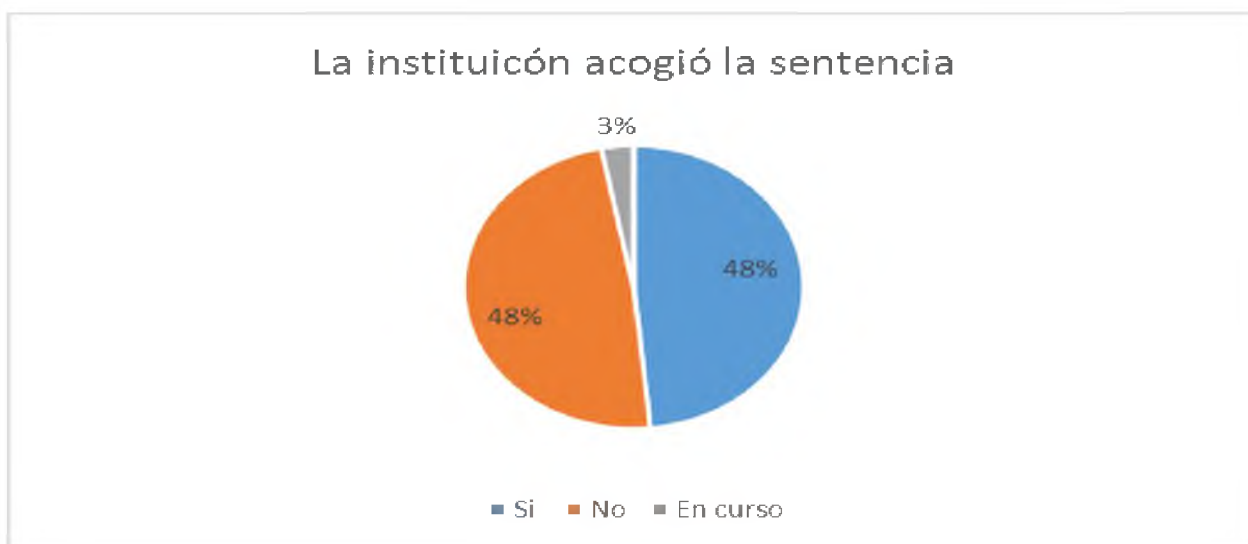
Comentario: Sobre si obtuvo sentencia, un 71% contestó que no, 26% respondió que sí y un 3% dijo que se encuentra en curso.

Tabla No. 20 ¿La institución acogió el dispositivo de la sentencia?

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Si	16	48%
No	16	48%
En curso	1	3%
Total	33	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 20



Fuente: Tabla No. 20

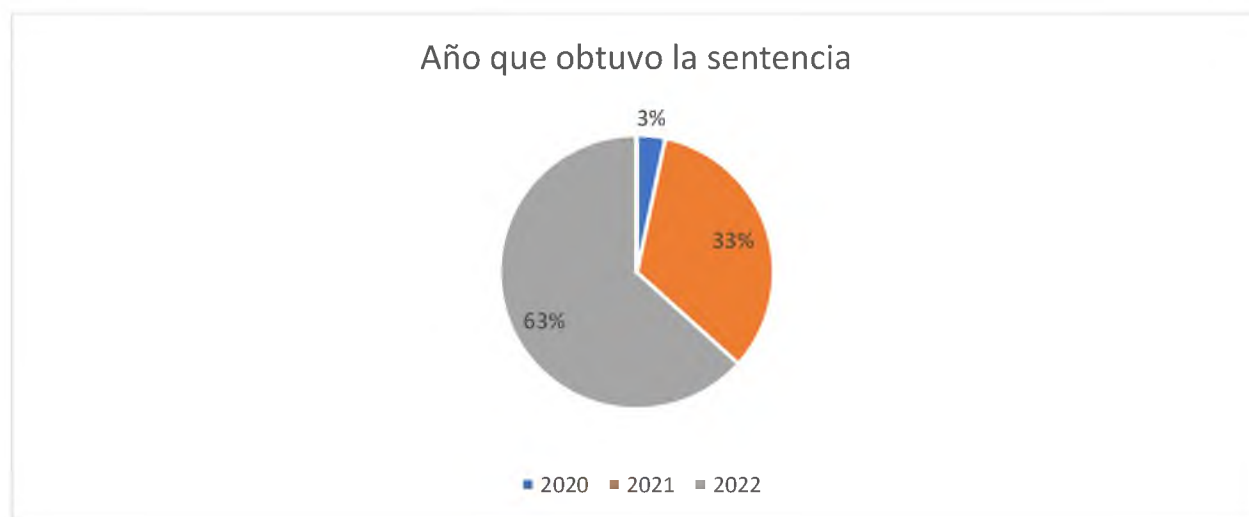
Comentario: Del total de personas que dijo haber usado recurso, un 48% contestó que sí, igual porcentaje respondió que no y un 3% dijo que se encuentra en curso.

Tabla No. 21. ¿Año en el cual se dictó la Sentencia en el Tribunal Contencioso Administrativo?

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
2020	1	3%
2021	10	33%
2022	19	63%
Total	30	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 21



Fuente: Tabla No. 21

Comentario: El 3% obtuvo una sentencia en el año 2020, mientras que el, 33% en el año 2021, en tanto que el 63% dijo que en el año 2022.

Tabla No. 22. Su demanda escaló a la Suprema Corte de Justicia, al Tribunal Constitucional:

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Tribunal constitucional	1	8%
No escaló	12	92%
Total	13	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 22



Fuente: Tabla No. 22

Comentario: El 8% dijo que escaló al Tribunal Constitucional mientras que el 92% dijo que no escaló.

Tabla No. 23. ¿Obtuvo sentencia del Tribunal Constitucional?

Indicador	Cantidad	Porcentaje %
Si	1	8%
No	11	92%
Total	12	100%

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

Figura No. 23



Fuente: Tabla No. 23

Comentario: Del total de personas que dijo haber obtenido sentencia del Tribunal Constitucional el 92% contestó que no, mientras que el 8% dijo que sí.

Tabla No. 24 ¿Tiene usted algún comentario que añadir?

Comentarios
El MAP como órgano rector debe poner a disposición por otras vías (redes sociales) el debido proceso para interponer los recursos, ya que, por desconocimiento, muchos servidores pierden tiempo.
Hay que seguir trabajando para fortalecer más el MAP para que se siga aplicando mejor la ley 41-08 y sus reglamentos.
Los recursos administrativos es el músculo que impulsa el derecho administrativo
Cuando se responde no las demás preguntas no aplican
Deberían impartir más charlas, a fin de que los empleados conozcan su deberes y derechos y todo lo concerniente a la ley 41-08
En mi caso, no he tenido la necesidad de incoar un recurso contencioso. En función del artículo 53 de la ley 41-08, tiene la excepción de que su aplicabilidad dependerá de la institución donde labore; en el caso de los docentes, son regidos por el artículo 83 del decreto 639-03.
No conozco cómo se ejercen los Recursos en Sede Administrativa y ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa
Es necesario un acercamiento del MAP con el Tribunal
La DIDA, formalizó la regulación para tramitar pensión, sin embargo, la notificación nunca llegó. En carrera administrativa y 20 años de ejercicio y por la edad entraba en la otra ley de seguridad social
No he interpuesto ningún recurso hasta ahora
Me parece de suma importancia que como servidores públicos conozcamos sobre nuestros deberes y derechos, para el buen ejercicio de nuestras funciones.
Lo primero es que el Ministerio de Administración Pública hizo caso omiso a la solicitud, la Contraloría en mi caso ha mandado a dos tribunales la demanda ganada por mí, y 3ro. no vale la pena trabajar en el Estado ya que después de 29 años de servicio vienen y me bajan mi salario, tanto trabajar en el Estado es lo peor que me ha podido pasar. Espero en Dios que los responsables de este atropello paguen con creces lo que me han hecho sufrir a mí y mi familia.

Entiendo que todavía hay Departamentos de Recursos Humanos, que no cumplen con lo establecido en la Ley 41-08 en cuanto al acompañamiento al servidor en caso de elevar un recurso.
Hasta ahora ningún comentario
Hasta el momento no he ejercido ningún recurso
Entiendo que el sometimiento de las demandas y los procesos a agotar deben ser de más dominio de los servidores, por lo que deben realizarse jornadas de capacitación para todos los colaboradores.
Las preguntas sin respuestas obedecen a que he ejercidos recursos de toda naturaleza, pero han sido en el ejercicio privado del derecho, salvo un recurso de reconsideración el cual fue hecho en el proceso de un concurso público, pero no fue contestado, por lo cual ejercí el jerárquico el cual tampoco fue contestado, ya en proceso de presentar el contencioso administrativo no fue necesario.
Conozco los recursos, aunque no he tenido que utilizarlo.
No he ejercido ningún recurso como tal, pero si por ser abogada del departamento jurídico he tenido que dar respuesta a los diferentes recursos administrativos y en su defecto hacer uso de los demás recursos a favor de la institución.
Hacemos un grupo significativo de Médicos que laboramos en institución de salud pública el cual nunca nos toman en consideración para aumento salarial a pesar de lo mucho que trabajamos, tanto así que dirigimos un departamento de salud más recursos humanos en el mismo, trabajamos en los campos, mitigamos brotes, investigamos y día a día hacemos nuestros informes descritos y en electrónico para subir a base de dato ministerial y no nos ven para aumentos.
Cuando se reunió la Comisión, elegí el pago de mis prestaciones y fue acogido. Después tuve un reingreso hasta la fecha.
No estoy de acuerdo que para escalar allá que concursar
Quiero saber si pertenezco. Ya que ejerzo la función de dirección. Y nos estaban dando los cursos de certificación de cargo, pero yo no llegue a recibir el mío
Deben tomar en cuenta a aquellas personas que no han tenido ningún inconveniente con los procesos administrativos
Debe enseñarle al servidor público lo referente a lo contencioso

Solo tuve conocimiento del recurso administrativo a través del curso de inducción por el MAP, hasta el momento no he incidido en alguno.
Que todo el personal que es de carrera administrativa tiene derecho a todos los beneficios que están planteados en la ley de la función pública y seamos protegidos por la misma.
Preguntar también, por qué si no has tenido ninguna falta grave, por qué te violan tus derechos y deberes, mandándote a tu casa a tomar vacaciones obligatorias y privarte de tus beneficios adicionales.
Creo necesaria capacitación del Ministerio de Administración con temas sobre los derechos de los servidores públicos.
Que cuando un servidor de carrera ocupe una función nueva, en el MAP y la institución cambien la nomenclatura del cargo asignado (se actualiza la designación). 2) Evaluar los años de los servidores públicos y por cada 5 años, después de haber cumplido los 20 años laborando ininterrumpidamente, le den un incentivo, acumulativo.
Me trasladaron de institución, pero ese proceso de reconciliación es muy lento
Los servidores en general esta falta mucha información al respecto, lo que sé es por Diplomados.
Estos formularios deberían ser aplicados en el Ministerio de Administración Pública, sería de mucha utilidad, para saber la realidad de los servidores públicos, esto contribuiría a mejorar en muchos aspectos la aplicación de la ley 41-08.
No conozco cómo se ejercen los Recursos en Sede Administrativa y ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.
El sistema no protege al empleado en el MAP, ejemplo hay personas que no pueden pagar un abogado y por esa razón no continua el proceso a instancias mayores, usted puede ser un empleado de carrera ejemplar, pero si tu supervisor no le cae bien lo pueden quitar de su cargo en combinación con el MAP.
Es un proceso largo, pero necesario
17 personas dijeron no tener comentarios
5 dieron las gracias
4 valoran el cuestionario

Fuente: Elaboración propia (Arias, A. 2022)

La tabla anterior recoge las opiniones de los servidores encuestados en torno al tema objeto de investigación.

4.2. Análisis de resultados

Este apartado contiene una panorámica general sobre cómo se han ejercido y ejecutado los Recursos Administrativos y Jurisdiccionales por parte de los Servidores Públicos de Carrera Administrativa incorporados por concursos durante los años 2016 al 2020, a la luz de la Ley No. 41-08 de Función Pública y la Constitución de 2010, refrendada en 2015, cuya investigación se realizó durante enero-diciembre del 2022: Los resultados se han logrado mediante el levantamiento de información a partir de la encuesta aplicada a 195 servidores de la administración pública que pertenecen a los Órganos y Entes ubicados en el Distrito Nacional, que tienen como característica principal poseer estatus de carrera administrativa. El levantamiento de información se obtuvo a través de la técnica de la entrevista estructurada aplicando un único cuestionario contentivo de (23) preguntas, cerradas y abiertas, con servidores de la administración central y descentralizada para un total de 195 servidores de los **395 que fueron incorporados en el Distrito Nacional**, cuyas informaciones fueron suministradas por la Dirección de Sistemas de Carrera, unidad del Ministerio de Administración Pública -Órgano Rector del empleo público.

Los resultados sobre la población encuestada muestran un predominio (78%) del género femenino y el 22% son del género masculino, con edades comprendidas entre 20 y 70 años, se destaca que la edad con mayor cantidad de servidores es de 50 a 59 años con un 31% del total de encuestados. El nivel académico es fundamental para el logro de la profesionalización de la administración y en consecuencia para el logro de los fines del Estado. En ese sentido, se destaca

que el 97% del total de encuestados posee maestría (50%), otro indicador de que ha habido un interés por lograr el mandato de la norma es el nivel de universitario (36%) identificados.

Importante la cantidad de servidores con estatus de carrera los cuales representan el 100% de los encuestados, datos que llevan a inferir que, a pesar del cambio de gobierno ocurrido en 2020, se ha respetado la estabilidad del personal de carrera, aunque esto no niega que haya habido intento de desvinculación pudiéndose esta situación resolver en Sede Administrativa.

Coincidiendo con lo antes expuesto sobre la estabilidad es el resultado que señala el tiempo en servicio de los servidores, que van desde 7 hasta 18 años, con edades de predominio de 50 a 59 años, resaltando que el grupo ocupacional IV es el que más tiempo laborando en la Administración Pública el cual tiene con un porcentaje de 54%.

Estos resultados contrastan con lo que ya se consagró en la Constitución Política proclamada en 2010 y refrendada en 2015, sobre la Administración Pública, siendo uno de los ámbitos donde se le da mayor carácter y fortaleza jurídica al Estado dominicano, por el espíritu garantista de los derechos de los servidores de carrera administrativa, poniendo en marcha aspectos nunca implementados. En ese orden, se han expresado algunos especialistas en materia de Administración Pública, señalando que las constituciones anteriores en relación a la actual, no expresaban dentro de sus fortalezas el tratamiento adecuado de la Administración Pública, muy por el contrario, ha sido una de sus más sentidas debilidades y una de las causas del escaso desarrollo del Estado, incidiendo negativamente en la profesionalización de la Función Pública y obstaculizando por mucho tiempo la implementación y desarrollo efectivo de la Carrera Administrativa. Si se revisa la antigua Constitución Dominicana del año 2002, se puede comprobar que el término Administración Pública sólo aparecía en dos situaciones de manera accesoria. Es a partir de la promulgación de la Constitución del 2010 en su Artículo 142 que

queda establecido lo que se conoce como Estatuto de la Función Pública, el cual es, como indica la misma, un régimen de derecho público basado en el mérito y la profesionalización para una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. Dicho estatuto es a la vez el que determinará la forma de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones.

A través de la Constitución de 2010, modificada en el 2015 se pautó un conjunto de principios generales para el ejercicio de la Administración Pública. Estos principios constituyen un aspecto de relevancia en materia de Función Pública en nuestro país, pues nunca se había tocado este punto a nivel constitucional, definiendo de este modo la base sobre la cual ha de apoyarse el sistema de carrera administrativa dominicano.

La modalidad de ingreso a la administración pública es un aspecto de importancia para la valoración de la implementación de las normas relativa a la función pública, cuando la Ley No. 41-08 señala que los cargos clasificados de carrera deben ser ocupados por concurso de libre competición, ya sean estos bajo la modalidad interna o externa, se destaca que el grueso de incorporados lo hizo por la modalidad de concurso externo, dado que en fecha 26 de enero del 2016 perimió el plazo para el ingreso por la vía de evaluación interna. Bajo las modalidades vigentes se observa que el año 2020 fue el de mayor incorporación, alcanzando un porcentaje de un 49%, esto guarda estrecha relación con la cantidad de servidores por antigüedad en el servicio. En ese mismo tenor, el 56% ingresó bajo la modalidad de concurso externo. En cuanto al sector en el cual ocurrió la incorporación, el sector centralizado ha sido el de mayor impacto (63%) de los servidores convergen en dicho sector, lo que es entendible ya que a nivel del sector descentralizado el proceso (28%).

En lo relativo al tema y objetivo de la investigación, los resultados apuntan a que un gran número (69%) de los servidores conocen los recursos que la ley pone a su disposición en caso de vulneración de derechos. El medio a través del cual lo conocieron fue a través de la lectura de la ley de función pública (51%). Los resultados también arrojaron datos sobre el uso de los recursos por parte de los servidores (82%), lo han ejercido. En ese orden, el recurso más ejercido ha sido el de reconsideración (81%), poniendo de manifiesto así que la vía conciliatoria sigue siendo una opción para los servidores que no deseen ejercer directamente los recursos contenciosos - administrativos. Dentro de los motivos o causas destacan, degradación de cargo, amonestación injustificada y por evaluación del desempeño deficiente (34%). Violentando el principio de legalidad, el cual constituye un límite ante la facultad discrecional que tienen los funcionarios públicos ante los vicios y vacíos de las normas jurídicas vigentes, ya que este “es una consecuencia del principio más general de seguridad jurídica, por el cual toda decisión estatal debe basarse en las leyes y no en la voluntad arbitraria de los funcionarios gubernamentales”; no obstante, ocurren en la administración pública, despidos de manera arbitraria o por discrecionalidad de las autoridades. .

Sin embargo, los resultados arrojan datos que señalan que no fueron acogidos los recursos incoados (35%), frente a los recursos que sí fueron acogidos (59%) en cumplimiento de lo indicado en el referido artículo. De la misma manera, se ha ejercido el recurso conciliatorio (63%) en el total de los casos presentados, mientras que no lo han ejercido (33%). No se logró conciliación (53%), se logró conciliar (47%). Del total de recursos incoados (48%) fue acogido por la institución a la cual se le interpuso el recurso.

Al preguntarse sobre el ejercicio del recurso por ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los resultados indican que un alto porcentaje (83%) no ha ejercido por ante el

tribunal, de los resultados que indicaron que sí (17%), de los cuales obtuvieron sentencias favorables (26%), de las mismas, fueron acogidas por las instituciones (21%), como consecuencias de estas sentencias hubo demandas en cada uno de los años investigados.

Recordar, además, que el principio de legalidad constituye una fuente de protección de los derechos ciudadanos, ya que garantiza que los actos administrativos se rigen por las normas y principios pautados y que los funcionarios subordinados puedan tener la facultad de impugnar aquellas actuaciones y decisiones de los funcionarios que no se circunscriben a las legislaciones vigentes.

Los recursos en el procedimiento administrativo se clasifican en dos tipos: administrativos y contenciosos administrativos.

Los recursos administrativos encuentran su sustento en el principio de legalidad y en la necesidad de preservar el bienestar y la estabilidad del servidor público ante la acción disfuncional de los funcionarios públicos. Toda vez que toman decisiones que no están fundamentadas en las bases legales y en los regímenes disciplinarios de la Ley de Función Pública, por tanto, con mucha frecuencia causan perjuicios a los servidores públicos.

Muy a pesar de la importancia que reviste la existencia de este recurso hay tesis que afirman la no objetividad y utilidad de estos recursos, considerando que no es factible que la Administración Pública se pronuncie sobre sus propios actos, teniendo así que cambiar su pronunciamiento primario. Por lo que, con base a este pronunciamiento, dichos tratadistas asumen que se trata de una pérdida total de tiempo y de retardación de los trámites jurisdiccionales, por lo que dicha pérdida de tiempo afecta de manera directa los intereses de los ciudadanos o administrados.

Una Administración Pública eficiente implica también la garantía de derechos y oportunidades, siempre que los administrados puedan acceder a los mecanismos de revisión de los actos administrativos, ya sean de oficio o bien a solicitud de las partes, puesto que en todo acto administrativo ha de asumirse el principio de presunción de buena fe de los funcionarios públicos, ya que esta revisión permite que estos funcionarios puedan revisar su propios actos o decisiones posterior a darse cuenta de que han actuado en contra del derecho de los administrados.

6.3. Conclusiones

Como se mencionó en la introducción del presente trabajo, la investigación se realizó conforme a los objetivos planteados, teniendo como norte el objetivo principal de analizar el nivel de implementación o el ejercicio de los recursos administrativos y jurisdiccionales que han elevado los servidores públicos de carrera incorporados por concursos de libre competición durante los años 2016 al 2020, a la luz de la Ley No. 41-08 y la Constitución Política del 2015, durante el periodo enero-diciembre de 2022. A la vez que se dio respuesta a las preguntas de la investigación.

En ese orden, y dando cumplimiento al objetivo principal, a partir de los resultados obtenidos de la encuesta aplicada, se analizó el nivel de ejercicio de los recursos administrativos y jurisdiccionales por parte de los servidores de carrera. Igualmente, se identificó el nivel de conocimiento que los servidores públicos tienen sobre los recursos administrativos dispuestos en la referida norma, el cual ha sido adquirido a través de diversos canales, siendo los principales, la lectura de la ley y las diversas charlas o capacitaciones impartidas por el Ministerio de Administración Pública (MAP). Ha quedado evidenciado en los resultados que los servidores

conocen de los recursos administrativos y han hecho uso de estos, en coherencia con lo estipulado en las normas de referencia.

De la misma manera, se identificó que los Recursos Administrativos se han implementado en un alto porcentaje por parte de los servidores, quienes han hecho uso de este recurso por haber sido objeto de vulneración de sus derechos, poniendo en ejecución el recurso jerárquico. Igualmente, se concluye para el caso de los Recursos Jurisdiccionales, aunque con un nivel por debajo del que se ha ejercido en relación con el recurso administrativo. Con estos resultados se da respuesta al objetivo específico número uno (1).

No obstante, los resultados favorables, existe una realidad que contradice este panorama, una deficiencia en los niveles generales del ejercicio de los recursos, lo que se entiende puede ser consecuencia de la poca difusión y, por ende, el bajo conocimiento que poseen los servidores públicos en materia de jurisprudencia a la hora de incoar un recurso.

Que, si bien es cierto que la protección efectiva de los derechos de las personas es un tema consagrado en la Constitución Dominicana, hay un contraste entre la teoría y la práctica, ya que de manera constante los derechos de las personas son vulnerados por acciones arbitrarias de los funcionarios públicos que ejercen posiciones de poder, cayendo en la ilegalidad lacerando el bienestar y la estabilidad de los servidores públicos de carrera.

Lo anterior entra en contraposición con lo establecido en el artículo 72 de la Ley de Función Pública, el cual instituye que los servidores públicos tendrán derecho a interponer los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico, con el objetivo de producir la revocación del acto administrativo que les haya generado un perjuicio, agotados estos, podrán interponer el recurso contencioso-administrativo por ante la Jurisdicción contencioso-Administrativa. En el entendido de que los actos administrativos son aquellos actos jurídicos y

materiales con que se manifiesta, en cada caso concreto e individual, la autoridad del Estado, en el curso de su misión normal y habitual.

Se han logrado identificar las características de los recursos administrativos, con lo que se responde el objetivo dos (2) de la investigación. Esto se obtuvo a partir de la revisión y análisis de diversas literaturas y normas que rigen el derecho administrativo, se resalta en ese orden, las seis (6) características que identifica Montero (2017), dentro de las que se pueden citar: la Decisión Administrativa, definida como el derecho de impugnación de los administrados y que debe materializarse según las normas establecidas. Se señala el derecho afectado, condicionante de la impugnación del acto administrativo, está la Autoridad Fijada por Ley, debe existir una autoridad facultada legalmente para conocer el recurso administrativo de que se trate. Otras de las características son: Requisitos, Procedimiento Especial. El procedimiento establecido para los recursos administrativos es distinto del procedimiento de derecho común y la obligación de Responder al Fondo.

Como respuesta al objetivo tres (3), se hizo una identificación y numeración de las características de los recursos Jurisdiccionales en materia de función pública a partir de lo planteado por Montero (2011), a saber: Decisión Administrativa, Derecho Afectado, Autoridad Fijada por Ley, Requisitos, Procedimiento Especial y Obligación de Responder al Fondo.

Finalmente, se dio respuesta al objetivo cinco (5), se determinó el resultado del ejercicio de los recursos administrativos y jurisdiccionales de los servidores con estatus de carrera incorporados durante el periodo 2016-2022. Estos resultados indican que, durante el periodo señalado, hubo un alto ejercicio del recurso administrativo, del total de encuestados, 120 servidores hicieron uso de este, y ocho (8) servidores elevaron recurso por ante la jurisdicción contencioso administrativa. Con estos resultados, se infiere que, a pesar de existir baja difusión

sobre los recursos, los servidores de carrera se han preocupado por conocer cómo proceder cuando sus derechos sean vulnerados.

4.4. Recomendaciones

De las conclusiones de esta investigación se llegan a las siguientes recomendaciones;

Al Ministerio de Administración Pública (MAP).

- Trabajar en capacitar de manera permanente a los servidores públicos en los temas relativos al ejercicio de los recursos tanto administrativos como contenciosos y los tiempos para su ejecución. No solo a través de charlas, también poniendo a disposición medios de información alternos como las redes sociales.
- Crear mecanismos para que los órganos y entes acojan los recursos de reconsideración cuando estos correspondan, sin que se tenga que llegar al Tribunal.
- Generar espacios de acercamiento entre el órgano rector del empleo público Ministerio de Administración Pública y los Tribunales correspondientes.
- Mayor acompañamiento en los procesos de aplicación del debido procedimiento, evitando a los servidores tener que llegar a los tribunales.
- Continuar concienciando a los titulares de los Órganos y Entes de la Administración Pública sobre la importancia de la Carrera Administrativa, como garantía de prestación de buenos servicios a los ciudadanos y por vía de consecuencias del cumplimiento de la finalidad del Estado.

- Motivar para que el MAP como órgano rector del empleo público, genere estadísticas sobre los recursos incoados por los servidores de carrera en materia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

A las Universidades:

- En especial a la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña a promover investigaciones relacionadas a estos temas, dado los escasos estudios existentes en el país.

A los servidores públicos en sentido general, con énfasis a los de carrera administrativa:

- Para que vayan teniendo mayor libertad para el ejercicio de los recursos, en la medida que conocen los recursos y la rapidez con que son acogidos por los órganos competentes, hay más derechos y más garantía.

Referencias Bibliográficas

Bibliografía

- Amaro Guzmán, R. (1999)., “*Régimen Constitucional de la Administración Pública*” Colección Debates Constitucionales, CONARE.
- Amaro Guzmán, R. (2006). “*Derecho y Práctica de la Función Pública*” Publicaciones ONAP, Santo Domingo, Rep. Dom.
- Amaro Guzmán, R. (2007). “*Principios de Derechos Humanos y Profesionalización de la Función Pública, una Respuesta Convincente a la Partidocracia*” en Revista de Administración Pública No. 2, Secretaría de Estado de Administración Pública (SEAP), Santo Domingo.
- Amiama, Manuel A. (2008). “*Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana*”, revisado y anotado por Raymundo Amaro Guzmán, Publicaciones SEAP, 3ra Ed., Santo Domingo, Rep. Dom.
- Bernal Torres (2000). Metodología de la Investigación para Administración y Economía. Editorial Prentice Hall. Colombia.
- Bernal Torres, C. A. (2006). “*Metodología de la investigación*”: para la administración, economía, humanidades y ciencias sociales. Ciudad de México: Pearson Educación.
- Bermejo Vera, J. (2005). “*Derecho Administrativo Básico*”, Editora Arazandi, España.
- Buj Montero, M. (2000). “*Manual De Derecho Administrativo*”, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina.
- Bermudez Soto Jorg (1999) Estudio de Derecho Administrativo, Revista de Derecho Administrativo, Vol 70, Página 1999
- Carvajal Oviedo, Herbert, Jurisdicción contenciosa Administrativa, 2009.
- Capitant, H. (1977). “*Vocabulario Jurídico*”, Ediciones Depalma, Argentina.

- Cobo Olvera, T. (1995) “*Régimen Jurídico De Las Administraciones Públicas (análisis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero)*”. Madrid. Editora Civitas.
- Dimock, Marshall E. y Gladys O. (1967) “*Administración Pública*”, Editorial Hispano América.
- Entrena Cuesta, R. (1999). “*Curso de Derecho Administrativo*”, Tomo I, Editora Tecnos.
- Fidias G. (2012). Proyecto de Investigación, Introducción a la Metodología de la Investigación Científica. Editorial Episteme, Caracas Venezuela.
- Fisher, Laura y Navarro Alma. “*Introducción a la Investigación de Mercados*”, 3ra Edición. Editorial McGraw Hill Interamericana Editores S.A. de C.V. 1997
- Gohin, O. (1999). “*Contentieux Administratif*”, Éditions Litec, Paris, Francia.
- Hernández, S. (2012). *Metodología de la Investigación*. Quinta Edición. Mcgraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. de C.V
- Jorge Prats, E. (2003). “*Evolución Histórica del Constitucionalismo*” en “Manual Constitución y Garantías Procesales, PARME, Santo Domingo, República Dominicana.
- Jorge Prats, E. (2006). “*El acceso a la Justicia Constitucional y Administrativa y la protección de los Derechos Fundamentales*”, Serie Acceso a la Justicia No.4, Santo Domingo, República Dominicana.
- Jorge Prats, E. (2008). “*La eficacia de la actuación de la Administración Pública como garantía de los derechos de los ciudadanos*”, en “*Modernización de la Gestión Pública*”. Revista de Administración Pública No. 3, Secretaría de Estado de Administración Pública (SEAP), Santo Domingo, Pág. 16
- López Olvera, Miguel A. “Los principios del procedimiento administrativo”, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1594/12>. Pdf.

- Lopera, J., Ramírez, C., Zuluaga, M., & Ortiz, J. (2010a). El método analítico. Medellín: CISH – U de A.
- Lopera Echavarría et al (2010). *El Método Analítico como Método Natural Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, vol. 25, núm. 1, enero-junio, 2010. Euro-Mediterranean University Institute Roma, Italia.
- Marienhoff, M. (2002). “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Tomo. II, Buenos Aires, Argentina.
- Mendez Alvarez (2006). “*Metodología para la Elaboración de Trabajo de Investigación*” 2 da Edición. Bogotá-Colombia.
- Merkel, A. (2004) “*Teoría General del Derecho Administrativo*”. Edit. Comares, Granada.
- Montero, G. (2007). “*La Función Pública en la Constitución Dominicana*” en Revista de Administración Pública No. 1, Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), Santo Domingo, República Dominicana.
- Montero, G. (2011). “*La Constitucionalización de la Función Pública*”, en “La Administración Pública en el Nuevo Régimen Constitucional”, Revista de Administración Pública No. 5, Ministerio de Administración Pública (MAP), Santo Domingo.
- Montero, G. (2011). “*Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos*”, Ediciones MAP, Santo Domingo, República Dominicana.
- Montero, G. (2017). “*Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos*”, Ediciones MAP, Santo Domingo, República Dominicana.
- Oviedo, H. (2009). “*Jurisdicción Contencioso-Administrativa*”, Ed. Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, Rep. Dom.
- Parada, R. (2004). “*Derecho Administrativo I*”, Editorial Marcial Pons, Madrid, España.

- Parejo Alfonso, L. (1984). “*Concepto del Derecho Administrativo*”, Editorial Jurídica venezolana, Caracas, Venezuela.
- Tenas y Rivas (2007). “*Manual de Investigación Documental*” elaboración de Tesinas, Departamento de Psicología de la UIA. México.
- Santana Viñas, R. (2005). “*Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Tribunal Superior Administrativo*”, Publicaciones ONAP, 1ra. Ed., Santo Domingo, República Dominicana.
- Serra Rojas, A. (2001). “*Derecho Administrativo*”, Segundo curso, Editora Porrúa, México.
- Sulbarán Dimas (2009) “*Escala de Actitudes*”. Universidad Central de Venezuela Facultad de Humanidades y Educación Escuela de Psicología Departamento de Psicología Social Cátedra de Planificación de la Investigación II. Venezuela.

Normativa

- Constitución de la República Dominicana. (2015). Santo Domingo, República Dominicana. Gaceta Oficial No. 10805 del 10 de junio de 2015
- Constitución de la República Dominicana. (2010). Santo Domingo, República Dominicana: Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia.
- Ley No. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaria de Estado de Administración Pública. G. O. No. 10458. Del 16 de enero de 2008. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ley No. 1494, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, G.O. Nª 6673, del 9 de agosto de 1947.
- Ley No. 13-07 de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, G.O. No. 7947 del 5 de febrero de 2007.
- Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, G. O. No. 10426, del 20 de julio del 2007. CONARE, Segunda Edición, Santo Domingo, Distrito Nacional.

Reglamento 251-15 sobre Reclutamiento y Selección de Personal en la Administración Pública

- Constitución Política de la República Dominicana del año 1844.
- Constitución Política de la República Dominicana de febrero del año 1844.
- Constitución Política de la República Dominicana de Diciembre del año 1844.
- Constitución Política de la República Dominicana del año 1955.
- Constitución Política de la República Dominicana del año 1994.
- Constitución Política de la República Dominicana del año 2002.
- Constitución Política de la República Dominicana 2015, Ediciones MAP, Santo Domingo, República Dominicana, Año 2015.
- Compendio de Normas sobre Profesionalización de la Función Pública (2011), Ediciones MAP, Santo Domingo, República Dominicana.

Revistas

“La Administración Pública en el Marco Constitucional” (2007) *Revista de Administración Pública No. 1*, Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), Santo Domingo, República Dominicana.

“Profesionalización de la Función Pública” (2007), *Revista de Administración Pública No. 2*, Secretaría de Estado de Administración Pública (SEAP), Santo Domingo.

“Modernización de la Gestión Pública” (2008) *Revista de Administración Pública No. 3*, Secretaría de Estado de Administración Pública (SEAP), Santo Domingo, República Dominicana.

“Organización de la Administración Pública” (2015). *Revista de Administración Pública No. 4*, Ministerio de Administración Pública (MAP), Santo Domingo, República Dominicana.

“*La Administración Pública en el Nuevo Régimen Constitucional*” (2011), *Revista de Administración Pública No. 5*, Ministerio de Administración Pública (MAP), Santo Domingo, República Dominicana.

Referencias de Internet

“Derecho Administrativo General”, Grupo CTO Hacienda, Disponible en http://www.grupocto.es/tienda/pdf/gh_temsorgest_capm.pdf (05/09/2012).

Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, vigésima segunda edición, disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=constituci%C3%B3n> (05/09/2012).

“Elementos Básicos de Derecho Administrativo”, Disponible en http://www.osinerg.gob.pe/newweb/pages/Publico/LV_files/Manual_Derecho2.pdf (05/09/2012)

González, Ricardo, (2012) “*Contratos administrativos*”, disponible en http://www.newsmatic.e-pol.com.ar/index.php?Accion=VerArticulo&NombreSeccion=Notas%20de%20c%E1tedra%20universitaria&aid=6216&pub_id=99 (05/09/2012).

Prensa Núñez, Alberto, (2012) “*El Recurso De Casación en la República Dominicana*”, disponible en <http://prensaasociados.blogspot.com/2011/07/el-recurso-de-casacion-en-la-republica.html> (05/09/2012)

Palella Stracuzzi, S. y Martins Pestaña, F. (2012). *Metodología De La Investigación Cuantitativa*. 3ra Ed. Recuperado de <https://metodologiaecs.wordpress.com/2015/09/06/metodologia-de-la-investigacion-cuantitativa-3ra-ed-2012-santa-palella-stracuzzi-y-feliberto-martins-pestana-2/>

Villagra Santander, Gastón, “*El Recurso de Revisión*”, Disponible en https://www.ucursos.cl/derecho/2007/2/D124A0740/1/material_docente/previsualizar?id_material=156216 (05/09/2012).

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/recurso-de-inconstitucionalidad/recurso-de-inconstitucionalidad.htm>(05/09/2012).

Demografías del Distrito Nacional -ATLAS 2021. Recuperado de <https://adn.gob.do/demografia-2/>.

Parte 6. Anexos

6.1 Encuesta

FORMULARIO DE RECOPIACION DE INFORMACION, DIRIGIDO A LOS SERVIDORES DE CARRERA ADMINISTRATIVA GENERAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA

Atención servidores de Carrera Administrativa de la República Dominicana.

Saludos, mi nombre es Abril María Arias Taveras, soy Analista de Función Pública y, en esta oportunidad quiero solicitarte me colabores con el llenado de las siguientes preguntas, cuyas informaciones serán utilizadas exclusivamente en mi trabajo de investigación de Tesis de Maestría para optar por el título de Magister en Derecho Administrativo y Gestión Pública, estudios realizados en la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, en el periodo 2021-2022.

Título de la Investigación: Análisis del ejercicio de los Recursos Administrativos y Jurisdiccionales de los Servidores Públicos de Carrera, incorporados por Concursos en los años del 2016 al 2020, a la luz de la No. Ley 41-08 de Función Pública y la Constitución del 2015, enero- diciembre de 2022. Santo Domingo, Distrito Nacional.

NOTA: Solo contestar hasta las preguntas que se adapten a tu caso y luego dar a enviar.

Agradezco de antemano, el tiempo y la atención prestada a la presente solicitud.

Mi contacto celular es: 809.769.9799

1. Género *

- Femenino
- Masculino

2. Edad *

3. Nivel académico: *

- Bachiller
- Estudiante Universitario/a
- Universitario/a
- Postgrado
- Maestría
- Doctorado (PHD)

4. Usted es servidor/a de Carrera Administrativa? (si no lo es, favor no continuar e irse directamente a enviar)

- Si
- No

¿Grupo Ocupacional al que pertenece? *

- Grupo No. 1 (Estatus Simplificado)
- Grupo No. 2 (Apoyo Administrativo)
- Grupo No. 3 (Técnicos)
- Grupo No. 4 (Profesionales)
- Grupo No. 5 (Encargados y Directores)

5. Tiempo en la Administración Pública: *

6. Usted fue incorporado/a por: *

- Concurso Interno
- Concurso Externos
- Curso-Concurso

7. Usted fue incorporado/a en una Institución: *

- Centralizada
- Descentralizada
- Autónoma
- Desconcentrada

8. Año en que se incorporó a la Carrera Administrativa: *

- 2016
- 2017
- 2018
- 2019
- 2020

- 9. Usted conoce como se ejercen los Recursos en Sede Administrativa y ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa?**

Si su respuesta es no. Favor no continuar respondiendo.

*

- Si
- No

10. Por qué vía o medio lo aprendió?

- Lo leí en la No. Ley 41-08 de Función Pública
- En una Charla que recibí por parte del Ministerio de Administración Pública
- En un Curso de Inducción a la Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP
- Otra vía:

11. Ha ejercido usted alguna vez un Recurso Administrativo?

Si su respuesta es no. Favor no continuar respondiendo

- Si
- No

12. Cuál de los Recursos Administrativos ha ejercido:

- Reconsideración
- Jerárquico

13. Cuál fue el motivo o causal que le llevó a ejercer dicho Recurso?

14. El Recurso Administrativo ejercido fue acogido y respondido oportunamente por la Institución?:

- Si
- No
- En curso

15. Ha utilizado la vía conciliatoria que ofrece la Ley No. 41-08 y su Reglamento de Aplicación No. 523-09, ante el Ministerio de Administración Pública (Dirección de Relaciones Laborales)

- Si

- No
- En curso

16. Hubo conciliación?

- Si
- No
- En curso

17. Acogió la institución el dictamen de la Comisión?

- Si
- No
- En curso

18. Ha ejercido alguna vez un recurso ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa?

- Si
- No
- En curso

19. Obtuvo una sentencia favorable?

- Si
- No
- En curso

20. La Institución acogió el dispositivo de la Sentencia?

- Si
- No
- En curso

21. Año en el cual se dictó la Sentencia en el Tribunal Contencioso Administrativo?

22. Su demanda escaló a:

- Suprema Corte de Justicia
- Tribunal Constitucional

- No escaló

23. Obtuvo sentencia del Tribunal Constitucional?

- Si
- No

23. Tiene usted algún comentario que añadir?: *

Servidores Incorporados a la Carrera Administrativa General y Especiales

Servidores por carrera

Estado de servidores

Activo

Carrera	Cantidad	Porcentaje
Carrera Diplomática	95	0.15%
Carrera Docente	44.305	71.70%
Carrera Administrativa General	15.586	25.24%
Carrera Tributaria	646	1.05%
Carrera del Ministerio Público	1.111	1.80%
Total	61.743	

■ Carrera Diplomática y Consular
 ■ Carrera Docente
 ■ Carrera Administrativa General
 ■ Carrera Tributaria
 ■ Carrera del Ministerio Público



6.2 Cronograma

ACTIVIDADES	Noviembre				Diciembre								Enero			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Semanas																
Diseño de anteproyecto	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■						
Presentación de anteproyecto											■					
Espera Asignación de asesor												■				
Inicio de desarrollo del proyecto final													■			
Recolección de información y datos														■		
Análisis y redacción de informe															■	
Corrección y encuadernación															■	
Sustentación y defensa																■

6.3 Presupuesto

Universidad Pedro Henríquez Ureña Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas	
Gastos del informe final	
Elemento	Cantidad
Créditos	RD\$ 12.000.00
Impresión y encuadernado	RD\$ 6,000.00
Dietas y viáticos	RD\$ 1,500.00
Transporte	RD\$2,000.00
Total	RD\$ 21,000.00