

## **La Administración Pública en República Dominicana**

La Revolución Francesa de 1789 influyó poderosamente en Francia y en toda Europa para propiciar la construcción jurídica del Estado y, por ende, profundas transformaciones en el ordenamiento jurídico, que propiciaron el estudio de la Administración Pública.

**Woodrow Wilson** en 1887 elaboró una de las definiciones más amplias y antiguas de la **Administración Pública**, decía que es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible..

**La Administración Pública en nuestro país** tiene su origen a través de las raíces históricas y culturales de los fenómenos que caracterizan la Burocratización del Aparato Estatal y de su Marco Jurídico, tales como, Centralización, Autoritarismo, Exceso de Papeleo, Desconfianza e Influencia Política en la Designación de los Servidores Públicos.

Las actividades para modernizar la Administración Pública Dominicanas se iniciaron a principio de la década de 1960, enviando 5 profesionales nacionales en 1962 a realizar estudios de Post-Grado en Ciencias Administrativas a la Universidad de Puerto Rico.

Esto fue auspiciado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, con la intención de establecer una capacidad nacional propia en esta materia.

La Administración en la República Dominicana constitucionalmente se encuentra encomendada de manera principal al Poder Ejecutivo. Participa en ella el Congreso Nacional, como órgano regulador y fiscalizador de aquel poder. La comparten, unos pertenecientes al Gobierno Central y otros al sector Descentralizado del Estado.

Entre los órganos fundamentales de la Administración, previstos por la Constitución, están además del Poder Ejecutivo, la Asamblea Nacional, el Senado, la Cámara de Diputados, la Cámara de Cuentas, la Junta Monetaria, el Banco Central y los Ayuntamientos.

Los órganos de Administración a que hemos hecho alusión generalmente se encuentran consagrados en los demás ordenamientos constitucionales de Hispanoamérica, con algunas variantes en cuanto a denominaciones y aquellos propios del Estado de que se trate.

### **Órganos que Conforman el Poder Ejecutivo**

Habiendo señalado los órganos superiores del Estado previstos en la Constitución, es necesario ahora determinar los órganos que conforman el Poder Ejecutivo, cuyo titular está investido de la calidad de Jefe de la Administración Pública, como hemos señalado.

Resulta también de interés describir en líneas generales las diversas modalidades que presenta la Organización Administrativa del Estado para coordinar las funciones de tales órganos en el ejercicio de sus cometidos y las relaciones que surgen entre ellos. Es preciso pues, estudiar estas modalidades que tradicionalmente se reducen a los regímenes de centralización y descentralización.

Hemos visto que el Estado es el órgano supremo de la nación investido de personalidad jurídica y de los atributos inherentes a esta calidad. Los actos jurídicos legalmente autorizados, concernientes a la Administración Pública, deben instrumentarse en su nombre.

No obstante, los órganos de la Administración Pública, en principio, carecen de personalidad jurídica propia, y en consecuencia, cuando actúen en la vida jurídica, a través de sus titulares, debidamente apoderados, lo harán a nombre del Estado, cuya representación jurídica y política generalmente ostenta el Presidente de la República.

### **Instituciones Superiores de la Administración Pública**

Las instituciones superiores de la Administración Pública que conforman el Poder Ejecutivo son: Presidencia de la República cuyo titular ejerce la suprema autoridad de la nación, las Secretarías de Estados y ciertos Organismos de Asesoría Técnica ubicados en el más alto Nivel Jerárquico.

Después todos los demás órganos y autoridades de la Administración Pública se hallan bajo la dependencia del *Presidente de la República y de los Secretarios de Estados*.

### **Centralización Administrativa**

La figura jurídico-administrativa reconocida por la doctrina para coordinar las funciones de estos órganos y sus relaciones interinstitucionales, *es la Centralización Administrativa*. Conviene, pues, conocer su acepción. Nada más oportuno que recurrir al pensamiento del insigne tratadista Mexicano Gabino Fraga, cuando nos dice que: existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, la relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía. Mediante dicha relación se explica como se mantiene la unidad del Poder Administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman.

Este orden jerárquico procura mantener la unidad administrativa en la acción del Estado y la coordinación de sus programas. En él están presentes los principios de *Unidad de Mando y Coordinación* que estudiamos en el capítulo anterior.

*¿Cuáles serán entonces los órganos de la administración sujetos a esa relación jerárquica para mantener la unidad y coherencia administrativa del Estado?* De lo expuesto, resulta que los órganos que configuran la Administración Central están representados por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y sus dependencias; los órganos superiores de los Poderes Públicos que, aún independientes del Poder Ejecutivo, mantienen sistemas uniformes de contabilidad gubernamental, control presupuestario y financiero, sujetos a las disposiciones jurídicas de la administración centralizada.

### **Descentralización Administrativa**

La Administración Pública descentralizada está constituida por las instituciones autónomas y descentralizadas del Estado y las empresas públicas. Se reputan organismos autónomos y descentralizados del Estado, aquellos órganos dotados, en principio, de una personalidad jurídica distinta de la del Estado, con patrimonio propio, autonomía administrativa y libre determinación, creados para realizar un cometido estatal y sujetos a las limitaciones impuestas por la Constitución y las Leyes.

Todos los actos y operaciones legalmente realizados por los organismos autónomos y descentralizados se reputan garantizados por el Estado.

Los organismos de participación estatal mayoritaria, de una conformación de Derecho Público y/o privado, dedicados a la explotación industrial, comercial o agrícola, se denominan *empresas pública*.

El incremento de la participación de Estado en la dirección y ejecución del proceso de desarrollo nacional dio

por resultado, ante la ineficiencia del esquema tradicional de organización, el surgimiento de esta nueva forma de organización administrativa, la descentralizada y con ella esa figura jurídica denominada organismos autónomos y empresas públicas, que en América Latina tienen vigencia real a partir de la década de 1930, aun cuando existen desde épocas anteriores algunos precedentes de estos entes públicos.

Este tema lo enfocaremos con mayor amplitud más adelante, dada su importancia en la Administración Pública Contemporánea.

### **¿Por Qué se Vincula la Administración con el Poder Ejecutivo?**

Hemos apuntado que la concepción de la teoría de la división de Poderes del Estado, de Montesquieu, concibe *al Poder Legislativo* como el encargado de sancionar las leyes; *al Ejecutivo* como el responsable de aplicarlas y *al Judicial* con la misión de interpretarlas.

### **La Función del Poder Ejecutivo como Gestor y Administrador de los Asuntos Públicos.**

En la realidad política y administrativa, la función del Poder Ejecutivo, sobre todo ante la nueva concepción del Estado providencialista, va más allá de la misión que le asignaron los padres y precursores de la clásica doctrina de división de poderes.

Es como acertadamente pregona el profesor Argentino *Linares Quintana*, cuando afirma que: la misión que incumbe el Poder Ejecutivo es ejecutar la ley –que es sancionada por el Poder Legislativo y aplicada a los casos particulares que se susciten por el Poder Judicial–, apenas si se designa en una forma asaz primaria la esencia de la función ejecutiva. Su misión es, en realidad, mucho más vasta que una mera ejecución de las leyes, por más amplias que sean las reglas que rijan esta ejecución; podría decirse, en general, que consiste en la gestión y administración de los asuntos públicos. La función legislativa y la función judicial no constituyen en suma sino la vida abstracta del Estado, cuya vida concreta es la gestión de los asuntos públicos; es la Administración en un amplio significado.

Esta concepción ha fundamentado la corriente de que el Poder Ejecutivo, y por consiguiente su titular, representa al Estado en su vida jurídica, no solo en el ámbito interno, sino también en el campo internacional. De ahí que no resulte exagerada la aserción de que el Poder Ejecutivo rige los destinos del pueblo y administra sus intereses superiores.

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

Al inicio de este capítulo, indicaremos que en nuestros primeros textos sustantivos se anunciaba que el Poder Ejecutivo residía en el Presidente de la República, aunque complementado por el Consejo de Secretarios de Estado. Más adelante, en los textos de 1877, 1878, 1880, 1881, 1886 y 1907, se consagró que el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República en unión de los Secretarios de Estado, que son sus órganos inmediatos. A partir de la reforma de 1908 dicho Poder Ejecutivo se convirtió en unipersonal; así lo consigna la actual Constitución Dominicana (Art. 49).

En la República Dominicana, desde 1844 en que surge como *Estado independiente*, al titular del Poder Ejecutivo se le ha denominado Presidente de la República, con excepción de un corto período, en 1866, durante el cual se dio al Magistrado el nombre de Protector, recordándose la denominación que había sido dada al Jefe Ejecutivo en Inglaterra, en la época de la primera revolución.

Aquel Protector fue el famoso *Oliverio Cromwell*. En todos los regímenes republicanos a partir de la fundación de los Estados Unidos se ha dado la denominación de Presidente de la República para el Jefe Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo ejercido por el Presidente de la República, unas veces de manera unipersonal, y otras conjuntamente con la reunión de Ministros o Secretarios de Estado, representa la máxima concentración de poder consagrada por los ordenamientos Constitucionales.

Esta concepción sitúa a la gran mayoría de nuestros regímenes de gobierno, como presidencialistas, caracterizados por ilimitadas prerrogativas constitucionales conferidas al Primer Magistrado de la Nación, las cuales son complementadas por disposiciones adjetivas.

### **Centralización del Poder de Decisiones en el Presidente de la República**

**En América Latina los regímenes de gobierno se han caracterizado por una excesiva centralización administrativa que data desde la misma época colonial, persistiendo aun en el Poder Ejecutivo una considerable concentración de funciones, decisiones y recursos. La plenitud de poderes públicos –dice Andrés Serra Roja– unido a la habilidad presidencial hacen del Presidente un supremo arbitro de la vida nacional. A él corresponden aquellas supremas tareas en que afinan los pueblos su felicidad o su desventura: el equilibrio de la vida social y el pasar sobre las propias convicciones cuando lo exige el momento histórico.... Pero, ningún funcionario, por elevado que sea, puede estar por encima de la ley. Aludimos a una importante ejecutoria pronunciada en el vecino país del norte en la resolución United States US Lee.**

**El juez Lee, a nombre de la Corte, manifestó: *NINGÚN HOMBRE DE ESTE PAÍS ES TAN IMPORTANTE COMO PARA ESTAR POR ENCIMA DE LA LEY.* Ningún funcionario de la ley puede desafiar esa ley con impunidad.**

**El mismo autor parafraseando al Presidente Roosevelt, considera que la Presidencia de la República no es un puesto *burocrático*, sino un caudillaje moral. Para el extinto mandatario Norteamericano, la Presidencia más que un cargo administrativo representaba preeminentemente un sitio de dirección moral.**

### **El Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa**

**En la generalidad de los regímenes constitucionales de Hispanoamérica se confiere al Presidente de la República la calidad de Jefe de la Administración Pública, así lo prescribe el Art. 55 de la Constitución Dominicana. La Constitución Venezolana en su Artículo 181 lo consagra como Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional. El artículo 120 de la Constitución Colombiana no deja dudas al respecto al proclamarlo como Suprema Autoridad Administrativa. Lo que quiere significar, analizando los casos Colombiano y Dominicanos, que por analogía pueden aplicarse a los demás, es que salvo en los casos en que se trate del ejercicio de atribuciones administrativas otorgadas por la Constitución a otros Órganos del Estado, el Presidente de la República tiene la suprema posición jerárquica respecto de los órganos y agentes, y que las leyes no pueden organizar las atribuciones de esos órganos y agentes en una forma que desconozca esa posición jerárquica superior, en una medida injustificable. Este es uno de los motivos de la facultad de observar las leyes que la Constitución confiere al Presidente de la República. La promulgación de las mismas significa, en cuanto a este punto, la anuencia del Poder Ejecutivo a la forma en que el Congreso organiza esas atribuciones, cuando se trata de Leyes Administrativas.**

**Por ejemplo, en la República Dominicana, la facultad de legislar, atribuida al Congreso Nacional por el inciso 23 del Artículo 37 de la Constitución de la República, es acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución.**

**De la interpretación de este artículo se infiere, que los asuntos de orden puramente administrativo no debe ser objeto de legislación alguna, sin la iniciativa y consenso del titular del Poder Ejecutivo, puesto que la dirección y la reglamentación de los mismos es facultad exclusiva del Presidente de la República,**

**de acuerdo al artículo 55 de la Constitución.**

**En los casos en que el legislador trata de organizar los servicios y atribuciones de la Administración Pública, se desconoce, la suprema posición de superioridad jerárquica del Presidente de la República y se produce una manifiesta intervención dentro del ámbito de competencia de otro Poder del Estado.**

**Nos parece conveniente que la *Carta Magna dominicana* disponga que la iniciativa legislativa en asunto concernientes a la Administración Pública corresponda exclusivamente al Presidente de la República, a fin de procurar la unidad y coherencia en la organización Administrativa del Estado, tal y como lo han previsto algunas otras constituciones de América Latina.**

### **Modelo de Administración para los Países del Tercer Mundo**

Los países del Tercer Mundo tiene ante si el reto de acometer el estudio de la Administración Pública con un nuevo enfoque. Es preciso definir con suma exactitud el modelo de Administración Estatal. Necesario para hacer frente a las ingentes tareas y responsabilidades que tiene por delante el Estado contemporáneo, ante el rol estratégico y determinante del sector público en el proceso del desarrollo.

Esos modelos de Administración Pública deben fundamentarse en las condiciones sociales, económicas, política y jurídicas de cada nación para que la organización Administrativa del Estado responda a la realidad nacional, sin descartar, por su puesto, como mero patrón de referencia, la experiencia y avance de otro tipo de Administración Pública de países altamente desarrollados.

De lo apuntado, se infiere la necesidad de analizar el contexto nacional dentro del cual funciona la Administración Pública, ya que está no puede ser

considerada aisladamente en su estudio. Las fuerzas sociales, políticas, económicas, y jurídicas que inciden en ella son el medio ambiente dentro del cual existen, de él recibe influencias que condicionan su mismo funcionamiento. Por ello se ha expresado que la Administración Pública es en ultima instancia el reflejo de la educación, cultura, tradición, y estilo de vida de una nación.

Creemos pues, que el lector le resultara de interés, principalmente al estudiante de Administración, conocer a grandes rasgos la concepción del ente jurídico-político que es el Estado, al cual sirve de instrumento la Administración Pública y de los elementos más importante que intervienen en la conformación de ese Estado de Derecho, tales como Nación y Gobierno.

### **Administración Pública, (Ciencia, Técnica o Arte.)**

La Administración Pública tiene su propia connotación jurídico-política cuando la consideramos como la institución que realiza los fines del Estado. Desde el punto de vista académico, los principios de organización y de gerencia científica, con todas sus implicaciones jerárquicas, de división de trabajo y de recursos, constituyen sus principales elementos. Oportuno es señalar, que aun bajo este enfoque, el aspecto humano representa el factor más importante de la Administración y de mayor significación social, por cuanto éste condiciona su eficiencia y desarrollo.

El acto administrativo, expresión de la voluntad del Estado a través de su principal instrumento, cual es la Administración Pública, cumplirá sus fines en la medida en que los titulares del ejercicio de la función pública ejerzan su poder discrecional con eficiencia y ecuanimidad. Para que este fenómeno suceda necesariamente tenemos que promover la nacionalización de la maquinaria estatal, incluyendo todos sus procesos y sistemas. Es este el campo de estudio de la Administración Científica. Pese a ello, existe disparidad de criterios entre los autores en considerarla ciencia, técnica o arte.

De ahí que resulte necesario conocer previamente el significado de los términos ciencia, técnica y arte, para así ponderar el verdadero sitio de la Administración en el Campo Académico.

- **Ciencia:** es un conjunto de conocimientos y de investigaciones, que tiene sus propios principios y permite obtener conclusiones confiables y susceptibles de adquirir carácter unitario.
- **Técnica:** es un conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte, pericia y habilidad para usar esos procedimientos y recursos.
- **Arte:** es una virtud, disposición, precepto, reglas o conjunto de procedimientos necesarios para hacer bien una cosa.

### **Surgimiento del Estado de Derecho. Preeminencia en el Estudio del Derecho Administrativo**

El surgimiento del Estado de Derecho en Europa propició el estudio de la Administración Pública, tanto el lo que concierne a su ordenamiento jurídico como en lo referente a los principios y técnicas sustentados por la ciencia de la Administración.

Cabe advertir, sin embargo que pese al aporte que la *Escuela Camera– lista* y otros estudiosos habían ofrecidos antes de la Revolución Francesa, este sufre un estancamiento en su desarrollo , superado por el surgimiento del Derecho Administrativo.

Es así como los ensayos sustentadores de la ciencia de la Administración Pública son sustituidos por la rica doctrina jurídica de

derecho administrativo surgido a partir del siglo XIX. Esto dio origen a que los tratadistas de esta nueva disciplina monopolizaran el pensamiento administrativo durante años , adquiriendo auge esa rama del Derecho Público que trata del ordenamiento jurídico de la Administración Pública. Esta prioridad del estudio del Derecho Administrativo.

o