DERECHO Y PRÁCTICA
de la función pública

Raymundo Amaro Guzmán

COLECCIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA
DEL DERECHO DOMINICANO
1844-1998
Frank Moya Pons

REFORMA DEL ESTADO

5

Derecho y Práctica de la Función Pública

Raymundo Amaro Guzmán

HOMENAJE A JORGE MORALES YORDÁN

DERECHO Y PRACTICA DE LA FUNCION PUBLICA

Raymundo Amaro Guzmán
Director de la ONAP
Decano de la Facultad de
Ciencias Económicas y Sociales
de la UNPHU

Santo Domingo, R. D.
Junio de 1996

DERECHO Y PRACTICA DE LA FUNCION PUBLICA

Raymundo Amaro Guzmán

PRIMERA EDICION
1,000 EJEMPLARES

Impreso en la República Dominicana
Printed in Dominican Republic

***Publicaciones* ONAP**
Departamento de Relaciones Públicas y Publicaciones
Edifico de Oficinas Gubernamentales
Av. México esq. Leopoldo Navarro
Santo Domingo, R. D.

A JORGE MORALES YORDAN
-In Memoriam-

Lo conocimos en el momento en que las egregias figuras de Luis Muñoz Marín, José Figueres, Rómulo Betancourt y Juan Bosch ostentaban el liderato en la región como los paradigmas de la democracia, y los tres primeros ejercían el Poder Ejecutivo en Puerto Rico, Costa Rica y Venezuela, respectivamente.

Nuestro primer encuentro en el país se produjo luego de la caída de la dictadura. Como emisario de la singular democracia antillana, y por mandato de don Luís y del insigne hombre de letras Jaime Benítez, a la sazón Rector de la Universidad de Puerto Rico, nos visitó en su condición de Subsecretario del Departamento de Estado y Encargado de los Programas de Cooperación Técnica, en compañía de otros notables hombres públicos de su país, como Severo Colberg, quien llegara a ser uno de los más señeros legisladores de Puerto Rico, y Juan R. Fernández, Profesor de la Universidad de Puerto Rico, y luego Rector de ésta.

En esa primera visita se ofreció a la Universidad Autónoma de Santo Domingo un programa intensivo de adiestramiento en servicio en Administración Pública, para funcionarios activos del Gobierno.

Un primer grupo de veinte profesionales fue seleccionado por nuestra Alma Mater; recibimos entrenamiento en la Universidad de Puerto Rico y en las principales agencias gubernamentales durante cuatro meses. Ahí surge entre nosotros la simiente del Servicio Civil.

Luego del triunfo electoral del Profesor Juan Bosch, el Gobernador Muñoz Marín, paladín de la democracia y de la Reforma del Estado en Puerto Rico y América, retoma el caso dominicano; bajo la inspiración del pensamiento de Hostos, y consciente del atraso administrativo de América Latina, con una extraordinaria visión social y educativa, contando con notables especialistas y profesores, la Universidad de Puerto Rico diseñó una Maestría en Administración Pública, con una duración de dos años, para formar asesores y profesores en el área. La UASD, conjuntamente con la AID y profesores de la Universidad de Puerto Rico, selecciona a quienes escribimos estas notas, junto al Lic. Eduardo Cavallo Román, ya fallecido.

En esa Maestría, Jorge Morales Yordán no sólo fue el maestro que con su dominio extraordinario de la ciencia de la administración nos transmitió sus invaluables enseñanzas, sino que también fomentó en nosotros un ideal de servicio público institucional. En ello fue guía y orientador ejemplar.

Todas las condiciones técnicas y de asesoría internacional, principalmente de las naciones hermanas, Costa Rica y Venezuela, estaban dadas para iniciar a nuestro regreso el diseño y la implantación de un programa de Servicio Civil y Reforma Administrativa, pero un fatal acontecimiento de nuestra historia (nos referimos al funesto cuartelazo militar que depuso al Gobierno Constitucional de 1963) trajo como consecuencia que el Gobernador de Puerto Rico ordenara la suspensión de la asistencia técnica al gobierno de facto, incluyendo las becas de Maestría otorgadas al grupo dominicano, lo que implicaba nuestro regreso al país, sin haber concluído los estudios.

Nuevamente surge la figura de Jorge, quien, junto a Juan R. Fernández, gestiona con el entonces Secretario de Estado, Don Roberto Sánchez Vilella, solicitar a Don Luís que nos permitiera continuar la Maestría, a lo que accedió. La maestría terminó en junio de 1964.

En septiembre de 1965 adviene el Gobierno Provisional del Dr. Héctor García Godoy, y el grupo de egresados, junto al Ing. Tomás Pastoriza y con la asesoría de la AID, promueve la creación del Secretariado Técnico de la Presidencia con sus dependencias, entre ellas la ONAP, en noviembre de 1965. Concomitantemente la UASD y su movimiento renovador inician la carrera de Administración Pública, en la cual fuimos sus primeros profesores.

En ese entonces, como ahora, la misión básica de la ONAP es la de educar y adiestrar a los empleados públicos para el ejercicio de la función pública, inducir en éstos la aceptación de los principios del mérito en base a la idoneidad, así como la profesionalización de la administración pública. En ese momento no contábamos con profesionales suficientes para tan ingente tarea.

Al enterarse Jorge de la creación de la ONAP, nos orienta y concierta con la Universidad de Puerto Rico un acuerdo de trabajo auspiciado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), en virtud del cual distinguidos profesores de Administración Pública se trasladan a Santo Domingo, y junto a nosotros inician, en marzo de 1966, el programa de capacitación de la ONAP.

En el año 1978 la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) inició el desarrollo de una Maestría en Administración Pública, que en su origen dirigió el experto internacional ecuatoriano Dr. José María Jácome. A partir de 1980, y hasta su muerte, la dirigió el Dr. Jorge Morales Yordán. En ella Jorge demostró, una vez más, sus extraordinarias dotes de maestro y su capacidad de liderato y dirección, desarrollando una magistral labor académica con tesonera dedicación. La excelencia académica de esta Maestría se logró gracias a Jorge, y ahí están sus egresados, excelentes profesionales y profesores que hoy sirven al país.

En el año 1990 la Universidad de Puerto Rico (UPR), bajo la Rectoría del Dr. Juan R. Fernández, dispensó un reconocimiento al primer grupo internacional graduado de esta Maestría, del cual fuímos parte, al cumplir sus 25 años de graduados y por la labor realizada en pro del desarrollo de la administración pública en sus respectivos países. Estuvieron acompañándonos en esa memorable ocasión el Dr. Jorge Morales Yordán, Monseñor Agripino Núñez Collado y el Dr. Rhadamés Mejía.

Pasaron años de callado crecimiento... Ahora muere Jorge... -inesperada y dolorosamente-. Monseñor Nuñez Collado oficia la misa de cuerpo presente, y con justicieras y emotivas palabras describió la rectilínea y fecunda personalidad de Jorge Morales Yordán, quien en verdad fué maestro de maestros. Su acentuada vocación por la enseñanza y su abnegada consagración al establecimiento del régimen de Servicio Civil dominicano, nunca serán olvidadas.

-¡Loor a su figura de moderno Quijote de la Administración Pública latinoamericana!-

Raymundo Amaro Guzmán; Víctor Melitón Rodríguez R.;
Luis Scheker Ortíz; Guillermo Quiñonez y Eliana Puig de Quiñonez

PRESENTACION

Desde el momento en que incursionamos en el estudio de la Administración Pública, en 1962, abrigamos la esperanza de ofrecer un aporte a la incipiente doctrina jurídico-administrativa dominicana comentando las características de nuestra función pública, y sobre todo desde el momento en que tuvimos a la mano diversas obras sobre la materia, como la de los insignes tratadistas Rafael Bielsa, de Argentina, Alain Plantey, de Francia y Fernando Garrido Falla, de España.

Luego de inusitados esfuerzos de casi tres décadas, al fin logramos obtener de los renuentes Poderes Ejecutivo y Legislativo la aprobación del principal instrumento jurídico regulador de la función pública dominicana, la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, del 20 de mayo de 1991, declaratoria de principios de Derecho Público y técnico-administrativos. Tres años más tarde es complementada por su Reglamento de aplicación No. 81-94 del 29 de marzo de 1994. Ambos textos representan todo un Derecho Administrativo Laboral de mayor cobertura social, política, jurídica, educativa, cultural y técnica que el Código laboral del sector privado.

Ya con esa base de Derecho Administrativo que sustenta la función pública dominicana, iniciamos la difícil tarea de esbozar, analizar e interpretar cada artículo de la Ley de Servicio Civil y de su Reglamento, en interés de orientar al lector, dada nuestra condición de promotor y redactor de dichos textos, junto a otros compañeros, como Cristóbal Gómez Yangüela y Víctor Melitón Rodríguez. Las páginas que se leerán más adelante representan una aproximación al régimen jurídico que en la República Dominicana regula las relaciones laborales entre el Poder Ejecutivo y sus servidores. Hemos tratado de ofrecer una obra esencialmente didáctica.

Y esa tarea en nuestro medio ha resultado ardua, por el mismo desconocimiento del Derecho Administrativo, incluyendo a los propios profesionales del Derecho, y por ende, la ausencia total de doctrina y jurisprudencia acerca de la función pública. Cuando

revisamos las obras del profesor Plantey, y observamos esa rica y abundante doctrina, jurisprudencia y legislación francesa, en ocasiones nos sentimos tentados a desistir de nuestro propósito.

Sin embargo, en toda nuestra trayectoria nacional e internacional de producción bibliográfica en Administración Pública y disciplinas conexas, mantuvimos ese ideal primario de acometer el estudio de la función pública. Y esta aspiración se convierte en mandato imperativo indeclinable cuando observamos nuestra doctrina, jurisprudencia y legislación referentes a esa otra rama, no ya del Derecho Público, pero sí del privado; nos referimos al Derecho del Trabajo, glosado de manera notable por tratadistas de la talla de Lupo Hernández Rueda y Rafael Alburquerque. Quisimos, pues, en la medida de las limitaciones precedentemente apuntadas, emular esta escuela de pensamiento dentro del Derecho Administrativo.

De ahí que nuestra obra represente en el país el primer ensayo dirigido a glosar el régimen estatutario de la función pública, o lo que es lo mismo, el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, o la Administración de Personal público. Uno de sus aportes más valiosos lo constituye el análisis de novísimos sistemas técnicos de gestión de los recursos humanos en la Administración del Estado y de situaciones jurídico-administrativas nunca antes vigentes en nuestra Administración Pública.

Para robustecer tales incorporaciones, producto de un enjundioso estudio de legislación comparada de América Latina y Europa, la obra, generalmente en notas al cace reproduce sistemas y situaciones administrativos hoy imperantes en naciones de más tradición y experiencia que la nuestra en la regulación de la función pública, tales como Puerto Rico, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Ecuador y España.

El título de la obra, Derecho y Práctica de la Función Pública, tiene su razón de ser en que, además de comentar la Ley y el Reglamento, el tratado recoge situaciones prácticas contenidas en los Instructivos procedimentales preparados y aprobados por la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) para complementar las decisiones del legislador y del decreto reglamentario expedido por el Presidente de la República.

Durante el desarrollo de los veinte capítulos de la obra, observará el lector que al referirnos a la citada Ley de Servicio

Civil y Carrera Administrativa y a su Reglamento de aplicación, utilizamos los términos Ley o Reglamento, según la situación de que se trate.

Por lo demás, la obra ha sido escrita con el deseo de llenar un notorio vacío bibliográfico, lo que esperamos haber logrado. De no así, rogamos a nuestros lectores dispensarnos su indulgencia, pues damos fe de que hemos puesto en esa labor nuestro desprendimiento y mejor empeño al analizar los instrumentos jurídicos y operativos que permitirán al nuevo Gobierno convertir a la Administración Pública en una de las más modernas y eficientes de América Latina.

Por último vaya nuestro agradecimiento a los profesores Cristóbal Gómez Yangüela, Víctor Melitón Rodríguez, Darío Castillo, Inés Constanzo y Carlos Manzano por la revisión de la obra, a Josefina Coss de Viñas, Nazareth De Moya y Salvador Espinal, por su colaboración en el diseño de los índices, y a Carlos Mesa por su revisión final.

Raymundo Amaro Guzmán

Manabao,
Junio de 1996.

CAPITULO I

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

SUMARIO:

Consideraciones generales. Fines del Estado. Organos superiores ejecutores de la voluntad del Estado. Personalidad jurídica del Estado. Poder Ejecutivo. El Presidente de la República como Jefe de la Administración Pública. Gobierno: concepto. ¿Qué es Administración Pública? Organización y competencia. ¿Por qué se vincula la Administración con el Poder Ejecutivo. Administración de los asuntos públicos. Estado empresario. Diversidad de acciones del Presidente de la República. Función de Gobierno. Función administrativa. Función jurisdiccional. Función legislativa. Organización centralizada del Estado. Características de la organización centralizada. Titulares de los órganos centralizados: Secretarios de Estado y otros Ejecutivos. Deberes y atribuciones de los Secretarios de Estado y Subsecretarios de Estado. Directores Nacionales o Generales. Procuraduría General de la República. Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Contraloría General de la República. Capacidad decisoria de los Secretarios de Estado y otros titulares de la Adminsitración Pública. Administración reglada. Poder discrecional. Revocación de los actos de la Administración. Instituciones autónomas y descentralizadas. Base jurídica de los organismos autónomos. Control de los organismos autónomos. Características de los organismos autónomos. Organismos descentralizados.

Consideraciones generales:

Prescribe el Art. 1 de nuestra Carta Sustantiva que "El pueblo dominicano constituye una nación organizada en estado libre e independiente, con el nombre de República Dominicana".[1]

El Estado es, pues, una "comunidad social, más o menos numerosa, con una organización gubernativa propia e independiente de toda otra comunidad, y asentada sobre un territorio propio".[2]

Quiere decir, que el Estado dominicano es la organización político-jurídica que regula nuestras actividades para preservar y garantizar la institucionalidad democrática y la convivencia social.

El desarrollo socioeconómico y cultural de un pueblo dependerá fundamentalmente del fortalecimiento de su Estado de Derecho a través del respeto que gobernantes y gobernados manifiesten a su institucionalidad jurídica y democrática. La grandeza de Francia, país de origen de nuestra legislación, ha descansado en el funcionamiento de su Estado y sus instituciones, y en la legalidad de sus actos, según expresará el General Charles de Gaulle[3] ante el Consejo de Estado.[4]

Es la Administración Pública el órgano instrumental de los fines de bien común del Estado y la que en buen Derecho debe promover un fortalecimiento institucional y democrático al ejecutar sus actos con irrestricto apego al principio de legalidad. De ese respeto al orden jurídico dependerá nuestro porvenir, que habremos de alcanzarlo cuando los dominicanos estemos contestes en que

---

(1) Raymundo Amaro Guzmán, Constitución Política y Reformas Constitucionales, Ediciones ONAP-UASD, Santo Domingo, 1995, Vol-IV.

(2) Lic. Manuel A. Amiama, Notas de Derecho Constitucional, actualizadas por Raymundo Amaro Guzmán, Editorial Tiempo, Santo Domingo, 1995, pág. 13.

(3) Citado por Alain Plantey, Traité Pratique de la Fonction Publique, Librairie Generale de Droit et De Jerisprudence, Tome I, Paris 1971, pág. 7 Allocution prononcée par le General de Gaulle, devant le Conseil d'Etat, le 28 janvier 1960.

(4) La situación francesa es diametralmente opuesta a la dominicana en lo tocante a la preservación del principio de legalidad de los actos de la Administración. El Tribunal Superior Administrativo, creado en 1947, es el órgano homónimo del Consejo de Estado, y desde que sus funciones fueron puestas a cargo de la Cámara de Cuentas en 1951, ninguno de nuestros gobernantes ha abogado por restablecerlo con plenitud de atribuciones, muy por el contrario, se ha debilitado en su competencia ante la creación del Tribunal Contencioso-Tributario instituído por el Código Tributario, en 1992. Sólo la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa ha respaldado su institucionalidad al conferirle capacidad para conocer de los litigios surgidos entre las autoridades y los servidores públicos.

"Ningún hombre de este país es tan importante como para estar por encima de la Ley".

En nuestro medio el cumplimiento y absoluto respeto al principio de legalidad debe ser la meta obligada de todo los dominicanos para así preservar y fortalecer el débil Estado de Derecho que rige los destinos de la nación. Ello demanda, que en los momentos en que ya hemos iniciado un proceso de modernización de nuestras instituciones públicas cerremos fila, gobernantes y gobernados, en una jornada de adecuación cultural e institucional para construir la Administración democrática de ese Estado de Derecho requerida por los dominicanos para un porvenir más promisorio.

Al estudiar este Capítulo analizaremos la posición de superioridad política y administrativa del Presidente de la República con respecto a los demás órganos del Estado, en cuanto a la gestión administrativa manifestada a través de la función pública, en su condición de Jefe de la Administración gubernamental.

Fines del Estado.

Se ha afirmado que los fines del Estado son, en definitiva, los fines que se propone el individuo, habida cuenta de que sólo el individuo, como ser de conciencia, se puede proponer fines y realizarlos. El Estado, pues, no es un fin en sí mismo, sino que existe para la realización de lo que Santo Tomás llamó "el bien común".

Pero, -¿qué se entiende por bien común?.- Analizando este concepto el Profesor Luis Sánchez Agesta,[5] en su obra "Lecciones de Derecho Político", expresa que **"bien"** quiere decir la satisfacción de las necesidades del hombre (sean materiales, espirituales o morales), proporcionándole la paz, la cultura y todo lo necesario para el desenvolvimiento de su existencia. Que sea **"común"** significa que el disfrute de este "bien" ha de compartirse en la proporción justa".

Por su parte, José Zafra Valverda[6] en su "Teoría Fundamental del Estado", al referirse al bien común expresa que "Tampoco es el bien común una especie de fórmula mágica a partir de la cual se puedan determinar todos los bienes posibles para la comunidad política. El bien común, como concepto realista o descriptivo no

(5) Citado por Agustin Besové Fernández del Valle, Teoria del Estado, Editorial JUS, México 1965,pág 540.
(6) Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1967, pág. 596

es punto de partida para operaciones lógicas, sino un punto de llegada, una síntesis abstracta de contenidos cambiantes".

De las consideraciones precedentes hay que colegir que el fin primario del Estado es procurar el bienestar de la comunidad en base a la satisfacción de las diversas necesidades que la vida en sociedad impone al hombre.

En ese orden de ideas, en el momento en que los dominicanos reclaman como un imperativo histórico impostergable un profundo proceso de transformación social, el Estado tiene por delante la misión de promover, a través de sus órganos, una sociedad menos distorsionada y traumática, y más equidad en la distribución del ingreso nacional, de manera que alcance en una mayor proporción a los más necesitados, para así combatir el alarmante estado de pobreza e injusticia que sacude a la Nación. Ello, sin embargo, sólo podrá lograrse si se produce una reconstrucción orgánica y funcional del Estado y si la función pública es revitalizada, principalmente en el aspecto humano.

Organos superiores ejecutores de la voluntad del Estado.

El Art.4 de la Constitución Dominicana establece que "El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes".

Por lo tanto "el Estado, como ente jurídico y político dotado de atributos que le son propios, particularmente el de ser un poder soberano, no es un organismo estático, sino que tiene que cumplir determinados fines, los cuales constituyen su propia justificación. Estos consisten fundamentalmente en la búsqueda del bien común, esto es, en la satisfacción de las aspiraciones e intereses colectivos y permanentes de la comunidad. Para lograr la realización de sus fines, el Estado tiene, pues, necesidad de actuar, de ejercer determinadas funciones".(7)

---

(7) Vladimiro Naranjo Mesa, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Temis, Bogotá, 1991, Cuarta Edición, pág. 71.

Independientemente de los clásicos Poderes de la división tripartita de Montesquieu, el Estado dominicano ha incorporado dentro de su organización, otras instituciones superiores para satisfacer cometidos específicos, como el electoral, y de control financiero.

Ahora bien, en cada Poder del Estado e institución especializada, se encuentra, como elemento condicionante del cumplimiento de sus fines, la función pública a través de la cual es realizada la voluntad del Estado.

Personalidad juridica del Estado.

Una vez constituido el Estado, éste realiza un cúmulo de actividades a través del ejercicio de sus respectivos Poderes e instituciones especiales. Los agentes que ejercen las funciones encomendadas por la Constitución y las leyes en sus actos representan al Estado y pueden comprometer directa o indirectamente la responsabilidad de éste.

El Estado como ente jurídico es titular de derechos y obligaciones. Así, cuando un Secretario de Estado suscribe un contrato, la persona jurídica contratante es el Estado.

El Derecho Público comparado, como la doctrina, admiten a unanimidad el reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, al considerar que son sujetos de derecho no sólo los seres humanos sino también las asociaciones[8] e instituciones oficiales con cometidos específicos que cumplir.

Esta distinción reviste sumo interés para el Derecho Administrativo, por cuanto a las instituciones de la Administración Pública se les reconocen derechos y obligaciones, y actúan al amparo de la personalidad jurídica del Estado.

En el Estado de Derecho de nuestros tiempos, como dice Enrique Sayagués Laso, no tiene asidero la frase de Luis XIV: "El Estado soy Yo".[9]

Los representantes del Estado, "los funcionarios públicos, sólo comprometen su responsabilidad personal cuando cometen

---

(8) El Presidente de la República en virtud de la Ley No. 520 del 12 de julio de 1920, puede conceder la personalidad jurídica a Asociaciones que no tengan por objeto un beneficio pecuniario.
(9) Tratado de Derecho Administrativo, Cuarta Edición puesta al día por el Dr. Daniel M. Martino, Montevideo, 1974, pág.155.

una falta personal, grave y dolosa, es decir, cuando exista mala fé... El principio es que siempre que el Estado, a través de sus instituciones independientes o dependientes, ocasione un daño a terceros, está obligado a repararlo, bastando tan sólo probar el nexo de causalidad entre el perjuicio causado y la actividad realizada por el ente. El dolo del funcionario actuante es, pues, la única causa de exoneración de responsabilidad para el Estado". (10)

Quiere decir, pues, que de acuerdo con una constante doctrina prevaleciente en la República, avalada por innumerables decisiones judiciales, cuando los agentes de la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones ocasionan un daño a terceros, la responsabilidad civil del Estado dominicano queda comprometida.

No obstante, nuestro Derecho Público impide el embargo del patrimonio del Estado. Así lo proclama el Art. 45 de la Ley 1494, del 2 de agosto de 1947 que instituye la jurisdicción de lo contencioso-administrastivo al estatuir que "en ningún caso las entidades públicas podrán ser objeto de embargos, secuestros o compensaciones forzosas, ni el Tribunal podrá dictar medidas administrativas en ejecución de sus propias sentencias".

En igual sentido ha estatuído la Ley Orgánica de la Corporación Dominicana de Electricidad, No. 208 del 2 de abril de 1964, modificada por la Ley 748 de 1978 al disponer en el párrafo del Art. 6 que serán inembargables valores, muebles e inmuebles de su propiedad "por persona fisica o moral alguna, con excepción de las instituciones financieras de las cuales haya obtenido préstamos adelantados o redescuentos".

Está excepción para tales instituciones financieras, generalmente de origen internacional, validan a plenitud el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado, no así para las otras personas física o moral.

Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo, ejercido por el Presidente de la República de manera unipersonal, representa la máxima concentración de poder consagrada por nuestro ordenamiento jurídico. Esta

---

(10) Gloria María Hernández, La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Públicaciones ONAP, Santo Domingo, 1985, pág. 98.

concepción sitúa a nuestro régimen de gobierno como presidencialista, caracterizado por excesivas prerrogativas constitucionales conferidas al Primer Magistrado de la Nación, las cuales son complementadas por disposiciones legislativas adjetivas.

"La plenitud de poderes públicos -dice Andrés Serra Roja-, unida a la habilidad presidencial. hacen del Presidente un supremo árbitro de la vida nacional. A él le corresponden aquellas supremas tareas en que afincan los pueblos la 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, en nombre de la Corte, manifestó: **"NINGUN HOMBRE DE ESTE PAIS ES TAN IMPORTANTE COMO PARA ESTAR POR ENCIMA DE LA LEY".** Ningún funcionario de la ley puede desafiar esa ley con impunidad". Todos los funcionarios del Gobierno, desde el superior al inferior, son criaturas de la ley y están obligados a obedecerla. Es el único poder supremo en nuestro sistema de Gobierno, y todo hombre que al aceptar un cargo queda obligado a someterse a esa supremacia".[11]

En un medio como el nuestro, donde prevalece un alarmante "desprecio a la ley", este pensamiento, unido a otros principios éticos, cívicos y morales, deberían constituir una lectura obligada en todas las aulas de enseñanza y en las oficinas gubernamentales, sobre todo en el proceso de inducción del nuevo servidor público.

El mismo -autor parafraseando al Presidente Franklin D. 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 sitial de dirección moral".

En el estado actual de nuestro Derecho, las atribuciones conferidas al Presidente de la República, que en ocasiones datan desde la época colonial, son irreconciliables con los principios de

---

(11) La Función Constitucional del Presidente de la República, Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, pág. 46.

descentralización político-administrativa y de participación ciudadana en la for. !ación de políticas públicas, bases cardinales de la modernización del Estado; sobre todo, ante un ejercicio unipersonal del Poder Ejecutivo, a partir de la reforma constitucional de 1908, " a diferencia del plural o colegiado que instituyó la saludable reforma de 1878" (12)

Esta centralización muchas veces resulta paradógica, como en los casos en que el Primer Ejecutivo decide las situaciones administrativas de miles de acciones de personal referentes al ejercicio de la función pública de 266,326 servidores gubernamentales,(13) incluyendo las concernientes a los más bajos niveles de la Administración, sin importar la ubicación geográfica. Sin embargo, el Presidente de la República delega en un Secretario de Estado la ejecución, supervisión y control de un presupuesto de miles de millones de pesos.

En Venezuela, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, luego de examinar los modelos políticos donde está en vigencia la figura del Primer Ministro, planteó, ante la complejidad de la Administración del Estado, y la necesidad de que el Presidente de la República pueda dedicarse más a la formulación y seguimiento de politicas fundamentales, la conveniencia de crear un Primer Ministro como Jefe del Gobierno, pero de libre nombramiento del Presidente de la República.(14)

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

El artículo 55 de nuestra Carta Sustantiva confiere al Presidente de la República la calidad de Jefe de la Administración Pública, en lo civil y en lo militar. " Lo que esto quiere decir -expresa el Lic. Amiama- 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

---

(12) Vetilio Alfau Durán, Apuntes Constitucionales, en "Seis Ensayos en Torno a la Constitución de 1844", Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1981, pág. 87.
(13) Cifra ofrecida por el Banco Central, El Caribe, edición del 11 de agosto de 1995.
(14) La Reforma del Estado, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Caracas, 1988, Pág. 120.

República tiene la suprema posición jerárquica respecto de los órganos y agentes administrativos, 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 ese punto, la anuencia del Poder Ejecutivo a la forma en que el Congreso organiza esas atribuciones, cuando se trata de leyes administrativas."(15)

La facultad de legislar atribuída 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", y, por consiguiente, a nuestro juicio, los asuntos de orden puramente administrativo de la Administración Pública no deberian ser objeto de legislación alguna sin el previo acuerdo del Presidente de la República. Además, la reglamentación de la misma es facultad privativa del Jefe del Estado.(16)

Consideramos que en los casos en que el legislador trate de organizar, motu proprio, los servicios y atribuciones de la Administración Pública, se desconoce la máxima posición de superioridad jerárquica del Presidente de la República en los asuntos administrativos. En países como Colombia, la iniciativa legislativa en esta materia es de la competencia del Presidente de la República como Jefe del Estado y de la Administración Pública. (17)

Gobierno. Concepto

Es usual, dar al concepto de Gobierno la significación de Poder Ejecutivo. De ahí que comúnmente en los regímenes presidenciales se hable del Gobierno refiriéndose a quien es el titular del Poder Ejecutivo, como Presidente de la República, y a sus Ministros o Secretarios de Estado.(18) En los parlamentarios y en las monarquías constitucionales, se suele denominar Gobierno

(15) Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana, Editorial Tiempo, S. A., Santo Domingo, 1987, Pág. 42.
(16) Raymundo Amaro Guzmán, Principios Jurídicos de la Organización Administrativa del Estado, Editorial Tiempo, Santo Domingo 1994, pág 54.
(17) Constitución Política de Colombia, ESAP, Bogotá, 1991, Art.200.
(18) Veáse Carlos Menem y Roberto Dromi, Reforma del Estado y Transformación Social, Editorial Ciencias de la Administración S.R.L., Buenos Aires, 1990, pág. 133.

al órgano deliberatorio y decisorio integrado por los Ministros, que, bajo la Presidencia del Primer Ministro, constituye el Consejo de Ministros.

En la República Dominicana, según la Constitución, como ya hemos indicado, Gobierno en sentido lato es el conjunto de los Poderes o Funciones del Estado. Es la actividad de la soberanía nacional que ejercen combinadamente los tres Poderes del Estado. La concepción de la Constitución de Colombia es diferente al disponer en su Art. 115: El Presidente de la República es el Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos".[19] Esta concepción identifica al Gobierno con la Administración Pública.

La Constitución Política dominicana del 6 de noviembre de 1844 instituyó el Consejo de Gobierno al disponer en su Art.112 que "Los Secretarios de Estado se constituyen en Consejo de Gobierno bajo la Presidencia del Presidente de la República". Luego de más de un siglo de vida republicana, el 16 de agosto de 1982 el Presidente de la República consagró, por Decreto No. 3, el Consejo de Gobierno.

El actual régimen constitucional en ocasiones suele celebrar Consejos de Gobierno presididos por el Presidente de la República e integrados por los Secretarios de Estado y otros altos funcionarios de la Rama Ejecutiva.

Somos de opinión que el término Gobierno en sentido estricto debe limitarse a la reunión de los funcionarios que conforman el Poder Ejecutivo, en quienes recae la alta dirección política y administrativa de los organismos que conforman la Administración Pública, excluyendo los demás titulares de los restantes Poderes del Estado y de instituciones especiales.

¿Qué es Administración Pública?

El Estado dominicano, cuando ejerce la funciones administrativa, reglamerntaria y de gobierno, se denomina Administración Pública. La Administración Pública es, pués, la

(19) Constitución Politica de Colombia 1991, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 1992.

organización social generada por voluntad del Estado para actuar a su servicio, en el contexto de la realidad nacional y en orden a los intereses que define el poder político. En tanto que, como organización político-administrativa, es el instrumento a través del cual se ejerce la función de Gobierno y se desarrollan determinados procesos productivos de bienes y servicios en todo el territorio nacional.[20]

En ese orden de ideas, puede considerarse a la Administración Pública como el conjunto de organismos de la Rama Ejecutiva del Gobierno a los cuales la Constitución, la Ley y los reglamentos le han atribuído el cumplimiento de los cometidos del Estado moderno y la prestación de aquellos servicios esenciales a la comunidad.

Ahora bien, conviene aclarar que la Administración del Estado es atribuída a los órganos superiores que conforman los poderes públicos, en la medida de sus responsabilidades y atribuciones.

El Reglamento en su Art. 1, párrafo II, define ambos conceptos: "La Administración Pública, para los fines de este Reglamento, es el conjunto de organismos de Derecho Público y sus servidores, instituidos dentro del ámbito de acción del Poder Ejecutivo. El término Administración del Estado, para iguales fines, es el conjunto de instituciones de Derecho Público pertenecientes a los diferentes poderes públicos, incluyendo a los organismos especializados.

Organización y competencia:

La organización, competencia y atribuciones de la Administración Pública están regladas por la Constitución, y las leyes, así como por los reglamentos, decretos e instrucciones expedidos por el Presidente de la República.

En América Latina existe la tradición de reglar la competencia y las atribuciones de los órganos superiores de la Administración Pública, mediante una legislación especial. En 1956 el legislador dominicano sancionó la Ley Orgánica de Secretarías de Estado No. 4378 del 10 de febrero. Este texto no responde a los actuales requerimientos de la sociedad dominicana, los cuales han de conducir a una profunda adecuación de la organización de la Administración Pública.[21]

---

(20) Véase Anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública, Publicación mimeografiada ONAP, Santo Domingo, 1994, pág 1.

(21) Consúltense la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Presidencia de la República, México, 1976, y la Ley General de la Administración Pública, San Jose, Costa Rica, 1979.

Conviene advertir que los artículos 7 y 8 de dicha Ley, referentes a las sanciones disciplinarias que los Secretarios de Estado podían aplicar a los empleados y funcionarios de cada Secretaría de Estado, fueron sustituidos por el Art. 164 del Reglamento de aplicación de la Ley de Servicio Civil.

-¿Por qué se vincula la Administración con el Poder Ejecutivo?-

La concepción de la teoría de la división de poderes del Estado de Montesquieu, señala 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.

Se ha dicho que el Ejecutivo es fundamentalmente aquel órgano de Gobierno que está encargado de dar efecto a las leyes, asegurando su debida ejecución para preservar la convivencia social y el orden jurídico del Estado. Podría decirse entonces, que, en principio, el Ejecutivo es el agente administrativo del Poder Legislativo.

En la realidad política y administrativa la función del Poder Ejecutivo, rebasa la mera ejecución de las leyes, sobre todo ante la concepción del Estado providencialista. Intervenir en los procesos economicos y empresariales va más allá de la función que le asignaron los padres y precursores de la clásica doctrina de división de poderes. Como acertadamente pregona el profesor argentino Segundo Linares Quintana "Su misión es, en realidad, mucho más vasta,podría decirse, en general, que consiste en la gestión y administración de los asuntos públicos".(22)

La Administración Pública es el instrumento al servicio del Estado para cumplir sus cometidos de bien común mediante actos administrativos sucesivos, aislados e individuales; y al ostentar su titular también el ejercicio del Poder Ejecutivo, ambas instituciones, en nuestro Derecho positivo, se encuentran íntimamente vinculadas.

Administración de los asuntos públicos.

-¿Por qué el titular del Poder Ejecutivo es erigido, ante su mandato constitucional complementado por leyes adjetivas, en

(22) Gobierno y Administración de la República Argentina, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1959, pág 417.

administrador de los asuntos públicos y rector de los destinos de la sociedad? Para el notable tratadista Linares Quintana "La función legislativa y la función jurisdiccional no constituyen en suma sino la vida abstracta del Estado, cuya vida concreta es la gestión de los asuntos públicos; es la administración en amplio significado". Explícase, por consiguiente, que sea este poder el que represente al Estado, no sólo internamente, sino también en el orden internacional. No resulta, por lo tanto, exagerada la aserción de que el Poder Ejecutivo rige los destinos del pueblo y administra sus intereses superiores".[23]

Lo expresado resulta valedero para nuestro país, sobre todo luego de la reforma constitucional de 1947, que instituye el Banco Central y la Junta Monetaria, y confiere al Presidente de la República una superioridad jerárquica sobre dichas instituciones. Es el Jefe de Estado el responsable de la dirección de la politica económica de la Nación.

Estado empresario

El Estado dominicano es en nuestro medio el principal empresario. "El surgimiento de las empresas públicas en República Dominicana -apunta Leonardo Da Silva- obedece a factores distintos a los de la mayoria de los países de la región. Esto es así porque en la República Dominicana la mayor parte de las empresas públicas no son el resultado de una política deliberada que en algún momento siguió el Estado en procura de objetivos específicos, sino que son el producto de una herencia histórica, es decir, del traspaso al Estado de los bienes acumulados durante la dictadura por la familia gobernante de aquella época".[24]

El señor Da Silva, Representante Residente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el país, es de opinión que de la etapa del Estado empresario del pasado, ha surgido la etapa del Estado regulador de la actividad económica, centrado en las funciones clásicas de defensa, justicia, orden interno y proveedor eficiente de servicios sociales. En este nuevo rol, como ente regulador de la actividad económica, el Estado no pierde su papel

---

(23) Ibid., pág 415
(24) Listín Diario, edición del 16 de junio de 1995.

protágonico en la conducción de la economía, pero cambia su modo de actuar.[25]

Las empresas públicas, aún cuando son entes de Derecho Privado dedicadas al comercio y a la industria, están sometidas al control de organismos de Derecho Público, como la Corporación de Empresas Estatales (CORDE) y el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), dependientes del Poder Ejecutivo, y la supervisión y coordinación de tales empresas corresponde a funcionarios públicos.

Diversidad de acciones del Presidente de la República. Función de gobierno.

En el Estado moderno se ha desarrollado una función de sumo interés para la preservación de la institucionalidad de la sociedad, es la de Gobierno, diferente a la propiamente administrativa, puesta a cargo del Presidente de la República, la cual se refiere a la conducción politica de la Nación y del Estado, la cual ejerce en su condición de Jefe de Estado y del Gobierno.

Independientemente de tal función, el Primer Magistrado de la Nación también participa en la ejecución de otras que, por su naturaleza, pertenecen a diferentes Poderes del Estado, como la juridiccional y la legislativa.

Función administrativa

El mayor cúmulo de funciones atribuídas al Presidente de la República es de naturaleza administrativas. Enseña el tratadista español Sabino Alvarez Gendin que "se entiende por función administrativa la actividad de los órganos que aplican bien las leyes y los reglamentos del Poder Ejecutivo del Estado y de las Administraciones locales, y de los agentes de gestión, con el fin de satisfacer necesidades públicas, y que originan, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas de reducida importancia, de interés localizado y concreto; y también las subjetivas simples o excluyentes, es decir, las personalísimas o individualizadas". [26]

---

(25) Ibid.
(26) Tratado General de Derecho Administrativo, Editorial Bosch, Barcelona, 1958, Tomo I, pág 37.

Para el autor suizo **FRITZ FLEINER**, "un Estado que se limita a dar leyes y a dictar sentencias no tardaría en descomponerse. La actividad del Estado no termina con la proclamación de la ley y de la sentencia. La ley debe ser aplicada, la sentencia ejecutada. Es la obra de una función estatal particular, la ejecución. Ella le corresponde a la Administración, como tercera función del Estado".[27]

En opinión del antes citado autor, la Administración constituye el "poder activo del Estado", en contraposición al Poder Legislativo y al Judicial, los cuales agotan su función en formular decisiones de voluntad".[28] En la prestación de servicios a los administrados por los diferentes órganos que conforman la Administración Pública, está presente la función administrativa.

Así, cuando el Presidente de la República deposita ante el Congreso Nacional, al iniciarse la primera legislatura ordinaria el 27 de febrero de cada año un mensaje acompañado de las memorias de los Secretarios de Estado, en el cual da cuenta de su administración del año anterior y en el cual se encuentra condensada la construcción de viviendas, escuelas, carreteras, y otras obras de infraestructura de desarrollo, de prestación de servicios sociales y de otra índole ejecutadas por la Administración Pública, estamos en presencia de la realización de cometidos sociales a través del ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo. He ahí una gestión de resultados tangibles mediante el ejercicio de la función administrativa; lo contrario sucedería con los informes de los otros Poderes del Estado, los cuales resultarían abstractos, intangibles, simple expresión de voluntad, como ya se ha dicho.

Es aquí, en la prestación de los diferentes servicios gubernamentales a través de la realización de una función pública, donde se encuentra el mayor número de agentes de la Administración, cuyas relaciones de trabajo con el Estado cuando pertenezcan al Poder Ejecutivo, están reguladas por el estatuto de la función pública, esto es por el Servicio Civil.

---

(27) Citado por Jaime Vidal Perdomo, Derecho Administrativo, Biblioteca del Banco Popular, Bogotá, 1980, Séptima Edición, pág. 282.

(28) Instituciones de Derecho Administrativo, Editorial Labor, S.A. Buenos Aires, 1983, pág. 7.

Función jurisdiccional.

La Constitución, antes de la reforma de 1994, confería facultad al Presidente de la República para llenar interinamente las vacantes de los jueces, cuando el Congreso Nacional se encontrase en receso. Ante la creación del Consejo Nacional de la Magistratura, con la atribución de nombrar a los jueces de la Suprema Corte de Justicia, y la concesión a ésta de la potestad de elegir a los demás jueces, parecería que las funciones atribuidas por el Art. 55 al Ejecutivo, relacionadas con los organismos jurisdiccionales, quedarían sin efecto. Sin embargo, por inadvertencia del constituyente, estas prerrogativas aun figuran en la Carta Fundamental. Se consagra así una grave contradicción en la Carga Magna. Igualmente es atribución del Presidente de la República "conceder indulto, total o parcial, puro y simple o condicional, en los dias 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año".

Función legislativa

En la República Dominicana el poder reglamentario del Presidente de la República está consagrado en la Constitución; y existe consenso, entre los estudiosos del Derecho Constitucional, de que dicho poder resulta amplísimo ante la ausencia de limitaciones. Entre nosotros el Presidente de la República puede dictar reglamentos para regular cuestiones nuevas, no tocadas por las leyes, son los denominados reglamentos autónomos.

Otra modalidad es la que resulta de la delegación que la propia ley confiere al Presidente de la República para completar sus disposiciones. En este caso, los reglamentos son llamados "reglamentos delegados".

El Reglamento de aplicación de la Ley, fue resultado de la delegación que hiciera el legislador al Poder Ejecutivo de reglamentar sus disposiciones complementarias. En la especie el Jefe del Estado no solo complementa la Ley, sino que crea, por mandato del mismo legislador nuevas figuras y situaciones administrativas, como las contenidas en los regímenes ético y disciplinario consagradas en virtud del Art. 44 de la Ley En este caso resulta evidente la manifestación de ambas denominaciones de reglamentos: delegado y autónomo.

Organización centralizada del Estado

La organización administrativa que el Estado dominicano ha requerido para que su órgano instrumental, la Administración Pública, pueda cumplir con sus fines, descansa en dos tipos de formas politicas de gestión, la centralizada y la descentralizada.[29]

Apunta el profesor Gabino Fraga:"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".[30]

El vínculo jurídico que une a los órganos colocados en la pirámide escalar de la Administración Pública se denomina relación de jerarquía. Es a través de esta relación como es preservado el principio de unidad administrativa, no obstante la diversidad de los órganos, todo lo cual permite la concentración de la autoridad y del poder de decisión.

Características de la organización centralizada.

De ahí las características de nuestra Administración centralizada, donde el Presidente de la República está situado en la cuspide de la pirámide jerárquica. De ello se infiere que conforman el sector centralizado del Estado:

a) Las Secretarías de Estado y sus respectivas dependencias, incluyendo las Direcciones Generales o Nacionales; y

b) Aquellos organismos creados por Ley o Decreto adscritos a la Presidencia de la República, como la Consultoria Jurídica del Poder Ejecutivo y la Contraloría General de la República.

Estos órganos están sometidos a la autoridad suprema del Presidente de la República en lo que concierne a sus titulares y

---

(29) En nuestro país la Liga Municipal Dominicana, creada mediante la Ley No.49 del 23 de diciembre de 1938, representa la primera institución descentralizada de la Administración Pública, pese a que la Cruz Roja Dominicana fue incorporada por el Poder Ejecutivo en el año de 1927.

(30) Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1962, pág. 169.

demás dependientes, y a los sistemas de controles centralizados de la Administración Pública, y deben observar las normas que se enuncian a continuación:

a) Facultad privativa del Poder Ejecutivo en cuanto al nombramiento de los ciudadanos llamados a ejercer una función pública de naturaleza administrativa, de acuerdo con el Art. 55, numeral 1, de la Constitución;

b) Suprema autoridad del Presidente de la República sobre todo funcionario u otro Poder del Estado en lo concerniente a la organización de la Administración Pública, en su condición de Jefe de ésta;

c) Poder de vigilancia conferido por la Constitución al Presidente de la República con respecto a los fondos públicos;

d) Facultad constitucional atribuída al Ejecutivo para reglar el ejercicio de la función pública dentro de la Administración;

e) Poder del Presidente de la República para reglamentar el régimen ético y disciplinario de los servidores de la Rama Ejecutiva de la Administración Pública;

f) Sujeción de los organismos públicos a los controles financieros a priori, demandados por la contabilidad gubernamental centralizada;

g) Sujeción de dichos organismos al control presupuestario ejercido por la Oficina Nacional de Presupuesto (0NAPRES).

h) Sujeción de tales organismos a la fiscalización financiera a posteriori, a cargo de la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas.

Titulares de los órganos centralizados: Secretarios de Estado y otros Ejecutivos

Nuestros textos constitucionales han instituído la Secretaría de Estado como un órgano de acción del Presidente de la República para el despacho de los asuntos de la Administración Pública. De ahí que la función básica del Secretario de Estado sea eminentemente administrativa, aún cuando es un funcionario político.

Hasta la reforma constitucional de 1908 el número y la denominación de las Secretarías de Estado dejó de ser materia

constitucional y se confirió al legislador su creación y la definición de las atribuciones de sus titulares. No obstante, los requisitos de idoneidad para desempeñar una Cartera se encuentran previstos en la Constitución (Arts. 61 y 62).[31]

Los Secretarios de Estado tienen potestad reglamentaria sobre las materias administrativas de sus carteras. Sin embargo, la citada Ley Orgánica de Secretarías de Estado, No.4378, del 10 de febrero de 1956, les prohibe de manera expresa, dictar reglamentos o resoluciones directamente obligatorios para el público, con excepción del Secretario de Estado de Salud Pública en caso de calamidad pública, pero podrán dictar disposiciones y reglamentaciones sobre los servicios a su cargo, de carácter interno, siempre que no colidan con la Constitución, las leyes, los reglamentos o las instrucciones del Poder Ejecutivo (Art. 12).

El Artículo 37, numeral 22, de la Constitución de la República, dispone que es atribución del Congreso interpelar a los Secretarios de Estado y a los Directores o Administradores de Organismos Autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara que lo solicite, a requerimiento de uno o varios de sus miembros.

Esta atribución se fundamenta en el control que debe ejercer el Congreso Nacional sobre la gestión administrativa del Poder Ejecutivo.

Deberes y atribuciones de los Secretarios de Estado y Subsecretarios de Estado.

El Art. 6 de la referida Ley Orgánica de Secretarías de Estado instituye los deberes y atribuciones de los Secretarios de Estado.[32] La Constitución, en su citado artículo 61, dispone que "También podrán crearse por Ley las Subsecretarías de Estado que se

---

(31) La citada reforma constitucional también derogó la facultad de los Secretarios de Estado de refrendar los actos del Presidente de la República cuando cayeran dentro del campo de su competencia. Sin embargo, no fue hasta el año de 1934 cuando el legislador abrogó definitivamente esta facultad, mediante la Ley. No. 786 de 1934, referente a Organización de las Secretarías de Estado.

(32) En nuestras primeras constituciones se les denominaba Ministros Secretarios de Estado hasta la reforma de 1858. Posteriormente la Constitución de 1963 y el Acto Institucional de 1965 retomaron la denominación de Ministros, véase Raymundo Amaro Guzmán, Constitución Política y Reformas Constitucionales, ONAP-UASD, Santo Domingo, 1995, págs. 563 y ss.

consideren necesarias", y sus titulares "actuarán bajo la subordinación y dependencia del Secretario de Estado correspondiente".

Los Subsecretarios de Estado, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico-administrativo e institucional, deben ser asistentes del Secretario de Estado, y como tales, deben realizar las funciones que les delegue el titular de la Cartera. Es el funcionrio que normalmente está llamado a sustituir al Secretario de Estado en su ausencia, por lo cual no creemos conveniente asignarles, mediante ley funciones de dirección y ejecución programática.

En el despacho de los asuntos administrativos los Secretarios de Estado, a través de sus agentes, concentran un número extraordinario de funciones públicas, además de que auxilian al Presidente de la República en la ejecución del régimen estatutario de los titulares de tales funciones.

Directores Nacionales o Generales

Los Directores Generales o Nacionales se encuentran sometidos a los mismos requerimientos disciplinarios y de subordinación que los Secretarios de Estado, y sus requisitos de idoneidad son establecidos por el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo diseñado por ONAP, documento pendiente de aprobación por el Jefe de Estado.

Estos funcionarios son los titulares de organismos de autoridad ejecutora, subordinados jerárquicamente a una Secretaría de Estado, pero con autonomía administrativa. Sus funciones son de tipo sustantivo y para áreas específicas, dentro del sector a que pertenecen. Las Direcciones Generales y Nacionales y las Oficinas Nacionales son organismos encargados de ejecutar funciones de gran importancia para el logro de objetivos específicos de determinado sector, y tienen a su cargo la formulación, ejecución y administración de presupuesto propio incluído en la Ley de Gastos Públicos.

Procuraduría General de la República

De conformidad con el artículo 66 de la Constitución de la República, el Ministerio Público ante la Suprema Corte de Justicia

está representado por el Procurador General de la República, quien es nombrado por el Poder Ejecutivo.[33] Tiene la misma categoría que el Presidente de dicha Corte, y sus atribuciones les son conferidas por leyes.

En tal virtud, en la Ley 821 de Organización Judicial, del 21 de noviembre de 1927, en su artículo 61, se le atribuye la facultad de supervisar las labores de los demás funcionarios del Ministerio Público y de la Policía Judicial.

El Procurador General de la República, como Jefe del Ministerio Público, ejerce una labor de vigilancia sobre los titulares de la función pública para determinar si ajustan su desempeño a los cánones legales y reglamentarios.

Consultoría Juridica del Poder Ejecutivo

Fué creada mediante el Reglamento No. 1783 del 28 de diciembre de 1936, publicado en la Gaceta Oficial No. 4984, del 6 de enero de 1937. Su titular responde al Presidente de la República y tiene como funciones:

a) Responder a las consultas que le dirijan el Presidente de la República y los Secretarios de Estado;

b) Estudiar las leyes y resoluciones aprobadas por las Cámaras Legislativas, enviarlas al Presidente de la República y recomendar a éste su promulgación o su observación, según proceda;

c) Redactar y someter a la consideración del Presidente de la República proyectos de leyes, resoluciones, decretos, reglamentos y otras disposiciones legislativas y ejecutivas; y

d) Velar por la publicación en forma constitucional y legal de las leyes, resoluciones, decretos y reglamentos promulgados por el Presidente de la República, y dirigir la edición de un volumen anual de la colección de éstos.

Las funciones de esta Oficina están a cargo del Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, funcionario que tiene la

---

(33) En Colombia, este funcionario es designado por el Senado, por un período de cuatro años, de una terna presentada por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Constitución Política de Colombia, ob.cit., Art. 276.

responsabilidad de ponderar los proyectos de leyes, así como de los decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo, referentes a la función pública.

Contraloría General de la República

Desde el año 1929 fue incorporada a la organización administrativa del Estado la Contraloría General de la República, mediante la Ley No. 1114 del 3 de mayo de 1929. Dicha ley de creación constituyó el primer precedente sistematizado del control financiero de las operaciones de ingresos y egresos del Estado.

Sus atribuciones principales, de acuerdo con la Ley No.3894 del 1954, modificada por la Ley No. 54 del 1970, son las siguientes:

a) Llevar la contabilidad general del Estado;

b) Fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos de los diversos departamentos de la Administración Pública, autónomos o no, del Estado y de los Municipios; y

c) Verificar el examen de las cuentas que deban rendir las personas o entidades que reciban o manejen fondos o bienes de tales entidades u organismos, así como la inspección contable de las oficinas correspondientes a los mismos.

La Contraloría General estará bajo la dirección de un funcionario, designado por el Presidente de la República,[34] que se denominará Contralor General de la República, quien ejerce control administrativo y financiero sobre las Secretarías de Estado y otros departamentos de la Administración y sobre aquellos agentes que de una u otra forma participan en él cobro y custodia de fondos públicos.

Capacidad decisoria de los Secretarios de Estado y otros titulares de la Administración Pública.

En nuestro régimen el Secretario de Estado es un asistente del Presidente de la República. El ejercicio del Poder Ejecutivo es

(34) En otros países como Colombia, Venezuela, Puerto Rico, el Contralor General de la República es designado por el cuerpo legislativo, al cual está adscrito. Véase Compendio de Legislación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y del Caribe, Instituto Latinoamericano de Contabilidad y Finanzas (ILACIF), Lima, Perú, s/f, Tomos I y II.

unipersonal, privativo del Primer Magistrado de la Nación, no está dividido como en el sistema parlamentario. De ello resulta que el titular es responsable de su gestión ante el Congreso Nacional; y sus auxiliares, tanto los Secretarios de Estado como otros altos funcionarios, jurídicamente no tienen una responsabilidad solidaria por esa gestión presidencial, puesto que a ellos, no se les ha confiado el ejercicio colegiado del Poder Ejecutivo. Es evidente que tales funcionarios, de acuerdo con la Ley, son responsables ante el Presidente de la República del cumplimiento de sus funciones, aun cuando pueden ser cuestionados por el Poder Legislativo, sin que éste pueda destituirlos.

De acuerdo con el Art. 4 de la citada Ley Orgánica de Secretarías de Estado "Los Secretarios de Estado deberán opinar sobre todos los asuntos que sometan, cursen o tramiten al Presidente de la República, así como sobre todos aquellos acerca de los cuales les pida opinión el Presidente de la República, pero no podrán oponer objeción alguna a las decisiones del Presidente de la República, quien en todo tiempo conserva el derecho de revocar o modificar las disposiciones o las órdenes de los Secretarios de Estado cuando no hubieren hecho nacer, legalmente, derechos en provecho de terceros, aun cuando tales órdenes o disposiciones hayan sido dictadas en ejercicio de una atribución legal. Mientras no ocurra revocación o modificación, las disposiciones o las órdenes de los Secretarios de Estado serán reputadas como emanadas del Presidente de la República y deberán ser cumplidas, siempre que se refieran a los asuntos de sus respectivos ramos, salvo los recursos de que pudieren ser objeto de acuerdo con la Constitución y las leyes".

De ello resulta que un servicio público perjudicado por una decisión de un Secretario de Estado en su condición de agente de la Administración, puede impugnar tal decisión ante las instancias administrativas y jurisdiccionales consagradas en la Ley de Servicio Civil.

Administración reglada: Poder discrecional

El principio de legalidad constituye el fundamento de la decisión de toda autoridad de la Administración Pública, ciñéndose a las reglas o normas de Derecho Público preestablecidas. Surge

así el acto administrativo reglado, cuyas normas debe observar rigurosamente el Secretario de Estado o cualquier otro ejecutivo gubernamental en el despacho de los asuntos propios de su institución, so pena de que sus actos carezcan de validez.

Paralelamente al acto reglado, a la Administración se le ha reconocido universalmente el poder discrecional como la facultad de decidir situaciones administrativas no previstas por el Derecho positivo, puesto que el legislador "no puede prever y reglamentar las múltiples, cambiantes y complejas relaciones jurídicas que se producen en sociedad".(35)

Por ejemplo, antes de la vigencia de la Ley y de su Reglamento, el Secretario de Estado podía ejercer su poder discrecional para regular aspectos de la función pública de su área, que no fueran de la competencia de otras instancias. Luego de la vigencia de dichos textos reguladores de la función pública, el Secretario de Estado y los demás ejecutivos en sus decisiones sobre la materia deberán ceñirse a las normas preestablecidas legalmente.

Revocación de los actos de la Administración

Los actos de la Administración Pública, es decir, de sus agentes en ejercicio de una función pública determinada, necesariamente tienen que responder al principio de legalidad en que debe descansar la gestión del Estado de Derecho, como apuntáramos precedentemente. De ello se desprende que cuando un ciudadano haya sido lesionado por la Administración o sus agentes en un interés juridicamente protegido, le asiste el derecho de recurrir al procedimiento de lo contencioso-administrativo previsto por la citada Ley 1494 de 1947. Este procedimiento ampara a los empleados y funcionarios públicos cubiertos por la Ley.(36)

Instituciones autónomas y descentralizadas

Por razones de índole política e histórica se ha producido en nuestro medio una creciente intervención administrativa del

---

(35) Allan R. Brewer-Carías, Fundamentos de la Administración Pública, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, pág. 204.

(36) La Ley 1494 del año de 1947, ya referida, en virtud del literal e) del Art. 7, impedía que un servidor del Estado recurriera ante el Tribunal Superior Administrativo en reparación de un interés legítimo vulnerado por la Administración. El legislador al sancionar la Ley de Servicio Civil derogó este literal y concedió al servidor público las vías de derecho para impugnar los actos de la Administración que supuestamente le hayan afectado.

Estado en el sector empresarial, como ya hemos apuntado, convirtiéndose éste en el principal empresario, y dando origen a una unidad económica de gran importancia en el contexto de la economía nacional.

Esta nueva modalidad de actividades del Estado se desarrolla a través de las llamadas empresas públicas o estatales, entes jurídicos que unas veces poséen una conformación pura de Derecho Público, aunque otras veces esta conformación está complementada por el Derecho Privado; y en todos los casos, cuando se dedican a una explotación comercial, industrial o agrícola, la creación, organización y funcionamiento de estos organismos responde a las normas reguladoras del Derecho Privado, especialmente de la rama del Derecho Comercial.

De otra parte, la expansión de las funciones del Estado moderno ha producido una de las más interesantes y debatidas figuras jurídico-administrativas: la de la descentralización. En la teoría y en la práctica administrativas, paralelamente a la centralización administrativa, que concentra todos los actos en la esfera del Poder Ejecutivo, ha surgido la descentralización, en virtud de la cual los poderes públicos asignan la realización de ciertas actividades administrativas a órganos que no tienen una relación jerárquica con la administración central, a diferencia de la relación de subordinación que existe entre los órganos dependientes directamente del Poder Ejecutivo.(37)

Resulta evidente, pues, que en el campo de la Administración Pública surge una figura jurídico-administrativa que permite una mayor celeridad en la realización de los servicios asignados a estos órganos descentralizados y una mayor discreción funcional, apartada de los lentos y excesivos trámites administrativos que caracterizan a la Administración central del Estado.

Como señala el profesor Fraga, "al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos, y que en términos generales consiste en confiar la realización de actividades administrativas a órganos

---

(37) Consúltese Roberto Dromi, Derecho Administrativo Económico, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1977, Tomo I, pág. 13.

que guardan con la administración central una relación que no es de jerarquía".[38]

En la República Dominicana estas instituciones, incrementadas a principios de la década de los años 60, operan con un presupuesto anual superior al del Gobierno central. Las disposiciones de la Ley les son aplicables en la medida en que el diseño de los respectivos reglamentos pautadores de la función pública respete la autonomía y personalidad jurídica de la institución.

Base jurídica de los organismos autónomos

A diferencia de otros países, como Venezuela, el ordenamiento constitucional dominicano no dispone de ninguna previsión para la organización, funcionamiento y definición de objetivos de los organismos autónomos del Estado y de sus empresas, aun cuando de manera expresa le confiere su reconocimiento e implícitamente faculta al legislador para que determine todo lo concerniente a su creación y organización.

Ello resulta de la mención incidental que hace el constituyente de tales organismos, cuando en el Artículo 37 de la Constitución faculta al Congreso Nacional para interpelar a los titulares de organismos autónomos. El Artículo 55 dispone que corresponde al Presidente de la República nombrar los Secretarios de Estado y Subsecretarios, y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u **organismo autónomo reconocido por la Constitución y las leyes.** Asimismo, en el Artículo 102 se habla de Dependencias o Instituciones Autónomas y en el 111, Párrafo I, se dice Entidad Emisora Unica y Autónoma.

La citada Ley Orgánica de Secretarías de Estado estatuye en el sentido de que los Organismos Autónomos establecidos por leyes se regularán, bajo su propia responsabilidad, por las leyes en virtud de las cuales se hubieren creado.

Con anterioridad a los ordenamientos precedentes, nuestros Códigos Civil y de Procedimiento Civil, hacen referencia a los establecimientos públicos en los Artículos 910, 937, 2045 y 2121,

---

(38) Ob. cit. pág. 204

del Código Civil, 69 y 83, reformado, y otros, del Código de Procedimiento Civil.

Control de los organismos autónomos

La descentralización como fenómeno administrativo de singular impacto en el esquema tradicional de la Administración Pública, ha prohijado en el campo del Derecho Público, y especialmente en la rama del Derecho Administrativo, una serie de innovaciones que necesariamente han demandado un nuevo enfoque de esta disciplina jurídica.

Surge así en el ámbito del Derecho Administrativo y de la Administración científica el concepto de tutela administrativa, que propugna por la unidad y coherencia administrativa entre los diferentes órganos del Estado, centrales y descentralizados, con respecto a sus fines y objetivos.

Se ha dicho que "De la misma forma que en el interior de cada ente los distintos órganos que lo integran se encuentran estructurados jerárquicamente, en orden a la consecución de la unidad administrativa, este principio exige también que la variedad de entes públicos en que el Estado, en sentido amplio, se descompone, sea reconducida a unidad. De aquí que el ordenamiento jurídico atribuya a cada ente facultades de control sobre los entes descentralizados que de él dependen, distintos de las propias de la jerarquía administrativa, que en principio no pueden darse entre sujetos públicos. Tales facultades se agrupan bajo el término **de tutela administrativa".**[39]

Es evidente que si la política de desarrollo económico y social del Estado debe responder a un todo coherente y armónico, se impone la necesidad de coordinar toda la acción estatal. De ahí el control que debe ejercer el Poder Ejecutivo sobre los organismos autónomos, no obstante las prerrogativas, que hemos visto, de que están investidos.[40]

---

(39) Rafael Entrena Cuesta, Curso de Derecho Administrativo, Editorial TECNOS, S.A. Madrid, 1966, Volumen I, Segunda Edición, pág. 152.

(40) Pese a la autoridad administrativa y funcional de los organismos autónomos, en todo momento deberán someterse a los lineamientos generales de los programas de desarrollo económico que formule el Presidente de la República a través del Consejo Nacional de Desarrollo de acuerdo con las previsiones de la Ley No.55 del 22 de noviembre de 1965. Consúltese Raymundo Amaro Guzmán, Introducción a la Administración Pública, Mac Graw-Hill, México 1992, pág. 223.

Estos postulados han sido previstos por el legislador dominicano. En efecto, la vigente Ley de Secretarías de Estados dispone que el funcionamiento de los organismos autónomos estará bajo la supervigilancia del Secretario de Estado encargado de las materias correspondientes al organismo de que se trate, pudiendo el titular de la cartera, por vía de requerimiento, exigir el cumplimiento de la ley.

Características de los organismos autónomos

En páginas anteriores destacamos los condicionamientos jurídicos, políticos, administrativos y de controles financieros propios de los órganos de la Administración Pública centralizada. Señalaremos ahora las caracteristicas de las instituciones autónomas del Estado, que son las siguientes:

a) En la generalidad de los casos sólo el nombramiento del titular es privativo del Presidente de la República. salvo el Rector de la UASD.Los demás funcionarios y empleados son designados por el organismo;

b) La institución autónoma generalmente diseña su propia organización administrativa, excepto cuando el legislador la define en la ley de creación;

c) El ente autónomo tiene plena facultad para regular el ejercicio de la función pública atribuida a sus servidores;

d) La institución autónoma no está sometida a los controles previos de presupuesto, contabilidad y auditoria, circunstancia que le confiere plena autonomia administrativa y financiera; y

e) El ente autónomo sólo está sometido al control financiero a posteriori, tanto de parte de la Contraloría General de la República como de la Cámara de Cuentas. Internamente cuenta con sus mecanismos de controles financieros y administrativos.

f) La institución autónoma deberá acogerse a lo preceptuado por el Art. 11 del Reglamento de aplicación de la Ley.

Organismos descentralizados

La Administración Pública dominicana presenta órganos de Derecho Público de una conformación administrativa sui-generi.

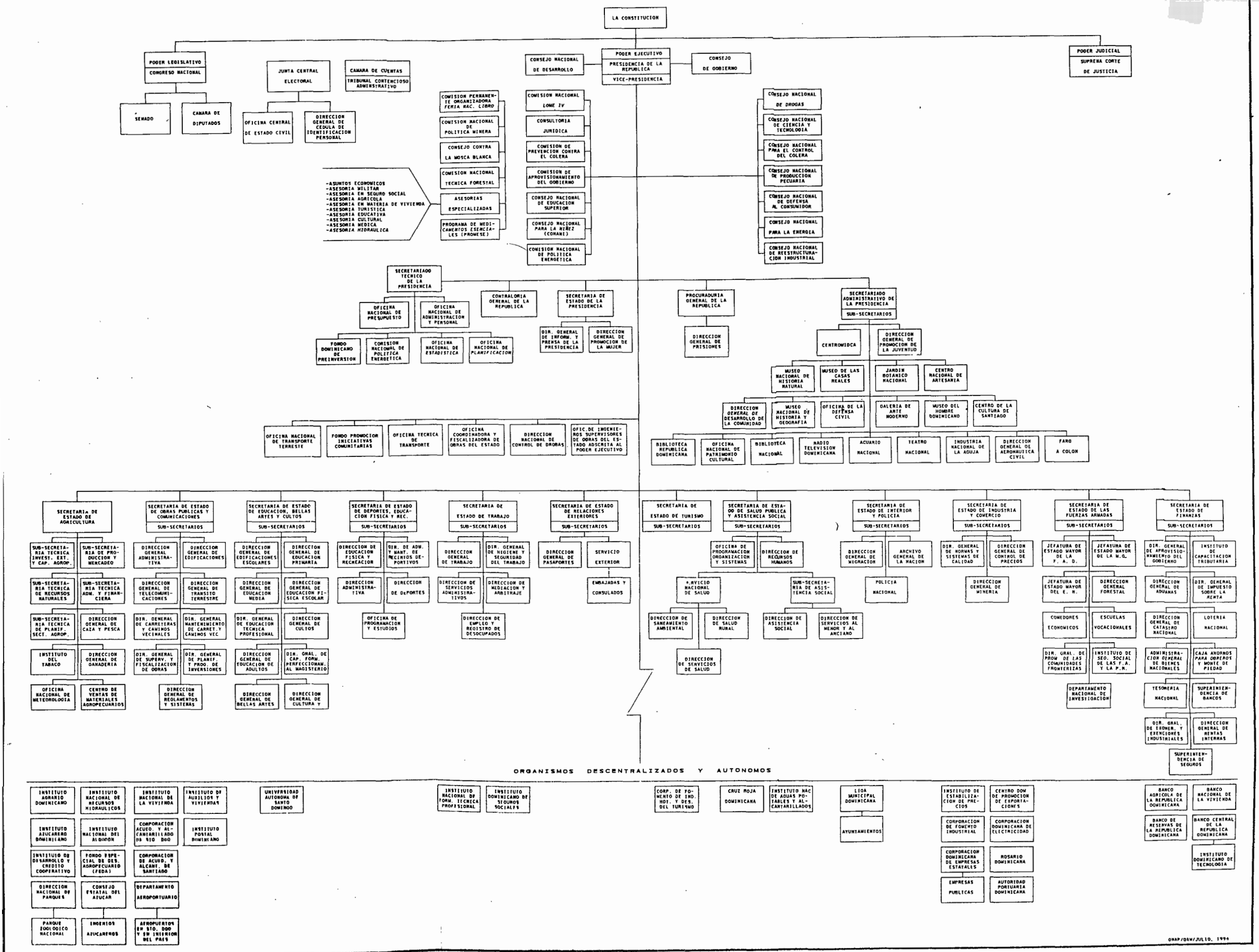
Estas instituciones, generalmente creadas por Decretos han sido dotadas de una autonomía administrativa sin poseer personalidad jurídica; y en la Ley de Gastos Públicos son consideradas como órganismos descentralizados. Tal es el caso de la Superintendencia de Seguros.[41]

Los actos de estos órganos no están sometidos a los controles presupuestarios y financieros a priori de la Administración centralizada, lo que les permite mayor celeridad en su gestión. Sin embargo, cuando actúan lo hacen dentro del marco de la personalidad jurídica del Estado y se encuentran sometidos a los controles a posteriori de la Contraloria General de la República y la Cámara de Cuentas.

(41) Estos organismos caen dentro de la esfera de la Ley y sus titulares, en la administración de sus respectivos recursos humanos, deberán observar la regulación de la función pública preestablecida.

ORGANIGRAMA DEL SECTOR PUBLICO

ORGANIGRAMA DEL SECTOR PUBLICO DOMINICANO



CAPITULO II

OTROS ORGANOS SUPERIORES DEL ESTADO

SUMARIO:

Consideraciones generales. Poder Legislativo. Asamblea Nacional. Congreso Nacional. Senado. Cámara de Diputados. Poder Judicial. Consejo Nacional de la Magistratura. Carrera Judicial. Escuela de la Magistratura. Reglamento para pautar la función pública. Funciones administrativas de la Suprema Corte de Justicia. Junta Central Electoral. Autonomía de la Junta Central Electoral. Características de la función electoral. Facultad de la Junta Central Electoral para regular su propia función. Cámara de Cuentas. La Cámara de Cuentas en función del Tribunal Superior Administrativo, como órgano contenciosode la función pública. Régimen estotutario de la función pública de los miembros de la Cámara de Cuentas y de sus servidores administrativos. Régimen municipal. Autonomía municipal. Limitación de la autonomía municipal. Capacidad de los municiplos para instituir regimenes de administración de su personal.

Consideraciones generales

En reiteradas ocasiones hemos expresado que la República Dominicana avanzará hacia la democracia socio-económica, o retrocederá, de acuerdo a cómo se dirija su Administración Pública y al grado de capacidad de ésta para formular y ejecutar los programas de desarrollo nacional.

La Administración constituye el principal instrumento para viabilizar los fines del Estado contemporáneo. De ahí la importancia que hoy día se le concede a la racionalización administrativa, y, por ende, al estudio de la Administración.

La Administración Pública ha sido considerada como la aplicación del Derecho, en todos los órdenes de la vida de un país, a los ciudadanos que conviven en la sociedad y por ende, se encuentran bajo la acción tutelar del Estado.

En nuestra organización constitucional la Administración del Estado es atribuída a los órganos superiores que conforman los poderes públicos, en la medida de sus atribuciones y responsabilidades. No sólo el Poder Ejecutivo centralizada orgánicamente la Administración Pública, los otros Poderes del Estado tienen también su propia administración como soporte de sus funciones sustantivas, como ya apuntamos.

De acuerdo con nuestra división tripartida de poderes cada órgano superior del Estado ejerce su propia Administración, con las características inherentes a sus respectivas funciones, y, como tal, ejecuta los actos de gestión administrativa que las normas de Derecho Público les han conferido. Este postulado es válido también para aquellos organismos que no están enmarcados dentro de uno de los clásicos poderes del Estado, como la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas de la República.[42] En este Capítulo analizaremos las funciones administrativas de tales órganos y su vinculación con la función pública propia del area de sus respectivas competencias.

---

(42) En la República Dominicana el Poder Ejecutivo, desde épocas pasadas, ha venido centralizando las actividades más importantes de la administración de los demás organismos del Estado, aun cuando pertenezcan a otros poderes públicos. Hoy, cuando está en boga la llamada Reforma del Estado, estas instituciones reclaman de viva voz su autonomía administrativa y económica. Ahí está el caso del Poder Judicial, cuya autonomía administrativa y presupuestaria le es conferida por la Constitución de agosto de 1994, y aún así continúa sometido administrativamente al Poder Ejecutivo.

Poder Legislativo.

Hicimos notar en el Capítulo I que el Poder Legislativo representa una de las instituciones superiores del Estado. Su misión sustantiva está dirigida a crear, mantener y adecuar, mediante la acción del legislador el ordenamiento jurídico de la Nación. Tiene a su cargo, además, tomar las medidas que demandan la preservación de la paz pública, la soberanía nacional y la legítima defensa de la Nación. También ejerce por vía administrativa el debido control sobre la gestión política, administrativa y de gobierno del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, el cometido del Poder Legislativo es ejercido por las instituciones que lo conforman: la Asamblea Nacional, el Congreso Nacional, y las Cámaras de Senadores y Diputados; las cuales instituciones tienen taxativamente señaladas sus funciones en la Constitución de la República.

Existe una estrecha vinculación entre el Poder Legislativo y la función pública, ya que este Poder en unos casos ejerce a través de sus órganos un control directo sobre los titulares de dicha función, y en otros regula su ejercicio mediante la Ley como también produce las actualizaciones requeridas por los cambios y avances sociales.[43]

Asamblea Nacional

La Asamblea Nacional es una institución prevista por nuestra Carta Fundamental, como supervivencia del sistema bicameral. Se forma por la reunión de los Senadores y Diputados, bajo la dirección del Presidente del Senado (Arts 24, 29 y 35). Sus atribuciones son típicamente político-administrativas:

1. Examinar las actas de elección del Presidente y del Vicepresidente de la República, y proclamarlos (Art.36);

---

(43) El Estatuto del Servicio Civil de Costa Rica es uno de los más avanzados y consolidados del Nuevo Mundo. Sin embargo, el Gobierno, inmerso en un proceso de Reforma del Estado plantea su remodelación para adaptarlo a las nuevas demandas sociales. Véase Reforma del Estado en Costa Rica, COREC, San José, Costa Rica, 1991, págs. 191 ss.

2. Recibirles juramento al Presidente y al Vicepresidente de la República (Art.36), aunque pueden prestarlo ante cualquier funcionario u oficial público (Art.54);

3. Admitir o rechazarles las renuncias al Presidente y al Vicepresidente de la República (Art.36); y

4. Elegir al Presidente de la República, en caso de falta definitiva de acuerdo con los artículos 53 y 60 de la Constitución.

La mayor relación que puede existir entre la Asamblea Nacional y la función pública se manifiesta cuando aquélla, de acuerdo con la Constitución, actúa como Asamblea Revisora para reformar la Carta Sustantiva. Puede, en este caso, consagrar nuevas instituciones de Derecho llamadas a reglar el ejercicio de una determinada función pública, como sucediera con la reforma constitucional del 14 de agosto de 1994, en la cual quedaron establecidos el Consejo Nacional de la Magistratura y la Carrera Judicial, instituciones llamadas a regular el ejercicio de una función pública especializada, cual es la judicial.[44]

Congreso Nacional

En los casos descritos más adelante, previstos por la Constitución, los actos del Congreso Nacional son de carácter administrativo no legislativo.

1. Cuando aprueba o desaprueba, en vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas, que debe presentar el Poder Ejecutivo (Art. 37, inciso 2);

2. Cuando aprueba o no los tratados y convenciones internacionales en que participe el Poder Ejecutivo (Art.37, inciso 14).

3. Cuando concede autorización al Presidente de la República para salir al exterior por más de 15 días (Art. 37, inciso 17);

4. Cuando interpela a los Secretarios de Estado y a los

(44) Bien pudiera la Asamblea Revisora, en una próxima reforma constitucional, descentralizar el poder de nombramiento de los servidores públicos, actualmente centralizado en el Presidente de la República, de acuerdo con el Art. 55 de la Constitución. Consúltese el Anteproyecto de Reforma Constitucional de la UNPHU, elaborado por los Dres. Cristobal Gómez Yangüela y Raymundo Amaro Guzmán, Editorial Tiempo, S. A., Santo Domingo, 1994.

Directores o Administradores de organismos autónomos del Estado sobre asuntos de su competencia (Art. 37, inciso 22);

5. Cuando aprueba la gestión anual del Poder Ejecutivo (Art. 37, inciso 18);

6. Cuando aprueba ciertos contratos en que interviene el Poder Ejecutivo (Art. 37, inciso 19);

7. Cuando decreta el traslado de las Cámaras Legislativas fuera de la Capital de la República (Art. 37, inciso 20); y

8. Cuando concede o rechaza al Présidente de la República gastos extraordinarios, para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo (Art.37, inciso 12).

De la lectura de tales atribuciones no se desprende ningun vínculo entre el Congreso Nacional y la función pública. Sin embargo, por acción legislativa este órgano tiene una incidencia extraordinaria sobre aquella ante la facultad que le confiere la Constitución de aprobar las leyes, como hemos dicho, y las partidas de sueldos y compensaciones anuales previstas en la Ley de Gastos Públicos para el personal encargado de ejercer la función pública.[45]

Senado

De acuerdo con nuestra Constitución el Senado, en particular, funcionando con entera independencia de la Cámara de Diputados, tiene las siguientes atribuciones administrativas:

1. Elegir al Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral y sus suplentes (Art. 23, inciso 1);

2. Nombrar a los miembros de la Cámara de Cuentas, de la terna que le presente el Poder Ejecutivo (Art. 23, inciso 2);

3. Aprobar o no los nombramientos diplomáticos que expida el Poder Ejecutivo (Art. 23, inciso 3);

4. Aplicar penas disciplinarias a sus miembros y empleados (Art. 28);

---

(45) En algunos países de América Latina se acostumbra a incorporar como apéndice del Presupuesto de la Nación una relación de los cargos para facilitar el control del cuerpo legislativo sobre el Poder Ejecutivo. Así lo ha previsto el art. 36 del Reglamento de la Ley.

5. Nombrar a los funcionarios directivos, de su propio seno (Art. 34);

6. Nombrar sus empleados auxiliares (Art. 34, Párrafo I); y

7. Conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios públicos, elegidos para un período determinado, por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones. El Senado, en materia de acusación, no podrá imponer otra pena que la de destitución del cargo. La persona destituída quedará, sin embargo, sujeta, si hubiere lugar, a ser acusada y juzgada con arreglo a la Ley (Art. 23, inciso 5).

El Senado no podrá destituir a un funcionario, sino cuando lo acordarse por lo menos el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros. (Art. 23, inciso 4)

Como puede advertirse de las atribuciones precedentes, éstas se encuentran íntimamente ligadas al ejercicio de las funciones públicas inherentes a las posiciones de que tratan los numerales referidos.

Cámara de Diputados.

Las atribuciones administrativas de la Cámara de Diputados son las siguientes:

1. Ejercer el derecho de acusar ante el Senado a los funcionarios públicos en los casos determinados por el acápite 4 del artículo 23 de la Constitución;

2. Aplicar las penas disciplinarias a sus miembros y empleados (Art. 28);

3. Nombrar a sus funcionarios directivos, de su propio seno (Art. 34); y

4. Nombrar a sus empleados auxiliares (Art. 34, Párrafo I).

Lo dicho con respecto al Senado es válido para la Cámara baja, no sin antes advertir que el constituyente confiere capacidad

reglamentaria a ambas Cámaras, por lo cual pueden instituir, en sus ámbitos respectivos, estatutos que regulen el ejercicio de las funciones públicas atribuídas a su personal administrativo.[46]

Poder Judicial.

El Poder Judicial es ejercido por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales de orden judicial (art. 63). Se trata del ejercicio de una función sustantiva de naturaleza interpretativa de las leyes, que no le quita su carácter de función pública.

Una imparcial y eficiente administración de justicia demanda elementos administrativos complementarios para que el órgano judicial pueda cumplir sus cometidos con equidad y libre de toda consideración político-partidista. De ello resulta que en la parte final del citado Art. 63 el constituyente de 1994 se haya instituído la autonomía administrativa y presupuestaria del Poder Judicial.

Consejo Nacional de la Magistratura

La referida reforma constitucional de 1994 creó el Consejo Nacional de la Magistratura como órgano encargado de designar a los jueces de la Suprema Corte de Justicia (art. 64), confiriéndole a ésta facultad de elegir a los demás jueces del orden judicial, de acuerdo con la proyectada Ley de Carrera Judicial.(art. 67, Párrafo II).[47]

El Consejo Nacional de la Magistratura estará presidido por el Presidente de la República, y en ausencia de éste, será presidido por el Vice-Presidente de la República; a falta de ambos, lo presidirá el Procurador General de la República. Los demás miembros serán:

---

(46) En ambas Cámaras, por vía administrativa, pueden instituirse en base a la filosofía y características de la Ley 14-91 de Servicio Civil, sistemas de administración de personal que consagren regímenes de Carrera Administrativa.

(47) En el Anteproyecto de Reforma Constitucional para la Administración de Justicia auspiciado por la Suprema Corte de Justicia y el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Delincuente (ILANUD), elaborado por los Dres. Bernardo Fernández Pichardo, Cristóbal Gómez Yangüela y Raymundo Amaro Guzmán, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1985, se proponía que los jueces del más alto tribunal de justicia fueran escogidos y recomendados por el Consejo Nacional de la Magistratura para ser designados por el Senado de la República, actuando dicho Consejo solamente como órgano de reclutamiento.

1. El Presidente del Senado y un Senador escogido por el Senado, que sea de un partido diferente al partido del Presidente del Senado;

2. El Presidente de la Cámara de Diputados y un Diputado escogido por la Cámara de Diputados, que sea de un partido diferente al partido del Presidente de la Cámara de Diputados;

3. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia; y

4. Un Magistrado de la Suprema Corte de Justicia, escogido por ella misma, quien fungirá de Secretario.

Carrera Judicial

Al igual que la Carrera Administrativa, la Judicial es el instrumento jurídico regulador de las relaciones de trabajo entre los funcionarios encargados de impartir justicia y el Estado, bien se trate del juez o de otro funcionario al cual se le hayan atribuído funciones complementarias. Pese a que la República Dominicana desde antes de su independencia regula sus actividades sociales y jurídicas en base a los Códigos Napoleonicos, nuestro legislador al adoptarlos oficialmente en 1884 omitió ese otro gran legado del Emperador, consistente en una sabia legislación administrativa sustentadora de las Carreras Administrativa y Judicial y que ha incidido tanto en Europa como en el Nuevo Mundo, para regular la función pública.[48]

Escuela de la Magistratura

Es tal la similitud entre las filosofias y objetivos de las Carreras Administrativa y Judicial, que ambas instituciones consagran un órgano especializado con la responsabilidad de promover la formacióm, capacitación y actualización de sus servidores. Así, el Reglamento de Aplicación de la Ley establece el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); y la Ley de Carrera Judicial necesariamente habrá de crear la Escuela de

---

(48) Como instrumento complementario del Anteproyecto de Reforma Constitucional precedentemente referido, sus elaboradores diseñaron un Anteproyecto de Ley de la Judicatura, el cual fué sometido a la consideración de la Suprema Corte de Justicia. Luego de la reforma de [illegible] de 1994, la Suprema Corte de Justicia y ONAP suscribieron un acuerdo de asesoría técnica destinado a reordenar administrativamente al órgano jurisdiccional y a revisar el citado Anteproyecto de Ley, conjuntamente con técnicos del alto tribunal de justicia.

la Magistratura, siguiendo la corriente imperante no solo en Francia sino también en otros países.

Reglamento para pautar la función pública

La Suprema Corte de Justicia para reglar elcomportamiento de los servidores administrativos y auxiliares de la Justicia podría acogerse a la filosofía de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. A tales fines por mandato de nuestro más alto tribunal de justicia la ONAP ha diseñado un Proyecto de reglamento, el cual recoge los principios de dicha Ley.

Funciones administrativas de la Suprema Corte de Justicia

En virtud del Art. 67 de la Constitución la Suprema Corte de Justicia, independientemente de sus atribuciones judiciales, tiene a su cargo las funciones administrativas siguientes:

1. Elegir los Jueces de las Cortes de Apelación, del Tribunal de Tierras, de los Juzgados de Primera Instancia, de los Jueces de Instrucción, de los Jueces de Paz y sus Suplentes, los Jueces del Tribunal Contencioso-Tributario y los Jueces de cualesquiera otros tribunales del orden judicial, creados por la Ley, de conformidad con lo establecido en la Ley de Carrera Judicial;
2. Ejercer la más alta autoridad disciplinaria sobre todos los miembros del Poder Judicial, pudiendo imponer hasta la suspensión o destitución en la forma que determine la Ley;
3. Trasladar, provisional o definitivamente, de una jurisdicción a otra, cuando lo juzgue útil, a los jueces de las Cortes de Apelación, los jueces de Primera Instancia, los Jueces de Jurisdicción Original del Tribunal de Tierras, los Jueces de Instrucción, los Jueces de Paz y los demás Jueces de los Tribunales que fueren creados por la Ley;
4. Crear los cargos administrativos que sean necesarios para que el Poder Judicial pueda cumplir cabalmente las atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes;
5. Nombrar todos los funcionarios y empleados que dependen del Poder Judicial; y

6. Fijar los sueldos y demás remuneraciones de los jueces y del personal administrativo, pertenecientes al Poder Judicial.[49]

Junta Central Electoral

La Constitución, al hablar de la Junta Central Electoral, no determina de qué clase de organismo se trata; se limita a decir que " Las elecciones serán dirigidas por una Junta Central Electoral y por Juntas dependientes de ésta, las cuales tienen facultad para juzgar y reglamentar de acuerdo con la Ley" (Artículo 92), agregando su único párrafo: "Para los fines de este artículo, la Junta Central Electoral asumirá la dirección y el mando de la fuerza pública en los lugares en donde dichas votaciones se verifiquen".

Autonomía de la Junta Central Electoral.

De todo esto se colige que la Junta Central Electoral es un organismo autónomo, pero un organismo autónomo especial, ya que a pesar de conferírsele la dirección de los procesos electorales, y en ciertos casos la dirección y el mando de la fuerza pública, está más limitado, desde el punto de vista económico, que cualquier otro organismo autónomo de importancia relativamente menor.[50]

El propio constituyentè ha dado poca importancia a este fundamental órgano del Estado, que además funge de tribunal administrativo de carácter general, sin que sus decisiones puedan ser cuestionadas por la Suprema Corte de Justicia.[51]

Características de la función electoral

La función electoral que el libertador Simón Bolívar denominó

---

(49) El constituyente de 1994 consagró los principios jurídicos y administrativos por los cuales hubimos de abogar desde hace décadas. Véase Raymundo Amaro Guzmán, Administración del Poder Judicial, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1985, Segunda Edición.

(50) De acuerdo con el convenio de asistencia técnica suscrito en 1994 entre la Junta Central Electoral y la ONAP, diseñamos un Anteproyecto de Ley que confiere autonomia presupuestaria al órgano electoral.

(51) En el ya referido Anteproyecto de Reforma Constitucional para la Administración de Justicia propusimos que los miembros de la Junta Central Electoral tambien fueran designados por la Suprema Corte de Justicia y que las decisiones de la Junta pudieran ser recurridas ante el más alto tribunal de justicia.

"Poder Electoral", equiparándolo a los Poderes clásicos; y a los que otros autores, como Juan Pablo Duarte, agregan el "Poder Municipal", constituye una de las más relevantes funciones públicas en la conformación de la democracia representativa. "Es el medio de acción de la soberanía popular, como apunta José Manuel Estrada y sirve para constituir, por el mandato del pueblo, la autoridad de los gobiernos. En consecuencia, participa del carácter de la soberanía que lo implica. No es un derecho creado por las leyes positivas. Es anterior a ellas, las supera y las legitima".(52)

El profesor Amiama manifiesta iguales conceptos cuando afirma que "la función electoral es una función matríz, superior a las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, en contenido político, y en el mecanismo político debe antecederla. Es una función política, tal como Bolívar lo creía y como lo crée también Hostos, "pero no de un mismo rango, sino de un rango político superior, y que además no se manifiesta, como las otras, permanentemente, sino a más o menos largos períodos de tiempo, o en ciertas ocasiones extraordinarias".(53)

Al estar, pues, a cargo de la Junta Central Electoral la dirección de tan vitales funciones para el ejercicio de la democracia, ella debe constituir un organismo de una categoría cuando menos igual a la de cualquiera de los órganos legislativos del Estado, con sus propios recursos y su propia administración, pues aunque sus miembros son designados por el Senado de la República no es un órgano dependiente de éste, ni es su mandatario; posee autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones, esto es, no tiene dependencia jerárquica con ninguno de los tres órganos clásicos del Estado. "Su configuración viene a romper, -como dice Brewer Carias, desde el punto de vista administrativo, la trilogía de separación orgánica de poderes que recoge la Constitución, pues muy difícilmente puede ubicarse dentro de los tres poderes clásicos. Ejerce, por tanto, parte de la organización administrativa del Estado, pero sin ser parte del Poder Ejecutivo en su sentido clásico, porque no tiene dependencia jerárquica respecto del Presidente de la República."(54)

(52) José Manuel Estrada. Curso de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1927, Tomo II, pág 305.
(53) Lic. Manuel A. Amiama,Notas de Derecho Constitucional, Editorial Tiempo, S. A., Santo Domingo, pág. 92. Edición revisada por Raymundo Guzmán.
(54) Allan R. Brewer-Carías, Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana, págs. 10 y14.

Facultad de la Junta Central Electoral para regular su propia función pública

El futuro constituyente dominicano deberá ponderar la trascendencia del órgano electoral, que precede a la misma configuración de Estado. La Junta Central Electoral no ha merecido la debida atención del legislador constituyente en toda nuestra trayectoria constitucional. En los actuales momentos se impone su revalorización cuando a dicho órgano se le han transferido otros departamentos estatales, como las Oficialías del Estado Civil y la Dirección General de la Cédula de Identidad Personal, en busca de una mayor pureza y confiabilidad del proceso electoral, lo cual ha incrementado considerablemente el número de empleados y funcionarios bajo la dependencia del tribunal electoral.

La facultad reglamentaria de la Junta Central Electoral le permite sancionar un régimen estatutario regulador de su propio funcionamiento, que bien pudiera ser orientado por los principios de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Cámara de Cuentas

Las atribuciones que el Art. 79 de la Constitución otorga a la Cámara de Cuentas, son únicamente las siguientes:

1. Examinar las cuentas generales y particulares de la República; y
2. Presentar al Congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año el informe respecto de las cuentas del año anterior.

Pero confía a la ley el señalamiento de las demas atribuciones (Art. 79).[55]

---

(55) Existe en América Latina un movimiento dirigido a transferir la fiscalización financiera atribuída a los tribunales de cuentas a una Contraloría General, independiente del Poder Ejecutvio. Esta corriente fue iniciada en Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú en la década 1920-1930. Consúltese Pedro Muñoz Amato, Introducción a la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pág. 193. En el citado Anteproyecto de Reforma Constitucional de la UNPHU es planteada la creación de una Contraloría General adscrita al Congreso Nacional.

Para ser miembro de la Cámara de Cuentas se requiere ser dominicano, en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; haber cumplido la edad de 25 años y ser Doctor o Licenciado en Derecho, Licenciado en Finanzas o Contador Público Autorizado. La ley determinará las demás condiciones para ser miembro de dicho organismo.(Art. 81)

La Cámara de Cuentas ejerce un importante control sobre los titulares de la función pública, no solo sobre aquellos que tienen a su cargo la recaudación y custodia de los fondos del Estado, sino también sobre aquellos funcionarios que intervienen en el control financiero de los fondos públicos para determinar su legalidad y honestidad.

La Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo, como órgano contencioso, de la función pública

Hasta la promulgación de la Ley, ningún empleado o funcionario tenía facultad para cuestionar una decisión de la Administración Pública, lesiva a los intereses juridicamente protegidos de dicho empleado. A partir de dicha promulgación el servidor público de carrera puede recurrir ante la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo, en demanda de la indemnización prevista por el Art. 28 de la Ley, o de la revocación, anulación o reposición de un acto administrativo lesivo a sus intereses. Inclusive un empleado o funcionario con diez o más años de servicio también puede invocar el Art. 28, aún cuando no esté incorporado a la Carrera Administrativa.

Régimen estatutario de la función pública de los miembros de la Cámara de Cuentas y de sus servidores administrativos.

En el presente caso se plantea determinar si la Cámara de Cuentas tiene potestad para regular las relaciones de trabajo con su personal técnico y administrativo. Es nuestro parecer que esta facultad le está dada por el Art. 34 de la Ley No. 130 sobre la Cámara de Cuentas, del 2 de diciembre de 1942, al estatuir que "La Cámara de Cuentas podrá reglamentar todo lo relativo a su funcionamiento interno, sin más sujeción que a las leyes dictadas por el Congreso".

Régimen municipal

El Distrito Nacional, que es además la demarcación geográfica donde está ubicada la capital de la República, "constituye una entidad política y administrativa, dotada de personalidad jurídica, con patrimonio propio y con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios o útiles para el cumplimiento de sus fines, en la forma y en las condiciones que la Constitución y las leyes determinen",[56] al igual que los demás municipios de la República.

De acuerdo con la Constitución, -dice el Profesor Amiama- el Gobierno del Distrito Nacional y de los Municipios está a cargo de los Ayuntamientos, cuyos miembros, en número determinado por la ley proporcionalmente al de habitantes, serán elegidos por voto directo.[57]

Los respectivos cuerpos de Regidores de los Ayuntamientos forman el estrato deliberante de éstos; en cambio los Síndicos constituyen su magistratura ejecutiva", según dicho texto.

Autonomia municipal

La autonomía municipal está consagrada de una manera implícita en la Constitución (Art. 82). Esta autonomía es muy relativa, y la propia Carta Sustantiva establece que tanto los Ayuntamientos como los Síndicos son independientes en el ejercicio de sus funciones, con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las Leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes.

"La verdadera condición de los municipios dominicanos, agrega el Lic. Amiama, no es la de la autonomía, sino la de autarquía. En efecto, de acuerdo con el Título VIII de la Constitución, los Ayuntamientos no tienen poder de propia organización. Este poder corresponde al Congreso. La autarquía de los municipios estriba en que, cuando la ley les confiere atribuciones, pueden y deben ejercerlas con independencia de otras autoridades. La independencia de los municipios opera,

---

(56) Art. 4 de la Ley No. 3456 de Organización del Distrito Nacional, de fecha 21 de diciembre de 1952.

(57) Lic. Manuel A. Amiama, Notas de Derecho Constitucional, ob. cit., pág. 193.

pues, en relación con las autoridades ejecutivas y administrativas superiores, pero no en relación con el Congreso, el cual puede extender o reducir esas atribuciones en la medida conveniente".[58]

Limitación de la autonomía municipal

Esta independencia de que habla el profesor Amiama también es muy relativa,pues la propia Constitución (Artículo 55, incisos 25 y 26) faculta al Presidente de la República a anular, por Decreto motivado, los arbitrios establecidos por los Ayuntamientos, así como autorizar o no la enajenación de inmuebles, y a aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales.

Otra facultad a cargo del Presidente de la República, consagrada por la Constitución, es la referente a las vacantes de Regidores y Síndicos, y a su modo de llenarlas cuando ocurran y se haya agotado el número de suplentes elegidos (Artículo 55, numeral 11).

Capacidad de los municipios para instituir regímenes de la administración de su personal

Pese a las señaladas limitaciones de dicha autonomía, los municipios tienen facultad para instituir sus respectivos reglamentos de personal en los cuales se consagren las conquistas labores previstas en la Ley. Pueden, pues, estos órganos de Derecho público, consagrar y desarrollar sus propias Carrera Administrativa Municipales.

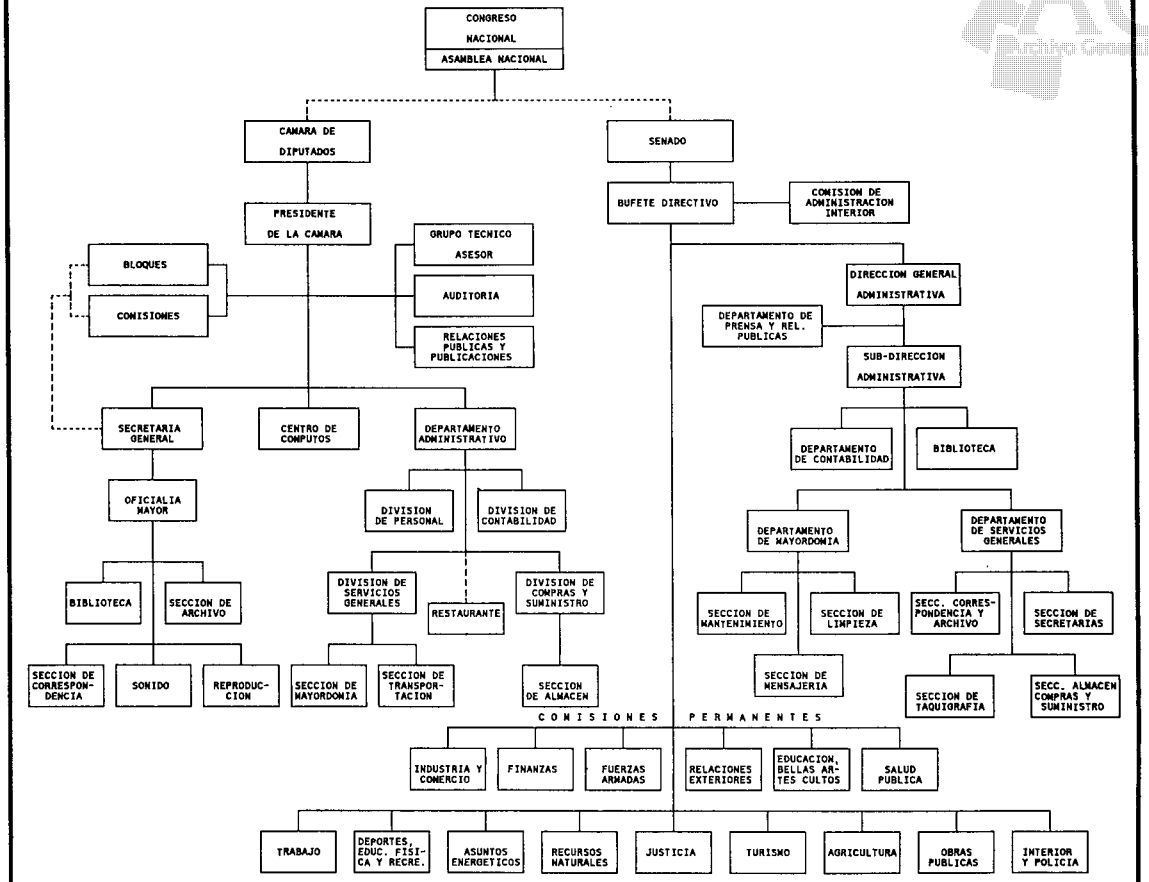
Sin embargo, somos de opinión que un régimen de Carrera Administrativa Municipal instituido por el legislador tendría mayor consistencia y estabilidad que una resolución del Cuerpo Edilicio.[59] En este sentido ONAP ha diseñado un Anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa Municipal.

---

(58) Ibid., 192.

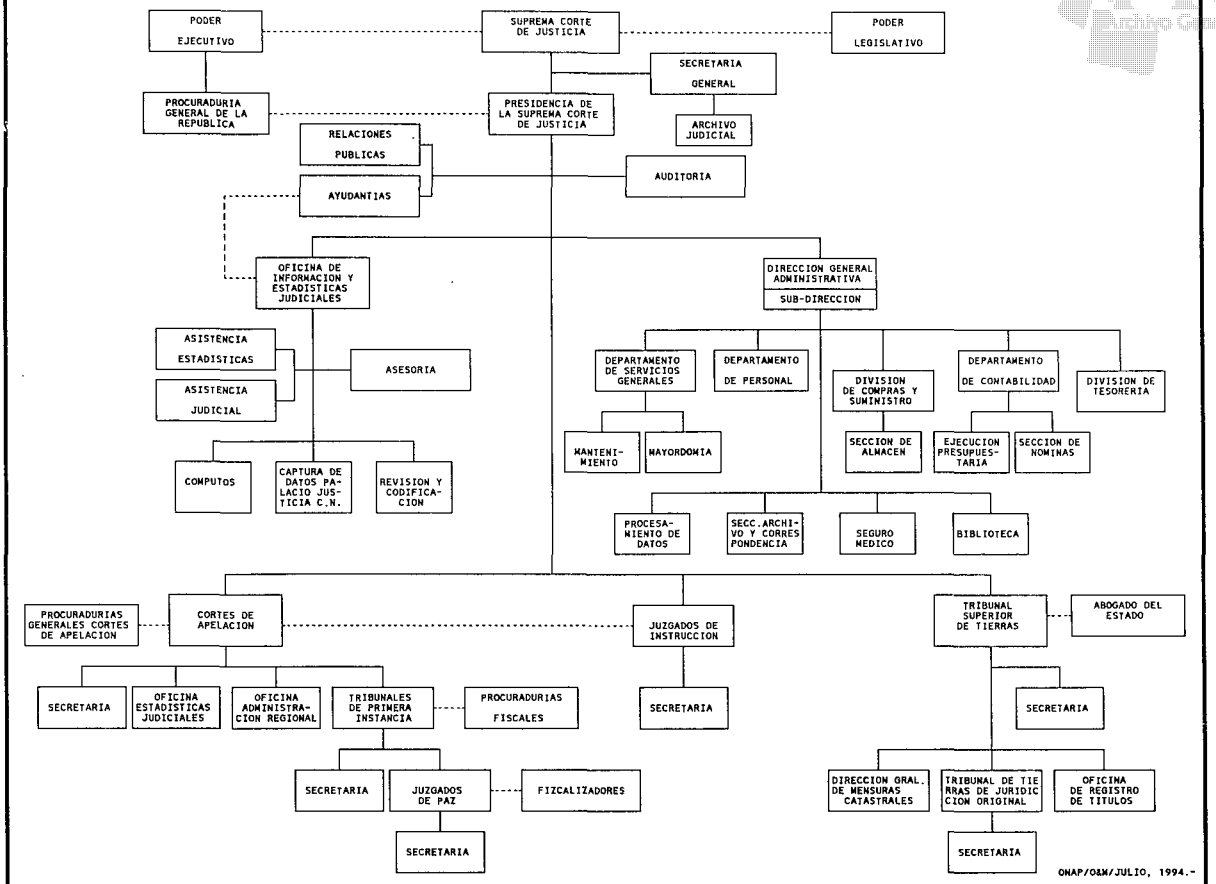
(59) En Venezuela correspondió al legislador instituir la Carrera Administrativa Municipal. Véase Allan-R. Brewer Carías, Hildegard Rondón de Sansó, y Carlos M. Ayala Corao, Ley Orgánica del Régimen Municipal, Editorial Jurídica, Venezuela, Caracas, 1990, pág. 329.

ORGANIGRAMA DEL PODER LEGISLATIVO



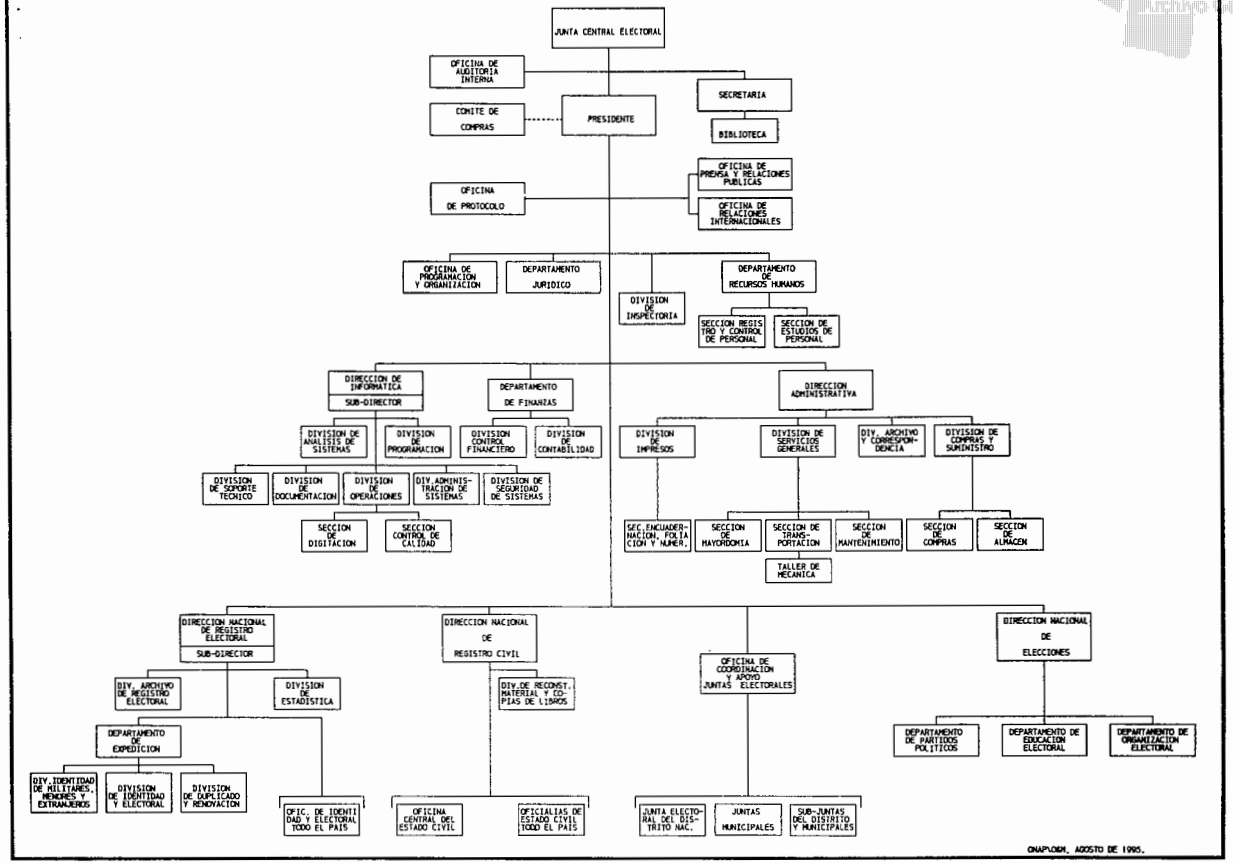
OMAP/O&M/JULIO, 1994.-

ORGANIGRAMA DEL PODER JUDICIAL



ONAP/O&M/JULIO, 1994.-

ORGANIGRAMA DE LA JUNTA CENTRAL ELECTORAL



CAPITULO III

LA ADMINISTRACION Y LA FUNCION PUBLICA

SUMARIO:

Consideraciones generales. La Administración como órgano monopolizador de la función pública. Crisis de la función pública. Cuestionomiento de la capacidad del Estado. La función pública. Definición de la función pública. La función pública examinada desde el punto de vsita jurídico y de la Ciencia de la Administración. Derecho Constitucional. Derecho Administrativo. Ciencias de la Administración. Funcionarios y empleados públicos. Ejecutores de la función pública. Funcionarios públicos. Empleados públicos. Relaciones de trabajo en el servicio público. Naturaleza del vínculo jurídico entre el Estado y sus servidores. Noción estatutaria. Noción contractual. Relaciones de trabajo en los organismos autónomos del Estado que no tienen carácter industrial o comercial. Relaciones de trabajo en los organismos autónomos del Estado con carácter industrial, comercial, financiero o de transporte.

CAPÍTULO III

MAYNOID[illegible]

Consideraciones generales

Pese a las prédicas constantes del insigne patriota Juan Pablo Duarte, contenidas en su Proyecto de Constitución Política, donde proponía la estabilidad de los funcionarios judiciales y la de los empleados y funcionarios de la Administración general, bases cardinales de la regulación de la función pública y el establecimiento de las Carreras Judicial y Administrativa, el legislador dominicano, tanto el constituyente como el ordinario, que a través de nuestra historia han conformado el régimen de organización de la Administración Pública, salvo el del 6 de noviembre de 1844, que acogió los ideales del patricio,[60] nunca se interesó por establecer los principios y normas que pudieran dar lugar a estas civilizadoras conquistas democráticas.

La sistematización y modernización del ejercicio de la función pública constituye el principal elemento de la reforma del Estado, por cuanto trata de hacer eficiente su gestión mediante una Administración Pública profesionalizada, confiable y con alto grado de institucionalidad y representatividad. Y estos elementos sólo podremos lograrlos cuando todos estemos dispuestos a transformar, por vía de un proceso de educación, nuestras seculares nociones y bases culturales acerca del Estado y su Administración.

Para viabilizar esa trascendental conquista, ya contamos con un cuerpo de Derecho Administrativo Laboral autóctono, que recoge todas las normas y bases técnico-administrativas en las cuales se sustentará la administración del personal público que indefectiblemente habrá de implementar un Gobierno interesado en el porvenir del país y para que no perezca nuestra institucionalidad democrática y jurídica.

---

(60) Resulta desconcertante la actitud del constituyente dominicano asumida en la reforma constitucional de febrero de 1854, diez años después de la independencia de la República, al abrogar los principios de inamovilidad de los jueces, y de los empleados y funcionarios de la Administración central del Estado. En ese entonces, como ahora, los dominicanos no tuvimos conciencia del significado democrático de estos principios, y por ello no hemos tenido el valor cívico de reclamarlos y defenderlos como derechos a los cuales somos acreedores.

El presente capítulo trata de esbozar los vínculos de la Administración del Estado con su principal elemento de gestión, la función pública considerada como la manifestación misma de su actividad. Sin embargo solo no limitaremos a estudiar la función pública dentro de la esfera civil del Poder Ejecutivo. También analiza el vínculo de la función pública con disciplinas jurídicas y administrativas.

La Administración como órgano monopolizador de la función pública.

En toda época de la historia la Administración ha concitado la atención y el interés de los grandes maestros del Derecho. A fines del Siglo XIX ya Adolfo Posada, eminente tratadista español de Derecho Administrativo, consideraba a la Administración Pública como otro Poder del Estado.(61) Años después Francisco J. Goodnow, notable administrativista norteamericano, respalda la tesis de Posada,(62) la cual también encuentra asidero en el dominicano Manuel de Jesús Troncoso de la Concha,(63) y más recientemente la República de China consagra en su Carta Sustantiva el Poder Administrativo y lo separa del Poder Político (64)

"El gobierno central de la República de China se divide en cinco poderes, cada uno de los cuales recibe el nombre de Yuan. Así, pues, el gobierno de la República de China está compuesto por un Yuan de Examen y un Yuan de Control, junto al Yuan Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, los cuales tienen las mismas funciones que sus equivalentes occidentales. El Yuan de Examen se encarga de examinar, contratar y dirigir a todos los funcionarios civiles. Las pruebas competitivas son la única vía para entrar en el funcionariado. La función de los exámenes, ejercida únicamente por este Yuan, es

---

(61) Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, Madrid-1897, págs. 211 y ss.
(62) Derecho Administrativo Comparado, La Española Moderna, Madrid, 1904, págs. 117 y sgtes.
(63) Elementos de Derecho Administrativo, actualizado, revisado y anotado por Raymundo Amaro Guzmán, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1981, Cuarta edición, pág. 21.
(64) Constitución de la República de China, Oficina de Información del Gobierno, República de China, Taiwan, 1993.

independiente del Poder Ejecutivo, y de esta forma, está libre de influencias partidistas. El Yuan de Control es el máximo órgano de supervisión de la nación. Ejerce los poderes de autorización, acusación, censura y revisión de cuentas. Tiene también una función cuasi judicial".[65]

Lo anotado evidencia el alcance universal de la gestión administrativa del Estado. Nuestro futuro constituyente bien debería tomar de referencia este modelo constitucional, no para consagrar un Poder Administrativo independiente, porque ello estaría condicionado a un mayor grado de desarrollo político y cultural de nuestro pueblo, pero sí por lo menos para tratar de fortalecer la Administración en sus procesos de gestión de los recursos humanos y de control.

El sistema presupuestario dominicano instituye la modalidad de presupuesto por programas, de manera tal que asigna un capítulo a cada Secretaria de Estado y sus dependencias, el cual desglosa los programas con sus respectivas provisiones de fondos para cubrir el pago de servicios personales. Esa provisión presupuestaria cubre a los aproxidamente 236,000 servidores públicos, quienes ejercen las más variadas funciones públicas. Quiere decir, pues, que la Administración Pública concentra y monopoliza las funciones administrativas, y por ende, la función pública del Poder Ejecutivo.

Crisis de la función pública

Pese a lo afirmado, la función pública de nuestros tiempos padece de una de sus más agudas crisis institucionales, como consecuencia de la inversión de valores predominante en la sociedad contemporanea.

Aproximadamente a mediados del presente siglo, apuntaba Rafael Bielsa, "La falta de experiencia política, que no puede ser suplida con la palabrería democrática; el desconocimiento de la dinámica económica social y del orden financiero del Estado, la ausencia de una verdadera formación jurídica y de la práctica en

---

(65) Preguntas y Respuestas sobre la República de China en Taiwan. Oficina de Información del Gobierno, A.L. Luis Pérez, S.A, Madrid, 1994, pág 27.

la función pública, y finalmente, del concepto del honor y del decoro que merece la Nación, sobre todo eso, explica la crisis de la función pública, sobre todo donde mayor es la jerarquía y la responsabilidad".[66]

Los factores señalados por Bielsa, a pesar del tiempo transcurrido, coinciden con los que han producido la crisis de la función pública dominicana. La notoria ausencia de una adecuada formación jurídica en Derecho Público, no sólo de los llamados a legitimar el Estado de Derecho con su gestión de alta dirección política y administrativa, sino también de los mismos graduados en Ciencias Jurídicas y en ejercicio de la profesión, ha auspiciado el deterioro de nuestra institucionalidad democrática en todos los ordenes. Si a ello agregamos la ineptitud y falta de "decoro y honor" de los llamados a ejercer las funciones administrativas en la prestación de los servicios sociales, más caótica y grave resulta la situación de la función pública nacional.

Cuestionamiento de la capacidad del Estado

Esa crisis de la función pública ha dado por resultado que hoy el Estado sea cuestionado al no satisfacer, a través de la Administración Pública sus cometidos institucionales de bien común, y por supuesto, al permitir el deterioro del nivel de vida de sus administrados.

Nos dice Gustavo Wiese Delgado, primer Secretario Técnico de la Presidencia, que "Las quejas diarias contra la Administración Pública, la ineficacia de los servicios públicos y los escandalosos fracasos y fraudes en empresas estatales, han dado lugar a que el aserto de que el Estado no puede ser buen administrador, se convierta en dogma de fe, como aquél de que el mundo era plano. De este dogma se han derivado dos "remedios" vendidos como santos: la descentralización y la privatización. Se considera al Estado culpable de todas las deficiencias gubernamentales y administrativas. Para confundir y con el propósito de disminuir al Estado, entre otras argucias se trata de presentar una oposición entre éste y sus manifestaciones, o de rebajarlo a la condición de mero mecanismo de mediación entre las llamadas sociedad civil

---

(66) La Función Pública, Roque De Palma, Editor, Buenos Aires, 1960, págs. XI y sgts.

y sociedad política, y hasta se llega a hablar de pactos entre el Estado y grupos de presión que tratan de convertirse en Estados dentro del Estado".[67]

Compartimos los criterios del Dr. Wiese Delgado, no sin antes señalar que el Estado es una figura político-jurídica abstracta, y que su ente instrumental es la Administración Pública, cuyas actividades estan encaminadas al cumplimiento de los fines de aquél. Si el Estado es cuestionado como administrador es debido a la incapacidad de ese ente instrumental, la Administración Pública, para jugar un papel preponderante en el proceso del desarrollo nacional en busca de una democracia económica y social.

En la República Dominicana la carencia de una organización admnistrativa racional y esa ineptitud gerencial de la Administración, han tenido su causa principal en la práctica centenaria sostenedora de que el Partido triunfador en la contienda electoral recibe la Administración del Estado como recompensa o botín de guerra. De ahí nuestro atraso social, educativo, político, económico, cultural y jurídico-administrativo, y, por ende, el cuestionamiento del Estado como Administrador.

En su enjundioso estudio el Dr. Wiese Delgado, conocedor de las experiencias administrativas de los Estados dominicano y venezolano por su reconocida participación y colaboración como experto en las Administraciones Públicas de ambos países, agrega: "El incumplimiento de la Ley de Carrera Administrativa es causa de la incapacidad, errores, irresponsabilidades, y, también, de frustración de los funcionarios públicos conscientes, lo cual, unido a la irracionalidad de los sistemas, marca la obsolescencia e inoperancia de la Administración Pública y exige su radical reforma. El político más capaz y los planes y políticas básicas mejores, resultarán un fiasco si no hay una Administración Pública eficiente. La reforma de la Administración Pública es muy urgente, sin que esto vaya en contra de la atención que deba darse a la reforma del Estado. El problema administrativo es técnico, pero la decisión de hacer frente al problema es política. A la

---

(67) Reforma del Estado y Reforma de la Administración Pública, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1995, pág. 8.

reforma de la Administración Pública debe dársele prioridad política, lo que exige un consenso nacional de apoyo".[68]

Ante tales situaciones, y para restablecer la imagen de institucionalidad, representatividad y eficiencia del Estado, se impone el fortalecimiento de la Administración Pública. Es preciso que nuestros políticos retomen el pensamiento de un notable profesor de Derecho Público español: "Un buen cuerpo de funcionarios es el mejor instrumento de gobierno, así como un personal inepto es una rémora para el desarrollo de la política mejor concebida".[69] Sólo así, con la vigencia de una moderna política de administración de personal, podrán recuperarse la función pública y la imagen e institucionalidad del Estado.

La función pública

Como hemos visto,los órganos de gestión del Estado tienen a su cargo funciones públicas determinadas por la Constitución, las leyes, los reglamentos, los decretos, y las demás normas, y son sus agentes los responsables de ejecutarlas.

Estas funciones son de diferente naturaleza: administrativa, legislativa, judicial, y pueden concurrir en un sólo órgano, como en el Ejecutivo. Ahora bien, cada Poder del Estado, en el área de su competencia, para el logro de los cometidos realiza una función pública en la prestación del servicio social puesto bajo su responsabilidad.

Así, el juez que imparte justicia, como el legislador que sanciona un precepto legal, y el inspector de Aduanas que supervisa las importaciones ejercen funciones públicas. Sin embargo, para los fines de esta obra limitaremos el concepto de función pública a las actividades administrativas inherentes al ejercicio del Poder Ejecutivo por el Presidente de la República y a los organismos pertenecientes a dicho Poder dentro del marco de la Ley y de su Reglamento de aplicación. La regulación de la función pública de los demás Poderes deberá tratarse cuando sean aprobados los estatutos correspondientes.

---

(68) Ibid.
(69) Segismundo Royo Villanova, citado por Jose Luis Meylan Gil, La Función Pública Española en la Doctrina Científica, Estudios Administrativos, Madrid, 1962, pág. 12

Definición de la función pública

Coincidimos con Antonio de Pedro F, cuando afirma que "La expresión Función Pública es de uso reciente; su generalización ha sustituído, incluso, a otras de anterior data. Se hablaba de funcionariado, de burocracia, de servicio civil; se equipara Función Pública a administración de personal, personal de servicios públicos, etc. Nosotros entendemos por ella, tanto a un conglomerado humano, -los funcionarios públicos-, como al régimen que los regula, en su sentido más amplio. En consecuencia, hablar Función Pública, Servicio Civil, Administración de Personal, de Burocracia, es expresar conceptos semejantes. La expresión Función Pública tiene una gran flexibilidad, se adapta a las particularidades de cada país. Sus fronteras son elásticas. Sin significar lo mismo en un país capitalista que en un país socialista, tiene una categoría definitoria y concreta de una actividad en ambos casos. El papel, hoy día, de la Función Pública, entendida como conjunto de funcionarios y su régimen administrativo, jurídico y social, es decir, la burocracia, está en auge en el mundo moderno. Este crecimiento le viene dado porque es el motor esencial de los objetivos que le cabe alcanzar a la Administración Pública.(70)

Función pública es, en *nuestro caso, la administración de* personal público, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y la regulación de todas sus sistemas y procesos, contenidos en su Reglamento de aplicación, así como en otras disposiciones legislativas y reglamentarias concernientes a los empleados y funcionarios en quienes recae el ejercicio de dicha función.

La función pública examinada desde el punto de vista jurídico y de la Ciencia de la Administración.

Derecho Constitucional

El estudio de las normas sustantivas de la función pública es materia del Derecho Constitucional. En nuestro caso el Art. 55 de

---

(70) Realidad y Perspectiva de la Función Pública Venezolana, Caracas, Editorial Jurídica, Venezolana, 1982, pág. 24.

la Constitución erige al Presidente de la República en Jefe de la política de administración de personal de la Administración Pública, confiriéndole no sólo la facultad de nombramiento,sino también la de regular todos los demás procesos de la función pública.

En la República Dominicana nuestros antiguos textos constitucionales, bien en el intento de emancipación o en la conformación de la vida republicana de la Nación, contenían avanzados principios jurídico-administrativos sobre el ejercicio de la función pública. Inclusive la Carta Sustantiva sancionada el 6 de noviembre de 1844 contiene disposiciones referentes a la Administración Pública mucho más avanzadas que las que prescribe nuestra actual Constitución Política de 1994.

No cabe la menor duda de que los constituyentes dominicanos, incluyendo aquellos que elaboraron el manifiesto del Doctor José Núñez de Cáceres, estuvieron inspirados en las más progresistas doctrinas de Derecho Administrativo de la época.

El Acta Constitutiva de 1821, al referirse al ejercicio de la función pública expresa en su Artículo 37: "Ningún empleado público podrá ser depuesto de su empleo sin el debido conocimiento de causa, y por excesos y abusos que determine la ley; pero todos son responsables con su persona, empleo y bienes, en los casos de resultar convencidos judicialmente de contravención de sus deberes".

La Constitución de 1844 instituyó la permanencia en el empleo de los servidores del Estado supetitándola al ejercicio honesto y eficiente de la función púlbica.[71] Si revisamos las Constituciones Políticas de América Latina y Europa, advertiremos que la consagración de los principios cardinales de la regulación de la función pública es materia constitucional.

Los principios sustantivos del Servicio Civil y la Carrera Administrativa deberían consagrarse en nuestra Carta Magna en una próxima revisión.

Derecho administrativo

La función pública en sentido general, debe ser examinada

(71) Véase Raymundo Amaro Guzmán, Estabilidad en el Empleo Público en la Historia Constitucional Dominicana, en Seis Ensayos en Torno a la Constitución de 1844, ob. cit., págs. 119 ss.

dentro del marco del Derecho Administrativo. Su estatuto consagra todo un régimen de derecho, de indemnización, de estabilidad y de protección judicial en favor del servidor público iniciando la creación, en nuestro caso, de un Derecho Administrativo Laboral.

Cabe advertir que este Derecho Administrativo Laboral pertenece a la rama del Derecho Público, por las consideraciones anotadas en páginas anteriores. Lo contrario sucede con el Derecho Laboral del sector privado, materia del Derecho Privado, salvo aquellas disposiciones consideradas de orden público.

Ciencia de la Administración

Al reglar de la función pública se procura, además de crear un régimen estatutario regulador de las relaciones de trabajo en la Administración Pública, la eficiencia de la gestión gubernamental y rescatar la institucionalidad, confiabilidad, y prestigio de la Administración. De ahí el vínculo entre función pública y ciencia administrativa, puesto que principios como los de mérito y de libre acceso al servicio público, y las técnicas de reclutamiento y selección de personal, clasificación y valoración de puestos, evaluación del desempeño, adiestramiento y otras, pertenecen a ambos campos de estudio.

Esta obra reserva en varios capítulos para analizar los sistemas técnicos que sirven de soporte a la administración de personal público e incorpora algunos procedimientos administrativos demandados para su implantación. Con ello se pretende orientar al lector y en especial a los Encargados de Personal para así promover la eficiencia del ejercicio de la función pública. Dentro de la ciencia de la administración lo referente a la gestión de recursos humanos es de primer orden.

Procede destacar, que el estudio de la Administración Pública como disciplina científica, precede al mismo Derecho Administrativo. Sus precursores, economistas germanos, crearon un movimiento a tales fines, a partir del año 1729; pero con el posterior advenimiento de la Revolución Francesa en 1789, el Derecho Administrativo monopolizó el estudio de la Administración Pública hasta principios del presente siglo.[72]

---

(72) Consúltese Raymundo Amaro Guzmán, Prólogo de la Obra La Evolución de la Administración Pública en los Países en Desarrollo y el Caso de la República Dominicana, del Dr. José María Jácome, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1981, págs. 27 ss.

Funcionarios y empleados públicos: Ejecutores de la función pública

Esta distinción ha sido ampliamente debatida por la doctrina de Derecho Administrativo e incorporada en la legislación administrativa de muchos países. Los titulares de estas posiciones son los llamados a ejercer la función pública.

La distinción en la República Dominicana reviste gran interés, ante la presencia de los Arts. 106 de la Carta Fundamental, que demanda el previo juramento de los funcionarios públicos, y el 196 del Código Penal que impone sanciones al funcionario que tome posesión de su cargo sin haber prestado el juramento de rigor.

En la práctica sólo son juramentados los altos funcionarios de la Nación, incluyendo los legisladores, y las autoridades municipales. No es tradición tomar juramento a funcionarios de un nivel jerárquico intermedio o inferior, ni mucho menos aplicarles las disposiciones del referido Art.196, en uno u otro caso.

Para el profesor Amiama[73] "En materia penal parece que los casos en que el Código Penal toma el desempeño de un cargo como elemento de una infracción o como elemento agravante, se refiere siempre a los servidores públicos que ejercen atribuciones conferidas por la ley o los reglamentos, puesto que el fundamento de las sanciones es el *hecho de haberse traicionado el honor y la confianza que implica el ejercicio de toda función pública*".[74]

Funcionarios públicos.

¿Qué debemos entender por funcionarios públicos? Para Luis Scheker Ortíz "la noción de funcionario público es confusa. No

---

(73) Prontuario de Legislación Administrativa, ob. cit., pág. 92.

(74) En el estado actual de la Administración Pública y de la idiosincracia administrativa de la sociedad, el fundamento de las sanciones del Art. 196 no tiene razón de ser, representa una reminiscencia francesa, puesto que la concepción cultural dominicana del servicio público es distinta. Se ingresa al aparato estatal en base al mérito político, luego de que el partido triunfador en la contienda electoral ha recibido la Administración Pública y sus cargos como "botín de guerra". No obstante, en épocas pasadas, el desempeño de una función pública sí constituía un honor y una confianza al conferírsele a su titular el poder de decisión de los asuntos de la comunidad. Inclusive el funcionario público de ayer ostentaba más prestigio social y político que los altos ejecutivos del sector privado. El reto que se presenta a todo dominicano debe ser el de fomentar el reencuentro con esa Administración del pasado.

tienen criterios claros para una distinción tajante entre funcionario público y empleado público, que no sea la que le atribuye el vulgo en término de una mayor jerarquía administrativa del primero".(75)

Sin embargo, la doctrina y la legislación han aceptado como funcionario a aquel vinculado a una función pública por mandato de la Constitución, la Ley, un Decreto o una Resolución, con la finalidad de satisfacer los cometidos institucionales asignádoles, los cuales deberán ser ejercidos por personas naturales, quienes obrarán en representación del Estado.

El Dr. Scheker sugiere " reservar el término funcionario a los que desempeñan cargos políticos y administrativos, de libre nombramiento y revocación, cuya importancia requiera la formalidad de la juramentación".(76)

Esta propuesta excluye a aquellos funcionarios que ingresen a la Administración Pública en base al mérito personal, para hacer carrera, como por ejemplo los Directores o Encargados de departamentos, y otros similares.

Empleados públicos

Debemos entender por empleo público un conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades establecidos en el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo o por los Manuales de Cargos Clasificados Sectoriales, para satisfacer servicios permanentes de la Administración Pública, los cuales deben estar a cargo de una persona natural.(77)

Tradicionalmente los empleados públicos suelen desempeñar labores de apoyo a la gestión puesta a cargo de los funcionarios responsables de la ejecución y supervisión de los distintos programas y actividades previstos en la Ley de Gastos Públicos.

En la República Dominicana el estatuto de la función pública que nos ocupa no distingue ambas categorías de servidores estatales. Según el Art. 1, párrafo único, de la Ley "Para los fines de esta Ley los términos "empleado", "funcionarios" y "servidor público" tienen un mismo significado".

(75) La Relación del Trabajo en el Empleo Público en Relaciones de Trabajo en el Servicio Público, ob. cit., pág. 29.
(76) Ibid,pág 30.
(77) Esta concepción coincide con la prevista por la legislación colombiana. Véase Domingo Campos Rivera, Régimen Legal de los Empleados Oficiales en Colombia, Editorial Temis, Bogotá, 1981, pág 474.

Relaciones de trabajo en el servicio público.

Para los juristas Antonio Ballester Hernández y Américo Moreta "La relación de trabajo en el empleo público, no obstante la proliferación de teorías tratando de explicar su naturaleza jurídica, tiene su origen en un acto condición que debe buscarse su explicación en el ámbito del Derecho Administrativo. Sin embargo, la relación de trabajo en el empleo público y la relación de trabajo en el empleo privado tienen grandes similitudes que se agigantan con la presencia del Estado interventor y del Estado empresario. Pero ambas relaciones no se confunden. El trabajador privado está obligado a prestar servicios a un particular. El servidor público,en cambio, tiene una obligación frente a la colectividad y del cumplimiento de esa obligación resultan deberes y derechos frente a la misma colectividad. Es el funcionario público un instrumento del interés general".(78)

Lo apuntado precedentemente es cierto. En nuestro caso, como ya hemos referido, la Ley y su Reglamento de aplicación, representan los textos jurídicos de Derecho Público reguladores de las relaciones de trabajo entre el Poder Ejecutivo y los empleados y funcionarios pertenecientes a las instituciones del Gobierno central, textos que constituyen el Código Laboral de la Administración Pública, el cual tiene un contenido social, humano y político de mayor apertura que el Código de Trabajo del sector privado. Así, el período de vacaciones anuales es mucho más amplio y figuras como el desahucio cuando es ejercido discrecionalmente por el empleador, no tienen vigencia en el sector gubernamental, en el cual, a diferencia del privado, prevalece el principio de libre acceso al servicio público sin importar el sexo y la ideologia política o religiosa del ciudadano.

Naturaleza del vínculo jurídico entre el Estado y sus servidores. Noción estatutaria.

Las instituciones de gestión del Estado y la función pública a

---

(78) El Estado Dominicano Empleador, Un análisis Legislativo en Relaciones de Trabajo en el Servicio Público, ob. cit, pág. 36.

través de la cual la Administración cumple los cometidos de bien común, son organizadas por el propio Estado, correspondiendole establecer las condiciones de ingreso, permanencia, recompensa, promoción, movimientos, y retiro de los empleados gubernamentales, sin que medie un previo acuerdo de voluntades. De ahí la naturaleza estatutaria del vínculo entre Estado y servidor público.

"La magnitud y la importancia del servicio público -dice Scheker Ortíz- pero sobre todo su naturaleza y el tipo de relación que la misma crea, han hecho que una buena parte de la doctrina piense en la conveniencia de regular las relaciones del empleo público mediante un estatuto especial, diferente al de los contratos". (79)

Así lo ha establecido la Ley y su Reglamento de aplicación al establecer el régimen jurídico regulador de la función pública. Sin embargo, en la Administración Pública, tanto centralizada como descentralizada se ha proliferado la modalidad contractual para la designación de profesionales a quienes se les asigna la realización de funciones públicas especializadas.

Noción contractual.

Coincidimos con Scheker Ortíz cuando más adelante afirma: " En la relación jurídica del empleo público intervienen los mismos elementos esenciales y comunes de todo contrato (capacidad jurídica de las partes, consentimiento libre y voluntario, objeto real y cierto y causa lícita); pero además se hallan presentes las caracteristicas esenciales que tipifican el contrato de trabajo, cual es el lazo de subordinación o dependencia en que se halla el servidor público en beneficio de aquél que le contrata y tiene la dirección permanente del mismo (El Estado) y el carácter social de esa relación, que trasciende del ámbito del simple interés privado".

Sin embargo, en el estado actual de la Administración central

(79) Ibid... pág. 15

Sin embargo, en el estado actual de la Administración central del Estado, factores políticos, económicos, jurídicos, educativos y culturales impiden la aplicación de la noción contractual, no así en los organismos autónomos y descentralizados del Estado, con plena discreción para establecer sus propios sistemas de administración de personal, las condiciones de trabajo, y la fijación de la remuneración. Existen instituciones estatales, como los Bancos Central y de Reservas,en donde sus condiciones laborales y de seguridad social pueden equipararse con las del sector privado, y en muchos casos las superan.

La legislación vigente de los países de América Latina, reguladora de la función pública, ha dado cabida a la noción estatutaria, salvo el caso de Costa Rica en la década de los años 40, cuando el Gobierno trató de aplicar al sector público el texto laboral del sector privado.

Relación de trabajo en los organismos autónomos del Estado que no tienen carácter industrial o comercial

El Código de Trabajo y el Art. 1 de la Ley 2059 de 1949 disponen que las relaciones de trabajo en estos órganos estarían reguladas por leyes especiales y por lo tanto no pueden reputarse como trabajadores en el sentido de la ley de trabajo. Tal es el caso de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, los Ayuntamientos y las demás instituciones autónomas.

Existe jurísprudencia en el sentido de que los empleados y funcionarios de tales instituciones no están amparados por las leyes de trabajo.

En el Capítulo I señalamos que las disposiciones de la Ley son aplicables a tales servidores en la medida en que al diseñar sus propios estatutos de la función pública respeten la autonomía y personalidad jurídica de la institución.

Relaciones de trabajo en los organismos autónomos del Estado con carácter industrial, comercial, financiero o de transporte

La citada Ley 2059 del 22 de julio de 1949, la Ley No. 143 de 1964 y la Ley No. 269 de junio de 1966, reglamentan la situación especial de los empleados utilizados en empresas

industriales, comerciales, de transporte y financieras.

Los funcionarios y empleados del Estado, del Distrito Nacional, los Municipios, los Distritos Municipales, los establecimientos públicos, nacionales o municipales, y sus dependencias, no estarán sujetos a leyes sobre seguros sociales, accidentes de trabajo, ni otras leyes sobre trabajo, pero estarán en cambio, bajo el amparo de las leyes y reglamentos que constituyen el estatuto de los empleados públicos (Art.1).

Sin embargo, los trabajadores de los establecimientos, empresas o servicios del Estado, del Distrito Nacional, los Municipios, Distritos Municipales, y de los establecimientos públicos nacionales o municipales que tengan carácter industrial, comercial, de transporte financiero, estarán regidos, en cuanto a sus relaciones de trabajo con dichas empresas o servicios, por las leyes y reglamentos sobre seguros sociales, accidentes de trabajo y leyes sobre trabajo en general. (Art. 1, modificado por Ley No. 143, del 19 de febrero de 1964).

- Cuando los trabajadores sean utilizados por instituciones u organismos del Estado, el Distrito Nacional,los Municipios y los Distritos municipales, en ejecución de obras públicas, solamente estarán sujetos al régimen de las leyes y los reglamentos sobre seguros sociales y accidentes de trabajo. (Párrafo I del Art.1), agregado por la Ley 269 del 24 de junio de 1966).

- Para los fines de la disposición anterior, en cada empresa, obra o servicio de los ya indicados, por medio de disposiciones internas aprobadas por el Poder Ejecutivo, se señalarán en una lista los funcionarios y empleados públicos; los que no figuren en dicha lista, serán trabajadores sujetos al régimen de las leyes indicadas en la primera parte de este artículo (Párrafo II, Art.1), agregado por la Ley 269 del 24 de junio de 1966).

Nuestra Corte de Casación ha dicho al respecto en fecha 10 de noviembre de 1967:

"Conforme al Art. 2 de la Ley No. 2059, del 22 de julio de 1949, reformado y ampliado por la Ley No. 269, para que las relaciones de trabajo de las instituciones oficiales con sus

servidores queden fuera del estatuto de los funcionarios yempleados públicos y sean regidas por las leyes laborales, es necesario, primero, que los establecimientos, empresas o servicios en que laboren tengan carácter industrial, comercial o de transporte; y segundo, que en el trabajo que realicen predomine o se suponga que predomine el esfuerzo muscular.[80]

También se ha pronunciado nuestra Suprema Corte de Justicia en el sentido de que la referida Ley 2059 de 1949, excluye de la aplicación de las leyes de trabajo a los funcionarios dirigentes, a los empleados técnicos y a los de despachos y oficinas, los cuales estarán regulados por estatutos de la función pública especiales.

(80) Lupo Hernández Rueda, ob. cit., pág. 222.

CAPITULO IV

FUNCION PUBLICA Y POLITICA

SUMARIO:

Consideraciones generales. Función pública y partido político. Definición de las relaciones entre partido político y Administración Pública. Libre acceso a la Administración Pública. Nacionalidad. Participación política. Suspensión de funciones para fines electorales. Neutralidad política. Naturalizados. Derechos civiles y políticos. Atentados a la libertad cometidos por funcionarios públicos. Autorización para el ejercicio de funciones públicas en un órgano extranjero. Libertades públicas. Principio de igualdad. La discriminación. Igualdad de sexos. Libertad de vida privada. Libertad de conciencia y cultos. Libertad de empresas. Libertad de expresión del pensamiento. Derecho de asociación y reunión: Prohibición de la huelga.

Consideraciones generales

Ya señalamos en el Capítulo que antecede los incumplidos ideales duartianos con respecto a la profesionalización del ejercicio de la función pública a través de una avanzada política de administración de personal en la Administración del Estado, y los del constituyente de San Cristóbal, que plasmó en nuestra primera Carta Magna la estabilidad de los jueces y de los empleados y funcionarios públicos.

A partir de la derogación de estos preceptos por la primera enmienda de nuestra Constitución, la de febrero de 1854, según anotamos, la función pública nacional, en todos los organismos del Estado, se convirtió en el más importante instrumento de compensación electoral, puesto a disposición del partido en ejercicio del poder, con la secuela de desinstitucionalización e ineficiencia de gestión pública, y por ende, de incremento de otros graves problemas que aquejan a la sociedad dominicana.

La despolitización del ejercicio de la función pública llamada a prestar servicios profesionales, técnicos, administrativos y de apoyo a otros estratos sustantivos de la propia Administración Pública y de otros Poderes del Estado, habrá de representar el avance más significativo del proceso de modernización del Estado, y de enriquecimiento de nuestra cultura administrativa. La Ley y su Reglamento establecen normas que pueden coadyuvar a tales propósitos.

Tratará, pués, este Capítulo de esbozar las incidencias políticas del regimen estastutario de la función pública y su vinculación con el orden Constitucional.

Paralelamente a esta gran transformación en nuestros patrones burocráticos, también debemos instituir como principio de esencia netamente política, que el control y supervisión de la Administración Pública, necesariamente debe descansar en el partido que ejerce el mandato constitucional, para así viabilizar su acción programática. Nuestro régimen estatutario de la función pública así lo establece, al conciliar el interés de la Nación de que los

hombres más idóneos ingresen al servicio público con la necesidad del partido de mantener sus lineamientos políticos y prográmaticos en el ejercicio de la función pública.[81]

Tratará, pués, este Capítulo de esbozar las incidencias políticas del régimen estatutario de la función pública y su vinculación con el orden Constitución.

Función pública y partido político.

La lucha de los partidos políticos por la conquista del poder ha sido uno de los fenómenos más traumatizantes en todo el continente, por cuanto como recompensa los afiliados han recibido los cargos públicos y otros privilegios no menos enojosos; al punto de que en Estados Unidos, primer país en instaurar el Servicio Civil en la región, hubo concenso en que el sistema del botín político prostituyó la Administración Pública.

Apunta William Curtis que "la prostitución partidista del servicio público es una traición radical al gobierno popular, porque hace motivo de la acción política el interés privado y no el bienestar público. Es uno de los peores males del sistema de botín el abuso temerario del favoritismo; la más pródiga y reconocida corrupción ha hecho tan absoluto el depotismo de partido, que la ciencia y la inteligencia del país están en gran parte esclavizadas por la ignorancia sin principios y la astucia insolente". [82]

Uno de los temas más facinantes y a la vez controversiales de la moderna teoría y práctica administrativa, es el referente a política y administración. Mientras destacados autores, entre ellos el dominicano Manuel de Js. Troncoso de la Concha, consideran que la Administración constituye un poder del Estado con características y naturaleza propias, como apuntamos en el Capítulo I, otros, de no menos prestigio, sostienen que política y administración se hallan íntimamente relacionadas y, por ende, no pueden concebirse separadas de un todo.

---

(81) La Junta de Planificación de Puerto Rico representa el primer órgano de planeación del desarrollo instaurado en la región durante el Gobierno de Luis Muñoz Marín, el cual ejecutó quizás el más exitoso programa de modernización del Estado. Bajo la dirección de Ramón García Santiago, la Junta tenía como base para la programación y formulación de las políticas gubernamentales, el Programa de Gobierno del Partido Popular de Puerto Rico, auspiciador del que fuera el más avanzado Servicio Civil de América Latina. Esta acción paradigmática debería ser emulada por nuestros partidos políticos.
(82) Consúltese Raymundo Amaro Guzmán, Introducción a la Administración Pública, ob. cit, págs. 120 ss.

En lo que concierne, específicamente a política y administración de personal la polémica se ha presentado más radicalizada. De una parte, los defensores del sistema de despojo --spoils system-, propugnan por el control político de la administración de personal, y de la otra, estudiosos de la administración consideran que ante todo debe prevalecer el principio del mérito en el nombramiento y en otras fases de la gerencia de personal.

Hay que destacar que los patrocinadores del sistema de despojo generalmente defienden intereses personales y partidistas, que, aunque legítimos si en verdad lo fueren en ocasiones, no dejan de ser cuestionables en otros momentos. El poder absoluto de nombramiento en la Administración Pública, sin considerar los más mínimos requisitos de capacidad, socava la institucionalidad y la eficiencia del Estado y del mismo partido.(83)

Argumentan los seguidores de este sistema, que el partido político necesita la recompensa de los puestos públicos para obtener organizadores y miembros activos. Asímismo sostienen la necesidad de designar en los puestos estatales personal leal a sus programas. Aducen, además, que la permanencia de los servidores públicos vendría a convertirlos en una élite privilegiada, carente de motivación y responsabilidad.

Estos argumentos, aun cuando contienen aspectos atendibles, no justifican en modo alguno que el interés del partido prevalezca sobre el requerimiento de eficiencia gubernamental, que sólo la asegura un personal idóneo ubicado en el servicio público. En países hoy avanzados o en vías de desarrollo, una de las primeras acciones oficiales ha sido precisamente, el establecimiento de un régimen científico de administración de personal que ha contribuído al logro de mayor eficiencia en los servicios estatales. Hubimos de citar en páginas precedentes el caso de los Poderes Públicos instituídos por la Constitución de la República China en Taiwan, en lo que concierne a la gestión de los recursos humanos.

Las innumerables y complejas funciones del Estado moderno requieren un servicio administrativo fundamentado en el principio del mérito personal basado en la capacidad y debida dedicación de los titulares de la función pública. La teoría jacksoniana del botín político, y su concepto de que cualquier hombre de inteligencia

---

(83) Véase Raymundo Amaro Guzmán, Administración de Personal, Editorial Limusa, México, 1988.

media puede habilitarse rápidamente para desempeñar la más díficil función de Gobierno, es sustituida por un criterio de selección sobre bases científicas. Los cargos públicos deben corresponder a los ciudadanos más idóneos, pero se precisan métodos bien probados para garantizar al máximo la escogencia de servidores realmente competentes.

Los argumentos que sostienen los defensores del principio del mérito constituyen la base para la tecnificación de la administración de personal público. Sin que ello signifique que el político, en ejercicio del poder, tenga que renunciar a la prerrogativa de nombrar libremente al personal político, de dirección programática, de confianza y de altos niveles jerárquicos.

Ciertos administrativistas, al rechazar la influencia política en la administración de personal, por considerar que socava en sus cimientos humanos y estructurales la Administración estatal, estiman que un régimen de personal, basado principalmente en el sistema del mérito y la estabilidad del empleado, es el más eficaz instrumento para racionalizar y optimizar la gestión administrativa del sector público.

Sabido es que la eficiencia de la Administración Pública juega un papel determinante en el proceso de desarrollo socio-económico de un país, y tal eficiencia dependerá obviamente, de la capacidad y dedicación de su componente humano. Si a nivel de Gobierno se carece de un buen sistema de personal, difícilmente podrá el Estado contar con una administración capaz de motorizar el proceso de desarrollo nacional; sobre todo ante el reto de la globalización y la apertura de los mercados internacionales, reto que no puede ser ignorado por nuestro país.

Definición de las relaciones entre partido político y Administración Pública.

Cabe aquí citar el pensamiento del más destacado pionero del desarrollo administrativo en América Latina, Don Luis Muñoz Marín, cuando dijo: "El partido político, por su naturaleza, por la naturaleza que le es esencial para sus fines, no tiene las características de un cuerpo administrativo. El gobierno, por su naturaleza, por la naturaleza que es esencial para sus fines, tiene que tener la característica de un cuerpo administrativo. Si el

partido político se pone a administrar, sin tener por su naturaleza orgánica las características de cuerpo administrativo, no podrá administrar bien, por buenos y capacitados que sean los hombres que lo compongan. No se podrá hacer la mejor administración pública si no se procede a base de una idea clara de cuales son las relaciones en una democracia entre la política y la administración pública. Todas las democracias han pasado por esta confusión. Es la fuerza vital de la idea democrática misma la que en todas las democracias va disolviendo esta confusión y haciendo que se aclaren y deslindan los campos de funcionamiento entre la política y la administración del gobierno".(84) Esos sabios conceptos del gran estadista antillano establecen una línea definitoria entre el partido y la Administración Pública, que en la actualidad está vigente en la gran mayoría de las naciones del mundo contemporáneo.

La solución al problema es deslindar aproximadamente en grado razonable, la política de la Administración, en un estatuto de Servicio Civil que armonice ambos elementos. Pretender la separación total entre estos dos estratos resulta una utopía en nuestro medio. Es precisamente el político, como advertimos en el Capítulo II, quien dirá la última palabra para obtener la aprobación y adecuación del estatuto.

Así lo han establecido la Ley y su Reglamento, al instituir dos sectores de puestos, el de libre nombramiento y remoción, de naturaleza política, y el de Carrera Administrativa, desvinculado de toda consideración político-partidista.

Libre acceso a la Administración Pública

Este principio puede considerarse como la piedra angular de un régimen estatutario de la función pública. Si revisamos nuestros anales histórico-jurídicos lo encontramos en el Acta Constitutiva de 1821 y en la propia Constitución del 6 de noviembre de 1844, como indicáramos en el Capítulo I.

De acuerdo con este postulado todo ciudadano tiene pleno

---

(84) Raymundo Amaro Guzmán, Discurso pronunciado ante el Presidente de la República Antonio Guzmán Fernández, al imponer la Medalla al Mérito del Servidor Público a destacados funcionarios del Estado, el 25 de enero de 1982. Véase Album del Servidor Público, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, D. N. 1982, págs 166 ss.

derecho de ingreso a la función pública sin considerar su ideologia política, raza, sexo, religión u otra condición. Francia ha proclamado de manera continua el igual acceso de todos a la Administración Pública.[85] La Ley también recoge en su filosofía y espíritu este principio, genuinamente democrático de libre acceso a la función pública, siempre que los interesados reúnan los requisitos establecidos.

Nacionalidad.

Hay Estados que han consagrado la función pública no sólo para sus ciudadanos, sino también para extranjeros, como Suiza y Estados Unidos.[86]

El Art. 19 de la Ley reserva el ejercicio de la función pública a los dominicanos. En Venezuela el requisito es de orden constitucional. Tener la nacionalidad venezolana es una condición imprescindible para poder ejercer funciones públicas.[87]

Participación política

En virtud de los Derechos políticos establecidos en la Constitución, los empleados y funcionarios públicos pueden participar en política partidista.

En interés de velar por el orden y respeto de las instituciones públicas, el Reglamento de la Ley, en su Art. 129, párrafo III, "Prohibe a los funcionarios y empleados públicos sujetos a la ley, servir intereses de partidos en el ejercicio de sus funciones, y en consecuencia dichos funcionarios y empleados no podrán organizar o dirigir demostraciones ni pronunciar discursos, o distribuir propaganda de carácter político, ni solicitar fondos para los mismos fines, dentro de las oficinas públicas".

Suspensión de funciones para fines electorales

De acuerdo con la Ley Electoral "Todo funcionario o empleado público de los organismos autónomos del Estado y de

---

(85) Alain Plantey, ob. cit. pág.82.
(86) Ibid,
(87) Doctrina Administrativa de la Consultoría Jurídica, Presidencia de la República, Caracas, 1990, pág. 33

los Ayuntamientos, que de acuerdo con la Constitución y las leyes sean postulados por una agrupación o partido político para cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, Senador, Diputado y Síndico Municipal, desde el momento en que su candidatura sea aceptada por la Junta Central Electoral correspondiente, quedará suspendido en sus funciones, con disfrute de sueldo, hasta el día siguiente al de las elecciones".

Se exceptúan de estas disposiciones los ciudadanos postulados a tales cargos, que al momento de la aceptación de su candidatura ocupen cargos electivos.

Neutralidad política

El Presidente de la República, en busca de la imparcialidad en la sustanciación de los asuntos de la Administración Pública, al sancionar el Reglamento de aplicación de la Ley, dispuso como deber general de todo empleado o funcionario público, el de "actuar con neutralidad político partidista en el desempeño de sus funciones". (Art. 128, literal ñ).

Señala Pedro Muñoz Amato, como un caso extremo de represión , el de los Estados Unidos, al disponer las leyes Hatch de 1939 y 1940, la prohibición de que todos los empleados federales (clasificados o no, excepto los legislativos, judiciales y de confianza), y también los estatales y municipales que son pagados en parte con fondos federales, realicen las actividades siguientes: ser candidato, delegado de convención, miembro de comité o funcionario de partido; organizar o dirigir demostraciones; decir discursos, solicitar fondos o votos; y publicar declaraciones partidistas o distribuir literatura del mismo tipo".[88]

Naturalizados

La naturalización es la "institución en virtud de la cual un individuo que no tiene, en razón de su nacimiento (jus sanguinis o jus soli) ningún vínculo con un país dado, puede obtener a su pedido, por acto discrecional del Jefe del Estado, la nacionalidad

---

(88) Ob. cit., pág. 136.

de ese país, previo cumplimiento de las condiciones requeridas por la ley".[89]

De acuerdo con nuestra Ley 1683 sobre Naturalización, del 16 de abril de 1948, el Poder Ejecutivo tiene facultad para conceder la nacionalidad dominicana a un extranjero.[90]

En virtud de lo expuesto en principio, un extranjero nacionalizado dominicano puede desempeñar una función pública. Sin embargo, la Constitución prescribe en su Art. 11, Párrafo IV, que los dominicanos que adquieran otra nacionalidad no podrán optar por la Presidencia o Vice-Presidencia de la República. También dispone que estas posiciones son reservadas para los dominicanos de nacimiento u origen (Art. 50). Asímismo, el Art.61 instituye que los naturalizados no podrán ser Secretarios ni Subsecretarios de Estado, sino diez años después de haber adquirido la nacionalidad.

Derechos civiles y políticos

La Ley en su citado Art. 19 dispone que para ingresar a la Administración Pública, independientemente de otros requisitos, el ciudadano debe "estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos".

Estos derechos tienen como fin "asegurar la participación activa de algunos de los habitantes en la estructuración y orientación de la vida política, esto es, en la actividad que se relaciona con la organización de las instituciones del Estado y la conducción del Gobierno. Estos derechos se denominan derechos políticos y son la nacionalidad y la ciudadanía".[91]

Para el profesor Pedro Rosell, derechos políticos son "las facultades que la Constitución garantiza a los ciudadanos para participar en el poder político del Estado, ya siendo elegidos en la representación de este poder, ya eligiendo a otros, o aún siendo consultados, como en los plebiscitos; en una palabra, los derechos de votar, de elegir y de ser elegidos. Se trata de garantizar la

---

(89) Henri Capitan, Vocabulario Jurídico, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1960, pág 384.
(90) Ley de Migración, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1982, pág. 54.
(91) Manuel A. Amiama, Notas de Derecho Constitucional, ob. cit, pág. 81

participación del pueblo en el gobierno de la Nación, que es la base de la democracia".[92]

Los ciudadanos en ejercicio de funciones públicas son acreedores de tales derechos en virtud de la Constitución y la Ley.

Atentados a la libertad cometidos por funcionarios públicos

El legislador dominicano, para preservar los derechos políticos conferidos por la Constitución a los ciudadanos, ha previsto y castigado en los Arts. 114 al 118 del Código Penal, bajo la calificación de atentados a la libertad, tres categorías de actos cometidos por funcionarios o agentes públicos que constituyen abuso de poder. Estas categorías de actos son los atentatorios a la libertad individual, los atentatorios a los derechos políticos y los actos atentatorios a la Constitución.[93]

Autorización para el ejercicio de funciones públicas en un órgano extranjero

El Presidente de la República, en virtud del Art.55, numeral 24, de la Constitución, está facultado para "conceder o no autorización a los ciudadanos dominicanos para que puedan ejercer cargos o funciones públicas de un gobierno u organizaciones internacionales en territorio dominicano, y para que puedan aceptar y usar condecoraciones y títulos otorgados por gobiernos extranjeros".

Esta autorización no debería corresponder al Presidente de la República en quien se concentran un sin número de situaciones administrativas irrelevantes. Bastaría que la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores conceda la autorización cuando se trate de prestación de servicios a un gobierno extranjero, y aceptación de condecoraciones y títulos; no así cuando se refiera a la prestación de servicios en un organismo internacional, en cuyo caso estimamos innecesaria tal autorización.

---

(92) Crímenes y Delitos contra la Cosa Pública, Editorial Tiempo, S.A., Santo Domingo, D. N. 1983, pág. 51.
(93) Véase Raymundo Amaro Guzmán, Responsabilidad Penal de los Empleados y Funcionarios del Estado, Editorial Tiempo, S. A., Santo Domingo, D. N., 1993.

Libertades públicas

La Constitución de la República, en su Art. 8, consagra los Derechos Individuales y Sociales en favor de las personas. De ahí que el régimen estatutario regulador de la función pública observe y complemente las disposiciones constitucionales, según expondremos a continuación.

Principio de igualdad

Este principio sustenta el sistema de reclutamiento y selección de personal instituído por la Ley en su Art. 32, y complementado por el Reglamento en los Arts. 59 y siguientes, al consagrar los concursos públicos de libre competición.

De igual manera, en la gestión de todas las acciones y situaciones administrativas surgidas con ocasión de la aplicación del estatuto de la función pública, debe prevalecer el principio de igualdad de todos ante la Ley.

En la ciudad de Beijing, en el año de 1995, legisladoras de 57 países participantes en la Conferencia Mundial de la Mujer, de las Naciones Unidas, hicieron circular un comunicado que exhorta a todos los gobiernos a que en 10 años la mitad de sus representantes sean del sexo femenino. "Necesitamos más mujeres en posiciones gubernamentales, para evitar que sean desplazadas por los hombres", dijo la enviada del grupo de Parlamentarios Internacionales y miembro del Parlamento de Nueva Zelanda, Chris Fletcher.
"Buscamos que para el año 2005 los gobiernos estén representados por 50 por ciento de mujeres, incluyendo los nombramientos y las posiciones electas", agregó dicha enviada.[94]

La no discriminación

Este postulado no solo tiene vigencia en la base de reclutamiento y selección del personal de nuevo ingreso a la Administración

---

(94) Periódico El Siglo, Santo Domingo, D. N., edición del 11 de septiembre de 1995.

Pública, sino también en todas las situaciones de hecho y de derecho en que se encuentre el agente en ejercicio de una función pública. El tratamiento igualitario para todos es uno de los principios de la democratización de la Administración Pública. Así lo ha previsto la Ley en su misma motivación.

Igualdad de sexos

Este principio constituye otro de los fundamentos democráticos y humanos del sistema regulador de la función pública, sobre todo en el momento actual, en que se aboga por una mayor liberalización y participación social de la mujer.

Libertad de vida privada

Este es un Derecho establecido en la Constitución y recogido por la Ley en su filosofía y espíritu. Sin embargo, el régimen disciplinario instituído por el Reglamento de la Ley, prohibe a los agentes en ejercicio de una función pública "observar una conducta que pueda afectar la respetabilidad y dignidad de la función pública", (Art. 129, literal f).

Libertad de conciencia y de cultos

El susodicho Art. 8, inciso 8 de la Constitución, instituye la libertad de conciencia y de cultos.

Nos dice el Profesor Amiama, que "La libertad de conciencia consiste en el derecho que se reconoce a todo hombre de tener, en materia de religión, las creencias íntimas que estén más de acuerdo con su razón, su tradición y educación. La libertad de cultos consiste en el derecho que a todo hombre pertenece, de manifestar, por actos externos, la intimidad de sus creencias religiosas. La libertad de conciencia y de cultos ha representado para el hombre una de las conquistas más díficiles. Este proceso de conquista, esta lucha, no ha cesado todavía completamente, ni siquiera en muchas de las naciones más civilizadas. La primera Nación que reconoció constitucionalmente la libertad de conciencia y de cultos fue la Unión Norteamericana, al conquistar su Independencia. En ese momento, ni aún Inglaterra, madre de otras muchas libertades, la

había reconocido. La misma Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, memorable fruto de la Revolución Francesa, fue reticente en este punto."(95)

Conviene advertir que en el concepto de religión no pueden ser incluídas ciertas prácticas de carácter orgiástico y salvaje, y que por tanto estas prácticas no pueden beneficiarse de la libertad constitucional que comentamos.

Libertad de empresa

El Art. 8, numeral 12, de la Constitución, establece la libertad de empresa, comercio e industria. No obstante, el funcionario gubernamental no deberá ejercer una actividad empresarial que menoscabe sus deberes y responsabilidades para con el Estado según el, Art. 130, literal h, del Reglamento de aplicación de la Ley. Deberá evitar asimismo conflictos de intereses entre su función pública y la actividad empresarial que emprenda o con la cual tenga relaciones.

Libertad de expresión del pensamiento

En opinión del Lic. Amiama, "Para el hombre que vive en sociedad, es condición fundamental la libertad de expresión del pensamiento, que no es otra cosa que la expresión de la libertad de conciencia, en un radio más amplio que el de la creencia religiosa. Esta libertad es esencial al hombre, especialmente en materia política. Se denomina también libertad o derecho de libre opinión. Es un derecho múltiple o complejo, que abarca tanto la libertad de hablar como la de escribir y la de transmitir el pensamiento por cualquier medio que sea, conocido o por conocerse. Su manifestación más importante es la libertad de imprenta y de prensa, esto es, la de publicar libros y periódicos con toda clase de opinión sobre materias religiosas, políticas, científicas o de cualquier otra naturaleza. Su conquista por las sociedades democráticas no ha sido cosa fácil. La lucha por esta libertad continúa todavía. Aún en la actualidad, hay grandes porciones de la humanidad donde esta libertad no existe o donde

(95) Notas de Derecho Constitucional, ob. cit. pág. 63

su ejercicio conlleva trabas y dificultades, y aún peligros extremos para la seguridad y la vida".[96]

Nuestro Reglamento de la Ley impone al agente, sin embargo, el deber de guardar reserva y confidencialidad de los asuntos a su cargo, (Art. 128, literal g), así como le prohibe dar informaciones cuando no esté autorizado (Art. 129, literal d).

Derecho de asociación y reunión: Prohibición de la huelga.

El Art. 8, literal 7, de nuestra Constitución consagra: "La libertad de asociación y de reunión sin armas, con fines políticos, económicos, sociales, culturales o de cualquier otra índole, siempre que por su naturaleza no sean contrarias ni atentatorias al orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres".

En base a estos principios la Ley instituye el Derecho de organización a favor de los servidores públicos (Art. 30). Sin embargo, la huelga no es permitida en la Administración Pública en virtud del Art. 8, numeral 11, literal d) in fine, de la Constitución, el cual reza así: "Será ilícita toda huelga,paro, interrupción, entorpecimiento o reducción intencional del rendimiento, que afecte la Administración, los servicios públicos o los de utilidad pública".

También está prohibido a los servidores públicos realizar reuniones en horas de trabajo y que interrumpan las labores oficiales, según el Art. 129, párrafo IV, del Reglamento.

---

(96) Ibid, pág. 64

CAPITULO V

ANTECEDENTES DE LA REGULACION DE LA FUNCION PUBLICA

SUMARIO:

Consideraciones generales. Acta Constitutiva de 1821. Proyecto de Constitución de Juan Pablo Duarte. Constitución de 1844: Principio de Inamovilidad. Su derogación. Derogación en 1854. Gobiemo de Fernando Arturo de Meriño: 1881. Ley Pendleton de Estados Unidos de 1883: Primer precedente de Servicio Civil en el Nuevo Mundo. Decreto 5272 del General Bordas Valdez: 1913. Primera Intervención Norteamericana. Ordenes Ejecutivas Nos. 66 del año 1917 y 452 de 1920. Orden Ejecutiva 490 de 1920. Comisión de Servicio Civil: Ley No. 1144 de 1929. Reglamento de Servicio Civil No. 1230 del 1929. Ley No. 43 de 1942. Ley No. 89 de 1942. Leyes Nos. 284 y 472 de 1943. Ley No. 1184 del 1946. Supresión de la Comisión del Servicio Civil: Ley No. 2680 del 1951. Periodo posterior a la caída de la dictadura: Consejo de Estado, 1961 y1962. Experiencias de la SESPAS. Formación de profesionales en Administración Pública. Asesoría de Puerto Rico para la Implementación del Servicio Civil. El funesto cuartelazo militar de 1963. Gobiemo de Héctor García Godoy; 1965-1966: Secretariado Técnico de la Presidencia y ONAP. Creación de la Escuela de Administración Pública de la UASD. Proyecto de 1966. Proyecto de ONAP de 1971. Proyecto de ADOPA, de 1978. Proyecto de ONAP de 1981. Proyecto de ONAP de 1984. Proyecto ONAP-1988-1990. Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa No. 14-91, del 20 de mayo de 1991. Reglamento de aplicación de la Ley 14-91 de Servicio Civil, No. 81-94 del 29 de Marzo de 1994.

II QUINTAS

[illegible] DE [illegible] DE [illegible]
DEL NOVIEMBRE AL 33

Consideraciones generales:

Ningún país de América Latina ha realizado los esfuerzos de los dominicanos por la vigencia de una efectiva regulación de la función pública, los cuales datan desde la independencia efímera de Núñez de Cáceres, en 1821, y del mismo advenimiento de la República en 1844.

Desde antes de la independencia los dominicanos veníamos rigiéndonos por los Códigos Napoleónicos. Cuando en 1884 el legislador los adoptó de manera oficial omitió incorporar a nuestro Derecho positivo esa legislación administrativa francesa en que descansan el Servicio Civil, la Carrera Judicial y el Consejo de Estado. Esta omisión, a nuestro juicio, ha sido una de las principales causantes del desalentador estado de cosas que, en el orden institucional de la Administración del Estado, vive la Nación.

Como observará el lector en el desarrollo de este Capítulo, desde el siglo pasado hasta la primera mitad del actual, se produjo en nuestro medio un sinnúmero de proyectos y textos legislativos dirigidos hacia la instauración del Servicio Civil; siendo institucionalizado en la República en 1916, en ocasión de la primera intervención armada de los Estados Unidos. En ese entonces fuimos de los pioneros en el Continente, en enarbolar esta dignificante conquista laboral en el sector público. Su permanencia fue efímera y parece que estuvo vigente hasta el restablecimiento de la soberanía nacional en 1924, a pesar de los textos legales y reglamentarios sancionados posteriormente.

Sin embargo, luego de un penoso viacrucis en esta jornada cívica de casi ocho décadas, es durante la última del siglo actual, cuando los dominicanos logramos obtener de los poderes públicos

ese cuerpo legislativo y reglamentario regulador de la función pública a través de la Ley y el Reglamento.[97]

Este Capítulo esbozará nuestros antecedentes en la regulación de la función pública a partir del siglo pasado, hasta la consagración del actual estatuto de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Acta Constitutiva de 1821.

En la República Dominicana, los textos constitucionales, bien en el primer intento de emancipación o en la conformación misma del Estado, contenían avanzados principios jurídico-administrativos sobre el ejercicio de la función pública. Inclusive la Carta Sustantiva sancionada el 6 de noviembre de 1844 contiene disposiciones normativas, referentes a la Administración Pública, mucho más avanzadas que las que prescribe nuestra actual Constitución Política de 1994, como hubimos de señalar precedentemente.

Ya hubimos de referir el antecedente de Núñez de Cáceres. En efecto, el Acta Constitutiva de 1821, al referirse al ejercicio de la función pública expresa en su Artículo 37: "Ningún empleado público podrá ser depuesto de su empleo sin el debido conocimiento de causa, y por excesos y abusos que determine la ley; pero todos son responsables con su persona, empleo y bienes en los casos de resultar convencidos judicialmente de contravención a sus deberes".[98]

Más adelante, el artículo subsiguiente indicaba: "Si en el ejercicio de las funciones del empleado ocurrieren dudas a los funcionarios públicos, ya sea sobre la inteligencia de alguno de los artículos de este reglamento provisional o de cualquier otra ley de las que deben regir por ahora en el Estado, harán la propuesta y consulta a la Junta por medio del Gobernador Político, y por el mismo conducto se les comunicará la resolución".[99]

---

(97) En nuestro discurso del 22 de noviembre de 1995, en la conmemoración de los treinta años del Secretariado Técnico de la Presidencia y de la ONAP, y al incorporar a la Carrera Administrativa a 351 empleados y funcionarios del sector financiero del Estado, dijimos que de haberse mantenido el principio de estabilidad preconizado por Duarte y consagrado en la Constitución de 1844, ese acto de incorporación no habría tenido razón de ser, al igual que si el legislador en 1884 hubiera incorporado a nuestro Derecho positivo la legislación administrativa francesa. Significamos, además que si hoy no estamos en esta materia a la par con Puerto Rico, Costa Rica y Venezuela se debió al funesto cuartelazo militar que depuso al Gobierno constitucional del Profesor Juan Bosch en 1963.

(98) Manuel Arturo Peña Batlle, Constitución Política y Reformas Constitucionales, ONAP-UASD, Santo Domingo, 1995, Volumen II, pág. 624.

(99) Ibid.

Este sabio precepto constitucional sentaba las bases para que en el Gobierno efímero del Doctor Núñez de Cáceres se pudiera instituir un régimen de administración de personal conformado por los más avanzados principios que hoy día rigen la política de gestión de los recursos humanos, de países más desarrollados que el nuestro en el Derecho Público y en las Ciencias Administrativas.

Proyecto de Constitución de Juan Pablo Duarte

Hemos sostenido el criterio de que el pensamiento administrativo del insigne patricio, Fundador de nuestra nacionalidad, fue muy superior al de muchos de nuestros actuales líderes políticos. En efecto, en su Proyecto de Constitución, además de considerar al Municipio como otro Poder del Estado, instituyó la inamovilidad de los jueces, y de los funcionarios y empleados administrativos. El principio de la permanencia en el cargo constituye la base capital de todo sistema de Carrera.

Constitución de 1844: Principio de "inamovilidad". Su derogación en 1854.

El texto constitucional de 1844, al regular el ejercicio del Poder Ejecutivo por el Presidente de la República, señala en su Artículo 102, entre las atribuciones del Primer Mandatario de la Nación, "Nombrar y revocar los Secretarios de Estado"; "Nombrar los empleados de la Administración General y de Relaciones Exteriores, con las condiciones previstas por la Ley" ; "Nombrar a todos los empleados públicos cuya nominación no se determine de otro modo por la Constitución o la Ley"; "Suspender de su destino a los empleados cuyo nombramiento les corresponda y que delincan en razón de su oficio, pero avisará dentro de 48 horas al Tribunal competente, acompañándole del expediente y documentos que motivaron su procedimiento, para que siga el juicio con arreglo a las leyes".(100)

En primer término el texto en cuestión, siguiendo la tradición de América Latina y de Europa, concedía al Presidente de la

(100) Ibid, Volmen I, pág. 27.

República la capacidad de nombrar libremente y remover a los Secretarios de Estado sin ninguna limitación constitucional, ni de ley adjetiva. Esta es una disposición que actualmente rige en los más avanzados ordenamientos constitucionales, toda vez que resulta incuestionable que el Primer Mandatario de la Nación necesita tener el control político de la maquinaria del Estado, y ese control de la Administración Pública lo va a ejercer en la medida en que designe a nivel de Secretarios de Estado a funcionarios de su entera confianza, que puedan seguir sus lineamientos políticos.

El ordinal subsiguiente, cuando concede capacidad al Presidente de la República para designar los empleados de la Administración General y de Relaciones Exteriores, bajo las condiciones prescritas por la Ley, es mucho más avanzado que el texto constitucional vigente. En la actualidad la capacidad de nombramiento del Presidente de la República es privativa y exclusiva y no puede estar condicionada por ninguna ley adjetiva. Cualquier ley que en este sentido desconozca esta prerrogativa constitucional del Presidente de la República para nombrar a los empleados y funcionarios de la Administración Pública, es nula de toda nulidad.

Lo más significativo de la Constitución de 1844 es que además de conferir capacidad de nombramiento al Presidente de la República, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la misma, impedía al Primer Magistrado de la Nación realizar destituciones arbitrarias y sólo le concedía la capacidad de suspensión, en el caso de que el empleado bajo su jurisdicción hubiese delinquido en ocasión del ejercicio de su empleo, pero necesariamente tenía que avisar dentro de las 48 horas al tribunal competente, remitiéndole el expediente y los documentos que motivaron su proceder, para así dar inicio a un juicio con apego a las leyes.

En 1844 la Administración Pública dominicana tenía un tren burocrático escaso y el Presidente de la República podía perfectamente dar cumplimiento a los preceptos constitucionales. Esta disposición sería totalmente inaplicable hoy día, ante el crecimiento y la complejidad de los organismos públicos adscritos al Poder Ejecutivo y ante el número considerable de los empleados que lo integran.

El aspecto político más significativo de esta disposición descansaba en la imposibilidad del Primer Mandatario de la Nación de designar o de remover libremente a una persona, y en su lugar designar a un militante del partido. Esta norma constitucional evitaba que el partido en el poder tomara la Administración Pública como botín político. Era evidente, pues, que comenzando el país a organizarse políticamente y al iniciar el desarrollo de un proceso político convulsionado, esta disposición constitucional no permaneciera por mucho tiempo en el contexto de nuestra Carta Magna. En la primera enmienda, la de febrero de 1854, los constituyentes derogaron este principio, instituyendo en su lugar el precepto que nos rige hasta el momento. Si hacemos un exhaustivo análisis de los textos constitucionales posteriores a la citada enmienda de 1854, advertiremos que de las treinta y cinco enmiendas que se han producido en nuestra Constitución todas han mantenido el principio de que el Presidente de la República tiene libre capacidad de nombrar y remover a los empleados y funcionarios públicos.[101]

Gobierno de Fernando Arturo de Meriño: 1881.

Apunta el notable historiador dominicano Emilio Rodríguez Demorizi, que en 1881 el Gobierno del Presidente Meriño ofrecía a los graduados de la Escuela Normal, entonces bajo la dirección del insigne educador Eugenio María de Hostos, "la preferencia en el acceso a los puestos administrativos que más ciencia y conciencia exigen".

Este precedente debe movernos a profundas reflexiones, sobre todo en el momento actual en que hemos iniciado la implantación del Servicio Civil, cuya filosofía coincide con la decisión del Presidente Meriño.

En toda época de la historia el servicio público ha merecido la atención de los más connotados hombres de la humanidad. Confucio, antes de la Era Cristiana, sustentaba principios de Administración que los dominicanos aún no hemos

---

(101) Este precepto contrasta con una política moderna de gestión de los recursos humanos, que sustente la descentralización de la facultad de nombramientos. Véase Raymundo Amaro Guzmán y Cristóbal Gómez Yangüela, Anteproyecto de Reforma Constitucional, ob. cit.

institucionalizado, como por ejemplo, el cuidado en la selección del personal de la Administración Pública.

Ley Pendleton de Estados Unidos de 1883: Primer precedente de Servicio Civil en el Nuevo Mundo.

La instauración del Servicio Civil en el Continente de la Esperanza ha sido extremadamente difícil, aún cuando sus raíces se remontan a períodos anteriores a la Era Cristiana. Inglaterra lo consagra en el primer tercio del siglo pasado.[102]

Empero, en la gran nación del norte, colonizada por los ingleses, el Servicio Civil recorrió las mismas vicisitudes que en nuestras naciones hispanoamericanas. Habíamos dicho precedente que en Estados Unidos fue institucionalizado el sistema del despojo político, "Spoil system", en virtud del cual al partido triunfador en las elecciones le correspondían los cargos de la Administración Pública.

Por ello el pueblo norteamericano, con un extraordinario fervor cívico, abogó por la erradicación de ese antidemocrático sistema, sobre todo luego de que un buscador de empleo ultimara al Presidente James A. Garfield, y fuera sancionada la Ley Pendleton de 1883, que instituye el Servicio Civil. Desde entonces se erradica la influencia política en los nombramientos de personal para los puestos clasificados de la Administración Pública norteamericana. Este sistema, contenido en la referida Ley Plendleton, fue trasplantado en nuestro país sin sufrir las adaptaciones necesarias al medio nacional.

Decreto 5272 del General Bordas Valdez: 1913

Otro precedente de interés en cuanto a la regulación del ejercicio de la función pública se produce en 1913, cuando el Gobierno declara,por el Decreto No.5272, que los empleados y funcionarios estatales sólo podían ser removidos por la comisión de faltas graves e incompetencia (incapacidad). En ese mismo año

(102) En Francia el Servicio Civil fue instaurado desde 1776, véase Roger Grégoire, The French Civil Service, International Institute of Administratrive Sciences, Brussels, 1964.

el General Bordas Valdez, Presidente de la República dispone mediante reglamento que los cargos técnicos del Departamento de Obras Públicas deberán cubrirse a través de exámenes de oposición.

Primera intervención Norteamericana

Cuando se produce en el país la primera intervención militar de Estados Unidos, en 1916, ya esa nación ostentaba el liderato en el movimiento mundial de tecnificación de la Administración, y la escuela precursora de la Ciencia de la Administración recibe un extraordinario impulso de parte de profesionales de esta disciplina de origen norteamericano, entre ellos Woodrow Wilson, ex-Presidente de Norteamérica.

El extraordinario desarrollo del pensamiento político y administrativo de Estados Unidos dió lugar a que cada país sometido a su poder político y militar recibiera la transferencia tecnológica imperante en su Administración Pública.

Ordenes Ejecutivas Nos. 66 del año 1917 y 452 de 1920.

En ese tenor, una vez intervenido militarmente el país, el Jefe del Gobierno Militar, mediante la Orden Ejecutiva No. 66 del año 1917, ordena el establecimiento del Servicio Civil, con la finalidad de asegurar el más alto grado de eficiencia en los servicios públicos. Posteriormente, en el año 1920, el Gobernador Militar promulga la Orden Ejecutiva No. 452, que instituye el Servicio Civil.

Esta Orden Ejecutiva vino a regular las relaciones de trabajo entre los servidores públicos y el Estado, creando para tales fines una Comisión de Servicio Civil integrada por un Presidente y dos Comisionados, todos nombrados por el Poder Ejecutivo. Las funciones más importantes de dicha comisión eran las concernientes a nombramientos, ascensos, traslados y destituciones de empleados y funcionarios públicos. También se le confirió el poder de realizar investigaciones en los asuntos relacionados con el Servicio Civil.

Orden Ejecutiva 490 del 1920.

Meses después de la puesta en vigencia de la citada Orden

Ejecutiva No. 452, el Gobierno Militar promulga una nueva Orden Ejecutiva, la 490, y extiende los poderes conferidos a la Comisión de Servicio Civil. En virtud de esta disposición enmendatoria, la Comisión, en ejercicio del amplio poder de investigación que le atribuía la ley, podía expedir "órdenes de allanamiento". Esta disposición, amén de ser incompatible con nuestro tradicional sistema jurídico, resultaba un exceso de poder.

Merece destacarse la importancia que el sistema de personal de la especie concedió a la selección. La ley de la materia reglamentó, de modo principal, todo el proceso de reclutamiento y selección de personal: Publicidad, Exámenes de Oposición, Juntas Examinadoras, Clasificación y Registro de los exámenes, Requisitos de Admisión y otras fases del proceso.

Resulta evidente el objetivo primordial del sistema comentado: evitar que los ineptos ingresaran a la Administración Pública y excluir la influencia política o de cualquier índole en el nombramiento de los empleados y funcionarios en el servicio clasificado. Es también evidente que la antes mencionada Orden Ejecutiva No. 452 omitió aspectos vitales de la administración de personal, como son: Clasificación y Evaluación de Puestos, Calificación de Personal, Adiestramiento en Servicio; y otros.

Otro aspecto significativo de la Orden ejecutiva en cuestión es el referente a política y religión, al estatuir que: "para los efectos de nombramiento, ascenso o destitución de un empleado o funcionario público, o de cualquier asunto que se relacione con esta ley, no se prestará atención alguna a las ideas políticas o religiosas" de los servicios estatales.

El sistema de administración de personal de que tratan las Ordenes Ejecutivas referidas, aun cuando procedía de un medio cultural, social y económico diferente del nacional, puede calificarse de satisfactorio para la época de su vigencia; sin embargo, no existen datos o informaciones suficientes, relativos a su aplicación real en la República.

Comisión de Servicio Civil: Ley No. 1144 de 1929.

Luego de haber readquirido la Nación en 1924 el dominio de su soberanía, en 1929 es promulgada la Ley No. 1144 con el objeto de establecer y mantener un Servicio Civil idóneo en todos los

departamentos oficiales, incluyendo los entes municipales. Esta Ley no deroga las Ordenes Ejecutivas sancionadas por el régimen interventor; lo que hace suponer la existencia previa de una disposición derogatoria en tal sentido.

El estatuto de 1929, en sentido general, contenía la misma filosofía de sus leyes predecesoras, aun cuando difería en algunos aspectos importantes. La Orden Ejecutiva No. 452 delegaba en la Comisión del Servicio Civil lo relativo al nombramiento, restitución, transferencias, ascensos, descensos y destitución de los funcionarios y empleados públicos"; la nueva legislación delega estos poderes en otros funcionarios.[103]

A la Comisión de Servicio Civil instituída por la Ley de 1929 le fueron limitados sus poderes: no podía expedir órdenes de allanamiento. Su jurisdicción, aunque amplísima, se circunscribió principalmente, a dirigir y supervisar el proceso de reclutamiento y selección de empleados y funcionarios a ser nombrados en el servicio clasificado, y a dirimir administrativamente, los conflictos de trabajo surgidos entre el servidor público y el Estado.

Cabe señalar que tanto la legislación patrocinada por el Gobierno Militar, como la del 1929, dividieron los puestos de la Administración Pública en dos sectores: no clasificado y clasificado. Sólo a los empleados y funcionarios del sector clasificado se les confería estabilidad, ya que su ingreso al servicio público era en base al mérito personal demostrado a través de exámenes de libre competencia.

Reglamento de Servicio Civil No. 1230 del 1929.

La Ley de 1929 previó los procesos y elementos del Servicio Civil en forma muy general, omitiendo procesos importantísimos. Correspondió al Reglamento No. 1230, sancionado por el Poder Ejecutivo al final de 1929, regular estas disposiciones generales y complementar otros procesos de la Carrera Administrativa, de modo principal los referentes a que los examinandos o aspirantes a empleos por oposición identificaran su examen con sus nombres respectivos, y al orden y publicidad del registro de la calificación

(103) Consúltese a Raymundo Amaro Guzmán, Víctor Melitón Rodríguez, Administración de Personal en el Servicio Público - Antecedentes y Perspectivas; Publicaciones ONAP, Santo Domingo, D. N., 1981. págs. 18 y ss.

obtenida, para fines de remitir una terna de candidatos al Jefe del Departamento donde se produjera una vacante.[104]

Otra previsión importante del Reglamento de referencia fue la de instituir un verdadero procedimiento administrativo, contraditorio, para los casos de violación a la ley por los servidores estatales. Estableció al efecto, el cargo de Juez Instructor, nombrado por la Comisión de Servicio Civil, con la finalidad de instruir el expediente correspondiente al empleado o funcionario acusado de contravenir el estatuto de personal. Concluída la sumaria administrativa, el Juez Instructor presentaba las acusaciones ante el Jefe de Departamento al cual pertenecía el empleado o funcionario. El jefe departamental tenía la capacidad para decidir el caso. Pese a que al acusado se le reservaba el derecho de impugnar, en casos determinados, la decisión condenatoria ante la Comisión de Servicio Civil, no cabe la menor duda de que el Jefe del Departamento podía convertirse en Juez y parte a la vez.

El sistema previsto en las disposiciones legales promulgadas en 1929 adolece de las mismas omisiones de la Orden Ejecutiva No. 452. No obstante, refleja una completa adaptación a la realidad dominicana de entonces. Y aun cuando no consagró la prohibición de que ningún servidor estatal podía ser discriminado por razones políticas, religiosas o de cualquier otra índole, el sistema, por lo menos literalmente, fue adecuado al momento.

Hay que hacer notar que los procesos técnico-administrativos de países más avanzados que el nuestro comenzaron precisamente a partir de la década iniciada en 1930.

Ley No. 43 de 1942

En el año 1942 es promulgada la Ley No. 43 que crea un organismo denominado Comisión Nacional del Servicio Civil, con la finalidad principal de "organizar y dirigir pruebas de capacidad de las personas que aspiren a ingresar a las diferentes ramas de la Administración Pública, exceptuando los cargos que

(104) De la lectura de los Arts. 28 y siguientes de este Reglamento se infiere que el Jefe de Departamento tenía facultad para seleccionar y designar al candidato más idóneo de la terna que le sometiera la Comisión del Servicio Civil. Sin embargo, las dos revisiones constitucionales de 1929 centralizaron en el Presidente de la República la facultad de nombramiento de los servidores públicos. Véase Manuel Arturo Peña Batlle, ob. cit., Volumen II.

tradicionalmente se han considerado como políticos y de confianza del Presidente de la República y de otras autoridades.

Esta disposición legislativa de manera expresa deroga y sustituye la Ley No.1144 del 25 de mayo de 1929 y deja sin efecto el Reglamento No.1230 del mismo año.

Ante la indicada derogación y sustitución cabe preguntar: Tuvo aplicación real el sistema de personal previsto por la legislación promulgada en 1929? -Es decir, -¿la Ley 1144 y el Reglamento 1230 fueron aplicados durante el período 1930-1942? Es evidente que la respuesta es negativa. Durante ese período y otros posteriores todas las acciones de personal fueron centralizadas a nivel político, en la cabeza del Presidente de la República.

Parece ser que los legisladores de la época advirtieron, bastante tarde por cierto, la incongruencia que significaba la vigencia, aún teórica, de un sistema de personal como el consagrado en el 1929 y las características y peculiaridades del régimen político imperante a partir de 1930, totalmente incompatible con un progresista programa de personal.

La citada Ley No. 43 destruyó todo un sistema de personal en la esfera gubernamental, al convertir la Comisión Nacional del Servicio Civil en una institución que sólo tuvo una función básica: la de capacitación, ignorando de modo absoluto aquellos otros procesos y fases que constituyen la base de la Carrera Administrativa.

La misma función de capacitación tuvo sus graves fallas. Es la propia ley la que clasifica los servicios estatales y asigna las materias y prácticas a dictarse en cada uno de los servicios públicos. Más que un adiestramiento en servicio dichos programas representaba una orientación cultural, desvinculada por completo de los quehaceres administrativos y técnicos asignados al puesto. En tales circunstancias el empleado jamás podía aumentar sus conocimientos, destrezas y habilidades en función del puesto que desempeñaba. El adiestramiento de hoy día estudia profundamente el puesto y luego diseña el tipo de entrenamiento más adecuado para lograr una efectiva capacitación.[105]

---

(105) Desde hace décadas ha surgido un movimiento de proyección universal que aboga por el establecimiento de órganos especializados de formación y capacitación en Administración Pública, independientes de la institución responsable de la coordinación del Servicio Civil. Inclusive este enfoque es válido para la Reforma Judicial, donde además de la Carrera Judicial se propugna por una Escuela de la Magistratura. En el ámbito del Poder Ejecutivo de la República Dominicana tenemos, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), creado por el Reglamento al igual que en España, México, Perú y otras naciones hispanas.

Ley No. 89 de 1942

En el mismo año de 1942 el Gobierno de turno promulga la Ley No. 89, que modifica la señalada Ley 43. Esta nueva Ley, entre otras cosas, establece una nueva Comisión de Servicio Civil para programar los cuadros de materias, temarios, designación de jurados, fechas de exámenes y otras previsiones.

Leyes Nos. 284 y 472 de 1943.

Un año más tarde, en 1943, es nuevamente modificada la susodicha Ley No. 43. En efecto, la Ley No. 284 enmienda dicha Ley al establecer un nuevo período de vigencia de los Jurados nombrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. También establece otras modificaciones de menor importancia.

En las postrimerías del año 1943 surge una nueva norma que deroga y sustituye las preindicadas Leyes Nos. 43, 89 y 284. Esta fue la Ley No. 472, que también instituyó la Comisión Nacional del Servicio Civil con la misma finalidad y estructura que las comisiones predecesoras; sin embargo, a esta última le fue limitada su jurisdicción, al excluir de las pruebas de capacidad, a ciertos empleados, como los Alguaciles, el personal de la Secretaría de Estado de la Presidencia, y otros.

Aun cuando el estatuto en cuestión organiza todo un proceso de reclutamiento y selección de personal, comenzando desde la publicidad hasta la calificación de los exámenes, dicha Ley, como las anteriores, careció de otros elementos y procesos imprescindibles para el desarrollo de un avanzado sistema de administración de personal público.

Ley No. 1184 del 1946.

En 1946 es promulgada la Ley No. 1184 que deroga y sustituye en todas sus partes la Ley No. 472. La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista por esta Ley tenía las mismas atribuciones y la misma integración que las anteriores. Uno de los aspectos más importantes de esta nueva ley fue lo concerniente a que, en lo adelante, el ciudadano interesado en prestar servicios en el Gobierno central o en un Municipio, debía presentar en todos

los casos "como suplemento a la solicitud que hubiere elevado, un Certificado de Capacitación expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil", según fuere el caso.

Independientemente de cuestionar la aplicación real de los textos jurídicos promulgados a partir de 1942, cinco (5) en total, cabe señalar que el hecho de que el legislador dominicano produjera tantas leyes inadecuadas, unas derogatorias y sustitutivas, y otras enmendatorias, en un lapso relativamente corto, pone de manifiesto que a nivel político y administrativo no existía una conciencia definida sobre el Servicio Civil.

Supresión de la Comisión del Servicio Civil: Ley No. 2680 de 1951.

Tales circunstancias, unidas al evidente antagonismo existente entre un sistema de personal basado en el mérito y el régimen político de la época, impulsan a los integrantes del Congreso Nacional a sancionar la Ley 2680 del año 1951, que suprime la Comisión Nacional del Servicio Civil, derogando la ya citada Ley 1184. Al motivar la ley de la especie expresaron los legisladores de turno, que: "en la generalidad de los casos los cargos y empleos de la Administración Pública en sus diversas ramas, se provéen por medio de ascensos de funcionarios o empleados con la debida experiencia, y en otros casos, por candidatos que proceden de los diversos centro de enseñanza que existen en el país, con diplomas que acreditan su capacidad".

Los motivos expuestos carecen de validez científica: más bien sirvieron de base para elaborar una salida política. Así concluye la historia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sus restos -muebles y documentos- reposan, por mandato de la ley, en la Dirección General de Bienes Nacionales y en el Archivo General de la Nación.

Período posterior a la caída de la dictadura: Consejo de Estado, 1961 y 1962:

Es en los años 1961 y 1962 cuando en verdad se vuelve a remover las cenizas del Servicio Civil. Durante el Gobierno del Consejo de Estado fue propuesto por la Asociación Nacional de

Empleados Públicos (ANEP), y que luego se convirtiera en la Federación Nacional de Empleados Públicos y de Instituciones Autónomas (FENEPIA), un Proyecto de Ley que para algunos entendidos en la materia, no era más que una copia del progresista y avanzado Estatuto de Personal de Costa Rica, para esa época. Dicho proyecto no mereció la aprobación gubernamental. Sin embargo el Consejo de Estado auspició la capacitación de los primeros dominicanos que incursionaron en el estudio científico de la Administración Pública, al conceder licencia con disfrute de sueldo a 20 funcionarios del Estado para recibir un entrenamiento especializado en la materia en la Universidad de Puerto Rico en 1962, con los auspicios del Gobierno de Don Luis Muñoz Marín, a la sazón Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Experiencias de la SESPAS

También en el año de 1962 la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) creó en el país la primera unidad de Organización y Métodos, con la finalidad de propiciar un proceso de racionalización administrativa en su seno. Esta oficina fue integrada por algunos de los primeros egresados de la Universidad de Puerto Rico.

Años después, en 1979, fue establecida en esa cartera una Oficina Técnica de Reforma Administrativa, que entre otras cosas elaboró los principales instrumentos que debían servir de base a la Carrera Administrativa.

Formación de profesionales en Administración Pública

El Gobernador Muñoz Marín, en otro gesto de confraternidad antillana, patrocinó en febrero de 1963 la formación profesional de otro grupo de universitarios dominicanos, para cursar en la Universidad de Puerto Rico una Maestría en Administración Pública, a fin de sentar las bases para la enseñanza en el país de esta disciplina y realizar los estudios técnicos requeridos para el diseño e implantación del estatuto de Servicio Civil.

Asesoría de Puerto Rico para la implementación del Servicio Civil

Muchas condiciones técnicas estaban dadas para que la República se incorporara al proceso de democratización y

tecnificación de la Administración Pública, que ya había iniciado en Puerto Rico, en 1947, don Luis Muñoz Marín; en Costa Rica, en 1953, José Figueres; y en Venezuela, en 1960, Rómulo Betancourt.

El funesto cuartelazo militar de 1963.

Sin embargo, el funesto cuartelazo militar de septiembre de 1963, ocurrido en nuestro país, que depuso el régimen democrático del profesor Juan Bosch, detiene esa aspiración del pueblo en busca de su plena democracia y nos sumerge en el actual caos institucional. De no haberse producido este regresivo acontecimiento, otra seria la situación del país y de su Administración Pública como indicaramos en páginas anteriores. De seguro estaríamos al mismo nivel de desarrollo político y administrativo que Puerto Rico, Costa Rica y Venezuela.[106]

Gobierno de Héctor García Godoy; 1965-1966: El Secretariado Técnico de la Presidencia y la ONAP. Creación de la Escuela de Administración Pública de la UASD

El Secretariado Técnico de la Presidencia, creado por el Dr. Héctor García Godoy en su condición de Presidente Provisional de la República, mediante la Ley No. 10 de 1965, viene a constituir otro gran ensayo oficial encaminado a promover el desarrollo de la Administración Pública y del sistema de Servicio Civil, ahora a través de una estructura especializada, como lo es la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).[107]

---

(106) Entre 1962 y 1963 visitaron el país, en gestiones relacionadas con la capacitación de funcionarios dominicanos y asesoría técnica para el fortalecimiento de la Administración Pública nacional los Doctores Severo Colberg, en ese entonces Director de la Escuela de Administración Pública de Puerto Rico, y luego connotado legislador, Juan R. Fernández, funcionario de dicha Escuela, y años más tarde Rector de la Universidad, y Jorge Morales Yordán, Subsecretario del Departamento de Estado de la vecina isla, actualmente Director del Programa de Maestría en Administración Pública de la PUCMM. Muñoz Marín, Figueres y Betancourt en todo momento estuvieron prestos a colaborar con el Gobierno del Profesor Bosch para implantar el Servicio Civil.

(107) Nuestro Sistema Nacional de Planificación tuvo como modelo el de Ecuador. Anthony Ormasa, asesor de la AID en la República por los años de la Revolución de Abril de 1965, procedía de una misión similar en Ecuador, donde la Junta de Gobierno Militar había creado en 1962 el Secretariado Técnico de Administración, dirigido en ese entonces por Carlos Dávalos. Ormasa junto al Ing. Tomás Pastoriza y el grupo de los seis egresados de la Universidad de Puerto Rico, promovieron la creación del Secretariado Técnico de la Presidencia y de la ONAP. Al Dr. Gustavo Wiese Delgado, en ese entonces funcionario de las Naciones Unidas con asiento en Caracas, Venezuela, le fue concedida una licencia por dicho organiso para ocupar la cartera de Secretario Técnico de la Presidencia.

Estipula la Ley No. 55, del 22 de noviembre de 1965 que instituye el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, e integra en el Secretariado Técnico de la Presidencia, las Oficinas Nacional de Planificación (ONAPLAN), Presupuesto (ONAPRES), Estadística (ONE) y la de Administración y Personal (ONAP), que una de sus funciones será la de: "Establecer y desarrollar un sistema moderno de administración de personal que empleará y retendrá servidores idóneos con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos".

Resulta a todas luces evidente que la ONAP ha tropezado, desde su misma fundación, con obstáculos diversos para desarrollar un Servicio Civil a nivel estatal; obstáculos de diferentes órdenes: políticos, económicos y administrativos. Pero es oportuno indicar que la implantación de un sistema de Servicio Civil es un proceso que necesariamente tiene que desarrollarse a largo plazo. Es un proceso de educación dirigido a todos los sectores nacionales, a fin de crear una verdadera conciencia administrativa y un ambiente de receptividad, no sólo al Servicio Civil, sino a la urgente reforma administrativa en general y que demanda el sector público.

Durante el Gobierno del Dr. García Godoy inició sus actividades la Escuela de Administración Publica de la UASD. Su primer Director lo fué el Dr. Cristóbal Gómez Yangüela.

Proyecto de 1966

En los meses posteriores a la toma de posesión del Dr. Balaguer, el núcleo de legisladores de oposición presentó ante la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cuya elaboración estuvo a cargo de los doctores Víctor Melitón Rodríguez, Luis Shecker Ortiz y el autor.

Expertos nacionales y extranjeros han considerado dicho proyecto como excelente; sin embargo, contiene fallas y omisiones de alguna importancia. Un punto discutible, ante la prohibición constitucional de delegar las funciones conferidas a cada Poder del Estado, es la delegación de los poderes que otorga el Proyecto a los Ministros o Secretarios de Estado para nombrar todo el personal técnico, administrativo y auxiliar de sus respectivos departamentos, cuando la facultad de nombramiento de los

servidores públicos está reservada constitucionalmente al Presidente de la República.[108]

Uno de los aspectos más acordes con la realidad política y administrativa nacional, es la disposición del Proyecto en cuestión, de que "la implantación de la Carrera Administrativa en las dependencias del Poder Ejecutivo se llevará a cabo de modo gradual, con base en planes pilotos que inicialmente se desarrollarán en uno o más Ministerios y oficinas, para luego hacer las adaptaciones útiles en otros Ministerios u oficinas". En el país es difícil iniciar la implantación del Servicio Civil simultáneamente en todas las dependencias estatales. Existen limitaciones de carácter político, económico y humano.

En los países donde la implantación del Servicio Civil se ha realizado de inmediato, favoreciendo la estabilidad a todo el personal de carrera desde el momento mismo de la promulgación de la Ley, la experiencia ha sido desalentadora. En algunos casos se ha institucionalizado la ineficiencia en el servicio público.

Proyecto de ONAP de 1971

El Presidente de la República, Doctor Joaquín Balaguer, en reiteradas ocasiones durante su primer mandato de gobierno (1966-1970) expresó la necesidad de que en el país se implantara un Servicio Civil de Carrera. En el discurso de toma de posesión de su segundo período presidencial, reconoció la necesidad que la Administración Pública sea estructurada sobre bases científicas, desvinculada de las incidencias políticas. A tales fines ponderó el Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que le fuera sometido a su consideración por la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en 1971, el cual nos correspondió preparar junto al compañero José María Jácome, en ese entonces funcionario de las Naciones Unidas.

Al presentar el proyecto ante el Congreso Nacional el 27 de febrero de 1971, el Presidente señaló: "En este proyecto se

(108) Cabe apuntar que este proyecto fue diseñado durante el Gobierno Provisional del Dr. Héctor García Godoy, quien en virtud del Acto Institucional del 3 de septiembre de 1965 ejercía las atribuciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El entonces Presidente había instruído personalmente a los elaboradores del documento, en el sentido de que él aspiraba a que los Ministros designaran a su personal profesional y técnico. Lamentablemente el corto período de su gestión no permitió que sus aspiraciones se convirtieran en realidad. Hay que recordar que durante ese ensayo gubernamental la Suprema Corte de Justicia designaba a los demás jueces del orden judicial.

contempla el establecimiento del Servicio Civil en forma gradual, tanto en los sectores del Gobierno central, como descentralizado". Este régimen entraría en vigor en un plazo de varios años, indicando que se iniciaría en las oficinas recaudadoras del Estado.

El Listín Diario, al comentar editorialmente el discurso del Presidente, destacó el proyecto y expresó que: "en la forma gradual con que propone el Presidente, sería el primer y gigantesco paso hacia la modernización y eficiencia de la Administración Pública".

Este proyecto no llegó ni siquiera a discutirse en ninguna de las Cámaras Legislativas, no obstante su motivación y presentación por el titular del Poder Ejecutivo.

Proyecto de ADOPA, de 1978

En julio de 1978, con el auspicio de la Asociación Dominicana de Profesionales de la Administración (ADOPA) y en ocasión de la celebración del Seminario "Modernización del Sector Público", fue discutido un nuevo Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y presentado a consideración del Gobierno que resultó electo ese mismo año. Este proyecto fue referido a ONAP, y en base al mismo, con la participación de los doctores Víctor Melitón Rodríguez, Cristóbal Gómez Yangüela y el autor, fue diseñado un nuevo anteproyecto, el cual fue sometido a la consideración y estudio de todos los sectores vinculados a la Administración Pública.

En efecto, el 14 de enero de 1981 fue celebrado en el auditorium del Banco Central el Primer Simposio de Servicio Civil y Carrera Administrativa, con los consultores jurídicos del Poder Ejecutivo. Posteriormente, el 29 de enero del mismo año, se realizó el Segundo Simposio de Servicio Civil y Carrera Administrativa en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, de Santiago, con la participación de los Encargados de Personal de las diferentes Secretarías de Estado y de instituciones autónomas, así como de destacados juristas de la región del Cibao.

Proyecto de ONAP de 1981

El 27 de Febrero de 1981 el Honorable Señor Presidente de

la República, Antonio Guzmán Fernández, sometió a la consideración del Congreso Nacional un nuevo Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Este Proyecto tampoco mereció la sanción congresional.

Conviene señalar que el ex-Presidente Guzmán Fernández encomendó al Lic. José María Hernández, a la sazón Secretario Administrativo de la Presidencia, y al autor, visitar al Dr. Joaquín Balaguer, para obtener su respaldo al Proyecto. De ahí que los legisladores del Partido Reformista apoyaran plenamente el susodicho Proyecto, cosa que no sucedió con los legisladores del partido en ejercicio del poder, Partido Revolucionario Dominicano (PRD), pese a los reiterados llamados del Presidente de la República. Faltó un voto en el Senado, para que dicho Proyecto se convirtiera en Ley. Antes habíamos advertido al Presidente Guzmán que el "Empleado Público no podía continuar viviendo bajo la espada de Dámocles, pendiente de que le caiga encima cada cuatro años".

Proyecto de ONAP de 1983

Entre los años de 1983 y 1986 el Presidente de la República, Dr. Salvador Jorge Blanco, presentó en cuatro ocasiones al Congreso Nacional un nuevo proyecto que fue elaborado por la ONAP, sin merecer la debida aprobación congresional. Luego se diseña un "Reglamento de Servicio Civil y Carrera Administrativa", con la esperanza de que el Poder Ejecutivo le diera vigencia por vía de Decreto, en vista de los reiterados y fallidos intentos ya mencionados. Tampoco ésta fórmula alcanzó su objetivo.

Proyecto ONAP 1988-1990. Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa No. 14-91, del 20 de mayo de 1991.

Finalmente en 1988 y 1990 la ONAP produjo el octavo y el noveno proyectos normativos de Servicio Civil; el último de ellos muy simplificado, a título de "Ley Cuadro" o "Ley Marco", previa solicitud de la Presidencia de la República.[109]

(109) La modalidad de "Ley Cuadro" declaratoria de principios, la utilizamos como una estrategia para evitar la resistencia de los congresistas a los proyectos voluminosos, dejando al Presidente de la República, en uso de sus facultades reglamentarias, la complementación de las disposiciones legislativas.

De todos esos proyectos, a nuestro juicio el que más se ajusta a la realidad del país es la versión de 1990, sometida al Congreso Nacional por el Dr. Joaquín Balaguer, Presidente de la República, a través de la Cámara de Diputados, en fecha 28 de septiembre de 1990, y aprobado a unanimidad por ambas Cámaras, convirtiéndose en la Ley No.14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, de fecha 20 de mayo de 1991.

Reglamento de aplicación de la Ley 14-91 de Servicio Civil, No. 81-94, del 29 de marzo de 1994

Este texto suple las omisiones del legislador y complementa la declaratoria de los principios básicos de los diferentes sistemas y subsistemas técnicos llamados a viabilizar un moderno régimen de administración de personal público. Crea, además, un Régimen Etico y Disciplinario de los servidores públicos, en sustitución del obsoleto sistema previsto en el Reglamento No. 4013 del 6 de diciembre de 1946 y en la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, No. 4378, del 10 febrero de 1956. También crea como hemos dicho, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Estos aspectos serán tratados en diferentes capítulos de esta obra.

CAPITULO VI

ESTATUTO DE LA FUNCION PUBLICA: SERVICIO CIVIL; DISPOSICIONES ESTATUTARIAS DE APLICACION GENERAL E INMEDIATA. CARRERA ADMINISTRATIVA

SUMARIO:

Consideraciones generales. Características de la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Declaratoria de principios. Complementación de la Ley porvía del Reglamento de aplicación No. 81-94. Principios de la función pública. Del servicio público. Del mérito personal. Del análisis y valoración de los puestos. De retribución adecuada. De Igualdad de oportunidades: Publicidad. De las promociones basadas en la idoneidad. De la debida consideración a la dignidad humana. De la selección efectiva e imparcial. Del derecho a impugnar ciertas decisiones administrativas. Servicio Civil y Carrera Administrativa. ¿Qué es el Servicio Civil? Exclusiones del Servicio Civil. Aplicación inmediata de las disposiciones del Servicio Civil. ¿Que es la Carrera Administrativa? Carreras Administrativas Especiales. Implantación gradual de la Carrera Administrativa General y de las Carreras especiales. La racionalización de la Administración Pública y la implantación de la Carrera Administrativa. Situación de los asesores y consultores con funciones permanentes. Situación de los órganos autónomos y descentralizados del Estado. Otras Instituciones del Estado: Municipios Requisitos para la incorporación de Instituciones a la Carrera Administrativa. .Los organismos autónomos y descentralizados y las previsiones del Art. 9. del Reglamento La ONAP como-órgano asesor de tales sistemas. El Servicio Civil como Código de Trabajo de la Administración Pública. Alcance del Servicio Civil. Diferencia entre Servicio Civil y Código de Trabajo. Las instituciones autónomas y descentralizadas y la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Consideraciones generales:

El instrumento que instituye el sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa es una "Ley Cuadro", declaratoria de principios, y por la preeminencia del Presidente de la República en materia administrativa, en su condición de Jefe de la Administración Pública, sobre cualquier otro Poder del Estado, el legislador dominicano le confirió la facultad de complementación por vía reglamentaria.

De ahí que la expedición del Reglamento llenara un profundo vacío en el actual ordenamiento jurídico de la Administración Pública, no sólo en la adecuación y modernización de disposiciones que en ocasiones tenían una vigencia de aproximadamente medio siglo,[110] totalmente desfasadas como normas sustentadoras del principio de legalidad de la Administración, sino también al incorporar a nuestro Derecho Público nuevas figuras jurídico-administrativas hasta ahora desconocidas en el medio nacional forense.

No se trata de un mero trasplante de esas figuras, cual fuera el caso de la adopción de los Códigos franceses en 1884, y que, con más de un siglo de existencia, aún no han sufrido las enmiendas que demanda un medio social totalmente diferente del que le dió origen. Muy por el contrario, en el presente caso se parte de un estudio comparado de la doctrina, jurisprudencia y Derecho Público hispanoamericanos y europeos, y de una profunda investigación y análisis de la realidad política, económica y burocrática de la Nación, con la finalidad de que ese enriquecimiento del conocimiento jurídico-administrativo responda a nuestra cultura. Ello de por sí representa el aporte de mayor significación que haya registrado la gestión pública en todo su devenir histórico.

Quiere decir, pues, que por disposición de la Ley y el Reglamento, la ONAP es el órgano central del Servicio Civil, esto

---

(110) Tal es el caso del Reglamento de faltas disciplinarias, No. 4013, del 6 de diciembre de 1946.

es, la Oficina de Personal del Gobierno, dependiente su Director del Presidente de la República; y en virtud de la reglamentación de parte de la aludida Ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965, también contenida en el Reglamento, la ONAP tiene a su cargo la coordinación de la modernización de la Administración Pública, en sus aspectos estructurales y procedimentales.(111)

Este Capítulo pretende analizar las características propias de la ley que instituye el Servicio Civil y la Carrera Administrativa con una filosofía distinta a las demás legislaciones de la región.

Características de la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Declaratoria de principios.

Este estatuto es el de más reciente aprobación en el Derecho Público comparado de América Latina, y pese a ese cúmulo de textos que le precedieron, correspondiente al período 1913-1951, como hemos apuntado en páginas anteriores, su filosofía, contenido y alcance difieren sustancialmente de los anteriores.(112) Por demás debe notarse que, a diferencia del excesivo carácter reglamentario de los Proyectos que también le precedieron durante el período 1962-1988, el presentado al Congreso Nacional por el Dr. Joaquín Balaguer en 1990, y que sirvió de fundamento a la Ley de nuestra atención, sólo instituye los principios jurídico-administrativos cardinales en que debe descansar un moderno sistema de administración de personal público, dejando al Poder Ejecutivo su reglamentación, como titular de la Administración Pública y en uso de sus facultades constitucionales. Es por esta razón que la Ley de la especie, en propiedad debe ser considerada como una "Ley Cuadro", esto es, sólo Declaratoria de Principios.

Complementación de la Ley por vía del Reglamento de aplicación, No. 81-94.

En el estado actual de nuestro Derecho y ante la disposición constitucional del Art. 55, referente a las facultades de

(111) Ninguna otra Oficina de personal de América Latina tiene esta dualidad de funciones. Al integrarlas en un solo órgano primó la idea de que la implantación del Servicio Civil requería, como condición previa, la racionalización de las estructuras y los procedimientos de las instituciones de la Adminsitración Pública. En otros países la parte de organización propiamente dicha se ha establecido en la Oficina de Presupuesto, cual es el caso de Puerto Rico, o en la misma Presidencia de la República, como es el caso de México.

(112) Consúltese sobre los temas subsiguientes a *Raymundo Amaro Guzmán, Prontuario de Servicio Civil y Carrera Administrativa*, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1993, págs. 17 y ss.

nombramiento y remoción de los servidores públicos, y reglamentarias, concedidas al Presidente de la República, el Jefe de Estado detenta mayores prerrogativas que el legislador para reglar asuntos de orden administrativo del Servicio Civil; además, de que, en su antes dicha condición, puede prever y complementar situaciones administrativas que al legislador le hubiera sido difícil reglar.

Se infiere de lo dicho que, para la efectiva aplicación de la Ley las disposiciones reglamentarias resultan imprescindibles, toda vez que conforman un nuevo orden jurídico-administrativo. De ahí la aprobación por el Jefe de Estado del Reglamento No.81-94 del 20 de marzo de 1994.

Ahora bien, el diseño de estas normas reglamentarias representó una de las actividades de mayor complejidad, que hayamos enfrentado, debido al número considerable de situaciones jurídicas, técnicas y administrativas que hubieron de ser regladas, en áreas desconocidas para la Administración Pública nacional. Lo contrario sucedió en Venezuela, por ejemplo, donde las normas básicas de la Carrera Administrativa fueron establecidas por Decreto para vencer la resistencia del Congreso Nacional.[113] Cuando al cabo de diez años la Ley fue promulgada, al legislador sólo le correspondió consolidar procesos y situaciones administrativas preestablecidos.

Principios de la función pública

Luego de una lucha de varias décadas, como puede advertirse en el capítulo precedente, el legislador dominicano instituye el estatuto de la función pública, al sancionar la susodicha Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y al hacerlo, implícitamente formula los principios en que ha de fundamentarse una política moderna de administración de personal público. Ello se infiere de los considerandos de la Ley, al estipular que el sistema de Servicio Civil garantizará adecuados procedimientos de selección, estabilidad, retención, capacitación y promoción de los servidores públicos; contribuirá a la erradicación de los privilegios y discriminaciones en las relaciones de trabajo; y

(113) Antecedentes de la Reforma del Estado, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Caracas, 1990, Volumen 2, pág. 22.

propiciará el desarrollo de la honestidad y ética administrativa, y de respeto al principio de legalidad de los actos de la Administración Pública. Describiremos, pues, los principios esenciales en los cuales se basa el estatuto de la función pública.

Del servicio público

La importancia de la vigencia de este principio ha sido ponderada de manera incuestionable: "La insistencia tradicional en favor de los principios de mérito y de carrera, como los más altos en la jerarquía de valores de la administración de personal, nos obliga a reafirmar aquí la supremacía del principio del servicio público. Debiera ser admisible la salvedad, pues el gobierno existe para servir al público y en tal sentido han de orientarse todas las aspiraciones de la Administración Pública".(114)

Este principio, como su nombre lo indica, rige únicamente para la Administración Pública. Postula que el empleado, trabajador o funcionario estatal debe tener plena conciencia de que sirve a la comunidad, ejerciendo una función pública, y debe anteponer a su interés personal el interés del servicio, y servir a la Administración con eficiencia y probidad.(115)

Como complemento de este principio, al servidor público se le exige actuar en el anonimato y hacer voto de pobreza, lo cual significa que un empleado o funcionario al servicio del Estado no debe especular con la Administración, ni servirse de ella para fines personales. Debe concebir el ejercicio de la función pública como un verdadero sacerdocio, que demanda lealtad, consagración y devoción.

La aplicación efectiva del postulado del servicio público depende del grado de desarrollo de la Administración Pública donde rija. En países donde la burocracia ha logrado profesionalizarse se cumple satisfactoriamente con los requerimientos inherentes a este postulado. Una vez consagrado en la Constitución y en las leyes, el principio y el sistema del mérito tendrán razonablemente asegurada su continuidad a través de los cambios políticos.

---

(114) Pedro Muñoz Amato, ob.cit., pág. 88.
(115) Raymundo Amaro Guzmán, Administración de Personal, ob.cit, pág. 77.

Sin pretender negar el carácter positivo de la inclusión del principio del mérito en la Carta Sustantiva del Estado, conviene reiterar que en algunos países, además de establecerse constitucionalmente dicho principio, se han formulado las bases de una política de administración de personal, y a pesar de todo ello el sistema ha resultado totalmente inoperante.

Este caso revela, una vez más, la necesidad de educar y motivar al liderato político de un país, a fin de obtener, además de la promulgación de la ley de personal, el apoyo político y económico para la implantación del sistema.(116)

Del mérito personal

Este principio sostiene que toda persona interesada en ingresar a un organismo del Estado, así como a mantenerse en el mismo, debe demostrar que posée la capacidad y las demás cualidades exigidas por los puestos para ser desempeñados con eficiencia.

Las diferentes fases del proceso de selección de personal están dirigidas a dar cumplimiento a este principio, en el sentido de escoger a los candidatos más calificados y ubicarlos en los puestos conforme a sus aptitudes.

El principio del mérito reviste singular importancia para la administración de personal, por cuanto ésta logrará sus fines de procurar la eficiencia y economía de la Administración Pública en la producción de bienes y servicios, mediante la selección de personal idóneo.

Del análisis y valoración de los puestos

Un mercado altamente competitivo, de una parte, y el incremento constante de las atribuciones reconocidas al Estado moderno, de otra parte, demandan el análisis y valoración objetiva e impersonal de las funciones y responsabilidades asignadas a los puestos de una institución, a fin de establecer un sistema uniforme

(116) En el mes de noviembre de 1995 le comentábamos al Dr. Joaquín Balaguer la trascendencia del Servicio Civil para el fortalecimiento de la Administración del Estado, y que no obstante, para su implantación no habíamos recibido el debido respaldo político y económico, como tampoco la colaboración de la mayoría de los Secretarios de Estado y de los demás estratos jerárquicos de la Administración Pública.

de clasificación, basado en la agrupación de cargos con funciones homogéneas, en que prevalezca la distribución equitativa del trabajo.

Puede afirmarse, sin lugar a equívocos, que la clasificación racional de los puestos de una empresa o entidad pública, es uno de los procesos más importantes de la administración de personal, el cual servirá de base a las demás fases referentes al manejo de personal. Es de concenso el criterio "de que la clasificación de puestos es el elemento fundamental e imprescindible para lograr un sistema científico de administración de personal, sistema con el cual se puede obtener la mayor eficiencia y el más justo trato de los que trabajan en unidades colectivas, máxime cuando el personal de ésta es numeroso."(117)

Resulta altamente estimulante la toma de conciencia de empresarios privados y de funcionarios ejecutivos de ciertas institución estatales, sobre la necesidad de implantar sistemas modernos de clasificación de puestos. Son varias las organizaciones que en la actualidad encaminan sus esfuerzos hacia la implantación y desarrollo de un plan de clasificación de puestos.

De la retribución adecuada

Este principio preconiza que el salario o retribución pagado en la Administración del Estado debe fundamentarse en una política salarial que considere los factores de orden económico y social que inciden en la vida del trabajador.

En este sentido habrán de ponderarse, al elaborar tal política, el costo de la vida, la complejidad del trabajo, la especialización, los niveles de sueldos existentes y otros factores que pueden contribuir a dar vigencia a los postulados de justicia retributiva y de igual paga por igual trabajo en condiciones similares:

A un empleado debe dársele un salario que llene sus necesidades. Aún más, el salario debe ser competitivo, es decir, las escalas de salarios deben ser lo sufientemente altas para atraer empleados para los puestos y para que permanezcan en la organización. Cualquier patrono sabe que perderá

(117) Víctor Melitón Rodríguez, Administración de Personal, Santo Domingo, 1967, Publicaciones ONAP, pág. 4

rápidamente a todos los buenos empleados si permite que los niveles que paga de salarios sean más bajos que los pagados en otras empresas. Si las demás condiciones son iguales, la gente deseará trabajar en la organización que pague mejores salarios. (118)

Lo anterior es evidente. Una organización atraerá y retendrá personal idóneo en la medida en que su política de sueldos y salarios pueda competir con las de las empresas radicadas en la misma localidad. En los momentos actuales existe un mercado de mano de obra altamente competitivo.

De igualdad de oportunidades: Publicidad

Este principio resulta de una importancia tal que inclusive encuéntrase consignado en la Carta de las Naciones Unidas.

Prescribe que debe darse oportunidad de ingresar al servicio público a todos aquellos ciudadanos que se hallen en aptitud y con el deseo de hacerlo, siempre que agoten los requisitos reglamentarios. Implica este principio el deber de que los encargados de la administración de personal de cada organización den la debida publicidad, cuando ocurran vacantes o sean creadas nuevas plazas.

Este precepto, en la concepción citada, sólo tiene vigencia en la Administración del Estado, limitando así su aplicación. La misma naturaleza contractual de las relaciones de trabajo, prevalecientes en la empresa privada, impide su vigencia en este sector, por cuanto tendería a restringir el derecho de libre contratación reconocido al patrono. Su vigencia, sin embargo, en la administración de personal público, es indubitable. Sabido es que ésta tiende a excluir los discrímenes de todo orden, principalmente de tipo político, en el nombramiento de personal.

De las promociones basadas en la idoneidad

Una adecuada política de promoción en la Administración Pública puede constituir uno de los incentivos más positivos para

---

(118) H Donald Mcinmis, La Clasificación de Puestos y la Administración de Salarios en el Gobierno Nacional, México, 1965, Centro Regional de Ayuda Técnica, pág. 30.

promover la eficiencia, la superación personal, el espíritu de cuerpo y la satisfacción en el trabajo. Sin embargo, ello demanda fundamentarse sobre criterios técnicamente definidos. Bajo la concepción actual, el ascenso se debe conceder tomando como factor preponderante la idoneidad de la persona, idoneidad que debe relacionarse con los requerimientos de capacidad exigidos por el cargo.

Es así como desaparece la teoría de que los ascensos y otras promociones deben fundamentarse en la antigüedad, y surge el principio de que las promociones, tanto de orden jerárquico como económico, deben conferirse sobre la base de la idoneidad de la persona.

Este principio por supuesto, no excluye la antigüedad,[119] como elemento ponderable, el cual en determinadas circunstancias puede considerarse como el factor decisivo para producir un ascenso: en igualdad de condiciones de capacidad, se debe ponderar la antigüedad.

De la debida consideración a la dignidad humana

Superada la época en la cual el trabajo fue considerado como una mercancía, constituye una responsabilidad primordial de la administración de personal promover la humanización del trabajo. Ello será logrado en la medida en que las normas sobre la humanización del trabajo sean desarrolladas como patrón de conducta de superiores y ejecutivos de todos los niveles jerárquicos de la organización.

Prescribe el principio de la debida consideración a la dignidad humana, el respeto y garantía de los valores personales del trabajador. El supervisor o ejecutivo en función de líder, tiene la responsabilidad de obtener el respaldo a sus subordinados, ejerciendo de manera democrática el poder y autoridad que le confiere el cargo, y tratando de persuadir, antes que de imponer arbitrariamente sus decisiones.

Lo señalado precedentemente toma mayor vigencia ante la

(119) De acuerdo con el sistema de Servicio Civil de Colombia "los ascensos se determinarán mediante concursos, tomando en consideración la antiguedad, las calidades especiales, las calificaciones de servicio y demás condiciones". Véase Domingo Campos Rivera, ob. cit. pág. 497.

apertura de la democratización del ejercicio de la función pública, auspiciada por la Ley, lo cual una vez más confirma la necesidad de que en el país continuén desarrollándose toda clase de actividades destinadas a humanizar la administración, principalmente a través de la supervisión democrática.

De la selección efectiva e imparcial

Este precepto indica que la selección de personal en la Administración Pública debe descansar sobre bases científicas, garantizadas por métodos y sistemas sanos y serios.

La fase de selección es la más importante de toda la administración de personal y de cuya aplicación satisfactoria dependerá la capacidad de los integrantes de la organización.

El prestigio social de un sistema del personal, sea público o privado, se logrará y mantendrá por la efectividad e imparcialidad de su fase de selección.

Al comentar la importancia de este proceso, una distinguida administrativista expresa:

"La selección, basada en el principio del mérito y en las prácticas positivas del sistema, ayudará también a resolver el problema de los empleados faltos de ética. Una vez que la burocracia gubernamental se destaque por su honestidad e integridad, muchas personas honradas e idóneas desearán ingresar en la tarea pública. La fe de los empleados en las normas éticas del sistema de personal actuará como un salvavidas para el proceso democrático".[120]

Hay precedentes en Hispanoamérica, según los cuales los sistemas de personal han sido más bien sinónimos de favoritismo y desconfianza, debido, principalmente, a las fallas y parcialidad en la administración del proceso de selección.

Del derecho a impugnar ciertas decisiones administrativas

Este postulado se evidencia en nuestra administración de personal público al instituir la Ley y su Reglamento el derecho de

(120) Irma García de Serrano, La Selección Positiva, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, Escuela de Administración Pública, 1963, pág. 6.

todo servidor estatal a ejercer los recursos previstos, cuando considere que las decisiones de sus superiores le han lesionado un interés jurídicamente protegido.

Un sistema de administración de personal en el Gobierno, no sólo ha de procurar la eficiencia administrativa y la garantía de ciertos derechos a los servidores públicos, sino también a democratizar los procesos administrativos referentes al manejo de personal.

La Ley de Personal de Puerto Rico, de manera expresa señala los casos en los cuales los empleados de carrera pueden recurrir ante la Junta de Apelaciones para que este órgano, de naturaleza cuasi-judicial, conozca de las controversias surgidas entre Estado-servidores públicos, pudiendo el presunto lesionado impugnar la decisión de la Junta ante la jurisdicción ordinaria de derecho común, en los casos específicos de destitución por motivos políticos. En nuestro caso esta atribución está conferida a la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo.

Servicio Civil y Carrera Administrativa

Dentro de todo el contexto de la Ley conviene precisar los conceptos de Servicio Civil y Carrera Administrativa, para determinar si los mismos son distintos dentro de la política de administración de personal público, o si por el contrario constituyen procesos interrelacionados y complementarios.

¿Que es Servicio Civil?

Servicio Civil,en su más amplio sentido, puede significar:

a) El sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras y administrativas del Gobierno;

b) El conjunto de leyes, decretos, reglamentos y disposiciones relativas al régimen de trabajo del personal civil estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público; y

c) Administración científica del personal civil de las instituciones públicas, donde deben predominar, entre otros

elementos, el mérito e idoneidad personal y la Carrera Administrativa.[121]

La acepción última es la más socorrida por la moderna teoría admministrativa. En la República Dominicana Servicio Civil es, en su acepción más restringida, un conjunto de normas jurídico-administrativas que regula las relaciones de trabajo de todos los servidores civiles adscritos al Poder Ejecutivo.

Quiere decir, pues, que Servicio Civil es el régimen estatutario de Derecho Público, regulador de las relaciones de trabajo de todos los integrantes de la Administración Pública, observando, desde luego, la exclusión de funcionarios a que se refiere el Art. 2 de la Ley.

Exclusiones del Servicio Civil

De acuerdo con el citado Art. 2 están excluídos del Servicio Civil:

"a) Los miembros titulares, suplentes y auxiliares del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de la Junta Central Electoral y de la Cámara de Cuentas de la República, así como el personal técnico y administrativo al servicio de los mismos;

b) El personal de los organismos que están adscritos a dichos poderes;

c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, así como el personal civil de carácter técnico y administrativo al servicio de dichas instituciones;

d) El personal que compone los cuerpos de investigación secreta y de seguridad del Estado y sus auxiliares;

e) El personal perteneciente a organismos paramilitares y parapoliciales existentes o que pudieren crearse, tales como los de policía bancaria, guardacampestres y otros similares;

f) Los asesores, consultores, miembros de juntas, consejos, comisiones y comités, en calidad de tales y que no tengan otra función oficial permanente;

---

(121) Servicio Civil significa, pues, el régimen de administración de personal público, cuya denominación no es uniforme en los países de América Latina. Puerto Rico le denomina Ley de Personal, Costa Rica Estatuto de Servicio Civil, Ecuador Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Venezuela Ley de Carrera Administrativa.

g) El personal contratado para la realización de una obra o un servicio determinado, o que tenga carácter temporero;

h) El personal dirigente y subalterno de las empresas públicas propiedad del Estado, de las empresas de economía mixta, y otros organismos similares a los anteriores por su conformación jurídica, administrativa y económica;

i) El personal de los organismos autónomos y municipales del Estado; y

j) Cualquier otro personal que, en sentido estricto, no dependa directamente del Poder Ejecutivo, y que, en virtud de ésta u otras leyes, queden excluídos del sistema de Servicio Civil."

Estas exclusiones se fundamentan en que tales funcionarios, como los jueces, pertenecen a otro Poder del Estado; o en que sus condiciones de trabajo, aun dentro del mismo Poder Ejecutivo, como el caso de los militares, caen bajo la jurisdicción de otras leyes especiales.

En ese orden de ideas la Ley y su Reglamento, de acuerdo con la economía del Art. 1 de la primera, "constituyen las normas reguladoras de las relaciones de trabajo y conducta entre el Poder Ejecutivo y los empleados y funcionarios civiles que están al servicio de sus distintas dependencias oficiales". Sus disposiciones se aplican al personal de Secrtarías de Estado, de las Direcciones Generales y Nacionales, y demás organismos que dependen directamente del Poder Ejecutivo tanto en el Distrito Nacional como en las provincias", y cubren todos los niveles funcionariales, desde el de mensajero hasta el más alto estrato administrativo. El párrafo único de dicho artículo dispone que "para los fines de esta ley, los términos "empleado", "funcionario" y servicio público" tienen un mismo significado.

El Art. 1 del Reglamento así lo confirma al disponer que "la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa del 20 de mayo de 1991, y el presente Reglamento rigen las relaciones de trabajo entre el Poder Ejecutivo y los empleados y funcionarios pertenecientes a las distintas dependencias subordinadas directamente a dicho poder, con las excepciones señaladas en el Artículo 2 de la referida ley.

Agrega el párrafo único de dicho artículo que "En todas aquellas disposiciones del presente Reglamento que se refieran a

la ley, sin indicar su número, se entiende que se trata de la Ley No. 14-91 citada.

Esta modalidad, como hemos dicho en la presentación, también la utilizamos en el desarrollo de este trabajo.

Aplicación inmediata de las disposiciones del Servicio Civil

El Art.3 de la Ley establece que "las disposiciones referentes al Servicio Civil se aplicarán, a partir de la promulgación de la Ley a todos los servidores públicos, excepto a los indicados en el Art. 2".(122)

De igual manera ha estatuído el Art. 2 del Reglamento al reiterar que "las disposiciones del servicio civil, parte estatutaria y general del régimen de administración de personal público, reglan de inmediato la conducta de todos los servidores del Poder Ejecutivo, salvo las exclusiones previstas en el Artículo 2 de la ley".

De acuerdo con la filosofía de estos artículos, desde la fecha de promulgación de la Ley, y su Reglamento la burocracia estatal logró sus más trascendentales conquistas reinvidicadoras, al concederle prerrogativas que ya el Estado había conferido en 1951 al trabajador de la empresa privada, con la sanción del Código de Trabajo.

¿Qué es Carrera Administrativa?

La institución del Servicio Civil es la parte general, estatutaria, del régimen de administración del personal público. El estatuto de la función pública, en busca de la profesionalización y tecnificación de la gestión gubernamental, consagró en la Ley la Carrera Administrativa.

La Carrera Administrativa, como cualquiera otra que pueda crearse dentro de la Administración del Estado, representa el sistema de administración de personal destinado a lograr la eficiencia de la gestión gubernamental, ofrecer a los dominicanos igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público en base

(122) A partir de la aprobación del Reglamento de aplicación de la Ley todos los servidores civiles del Poder Ejecutivo, incluyendo a los Secretarios y Subsecretarios de Estado, Directores Nacionales o Generales, Subdirectores y otros, están sometidos al Regimén Etico y Disciplinario creado por dicho Reglamento.

al mérito personal, estabilidad en el cargo y desarrollo de los servidores de acuerdo con la calificación de servicios en el ejercicio de la función pública.[123]

Carreras especiales

Nuestro legislador, independientemente de la Carrera Administrativa General, estatuyó en el sentido de atribuir facultad al Presidente de la República para crear dentro del Servicio Civil otras Carreras especiales, en atención a la particular naturaleza de las actividades y funciones de los sectores y organismos:, según se lée en el Artículo 39 de la Ley. Tales serían, por ejemplo, la diplomática, la del magisterio, la de la salud, y otras que puedan instituirse con el devenir del tiempo y conforme al avance que experimente la implantación de dicha Ley.[124]

Implantación gradual de la Carrera Administrativa general y de las Carreras especiales.

Expresa el párrafo I del citado Art. 3: "Las normas y los procedimientos de la Carrera Administrativa (General) y de las carreras especiales que puedan ser instituídas dentro de este sistema, se implantarán en forma gradual en los organismos que dependen del Poder Ejcutivo, conforme al orden que establezca el Presidente de la República". A renglón seguido agrega el Párrafo II: "Las disposiciones concernientes a la Carrera Administrativa tendrán vigencia inmediata en la Secretaría de Estado de Finanzas y sus dependencias, Direcciones Generales de Rentas Internas, Impuesto sobre la Renta y de Aduanas, en la medida en que se realicen las evaluaciones e implanten los sistemas y subsistemas técnicos requeridos para tales fines".

Contrario a otras legislaciones de la región, como las de Puerto Rico y Costa Rica, que instituyeron de inmediato la inamovilidad de los servidores gubernamentales sin ninguna

---

(123) El estatuto de la función pública de Costa Rica no consagra la Carrera Administrativa como figura con características distintas al Servicio Civil, ambas tienen la misma connotación. El ciudadano al ingresar al Servicio Civil automáticamente es incorporado a la Carrera Administrativa.

(124) Dentro de nuestro actual ordenamiento jurídico el Presidente de la República tiene facultad para instituir la Carrera del Ministerio Público, para así cubrir a los funcionarios representantes de la sociedad ante los tribunales judiciales.

consideración previa, la Ley dominicana consagra dos figuras de Derecho Público con la finalidad de conciliar la implantación del sistema de administración de personal con la realidad política, educativa y cultural del país. Nos referimos al Servicio Civil y a la Carrera Administrativa, a fin de que dicha Carrera, que garantiza la estabilidad en el cargo y otras prerrogativas en favor del servidor público, pueda aplicarse paulatinamente, previa evaluación del empleado, para así evitar instituir la ineptitud en el servicio público.

Es preciso advertir que el bajo nivel educativo y técnico de los empleados del tren administrativo dominicano, en general, no permite implantar en forma inmediata, y universal, una vez promulgada la Ley, un sistema integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa que procure la profesionalización de la Administración Pública en bases al mérito personal y la estabilidad en el cargo.

De ahí que el empleado cubierto por las disposiciones del Servicio Civil, para ingresar a la Carrera Administrativa y ser acreedor de los beneficios que ésta instituye en su favor, indefectiblemente tiene que demostrar, bien a través de concurso de oposición o por otro método de evaluación, que posée los requerimientos de capacidad e idoneidad demandados por el cargo.

En esa virtud, sólo las disposiciones referentes al Servicio Civil, contenidas desde el Capítulo I al VIII de la Ley, tienen aplicación inmediata. Más adelante, cuando analicemos tales capítulos, advertiremos las conquistas laborales que todos los servidores públicos cubiertos por la Ley han obtenido, sin distinguir su clase o nivel funcionarial.

La racionalización de la Administración Pública y la implantación de la Carrera Administrativa

Al comentar precedentemente la concepción de gradualidad en la implantación de la Carrera Administrativa y de otras que puedan instituirse, pudimos observar que la parte final del citado párrafo II del Art. 3 de la Ley condiciona dicha implantación, aun en el sector financiero del Estado declarado prioritario, a "que se realicen las evaluaciones e implanten los sistemas y subsistemas

técnicos requeridos para tales fines". Fue intención del legislador promover, conjuntamente con el desarrollo de la Carrera Administrativa y de sus sistemas y subsistemas técnicos, todo un proceso de racionalización orgánica, procedimental y de sistemas en la Administración Pública.

El Reglamento complementa las disposiciones legislativas y estatuye en Art. 3: "Las normas de la carrera administrativa, parte especializada y profesional del servicio civil, tendrán vigencia en la medida en que los organismos y sectores seleccionados para ser incorporados a dicha carrera o a cualquier otra que pudiere crearse, dentro del régimen del servicio civil, cumplan con las previsiones técnico-administrativas y de previa evaluación del desempeño demandadas por la ley."

De manera más categórica dispone el Art. 4 del Reglamento que: "El Poder Ejecutivo, en interés de que las normas reguladoras de la carrera administrativa de que trata la ley conduzcan a la eficiencia de la gestión pública, promoverá, conjuntamente con la aplicación de tales normas, la racionalización de la Administración Pública, de acuerdo con lo estipulado por la Ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965, que instituye el Sistema Nacional de Planificación Económica y Administrativa".

Las disposiciones transcritas ponen de manifiesto la integración al sistema de Servicio Civil de proceso de racionalización administrativa que debe preceder a su implantación en busca de la modernización integral de la Administración Pública.

Y esta premisa toma mayor relevancia ante la presencia del Art. 5 del Reglamento al disponer de manera conminatoria "A los efectos del artículo anterior, en las secretarías de Estado, direcciones generales y nacionales, y en las demás dependencias del Poder Ejecutivo regulada por la ley, deberán diseñarse e implantarse sistemas uniformes y coherentes de organización, procedimientos, controles financieros y administrativos".

En la práctica la ONAP antes de iniciar los estudios demandados para la implantación del Servicio Civil y la Carrera Administrativa ha iniciado previamente la racionalización estructural y funcional del organismo de que se trate.

Situación de los asesores y consultores con funciones permanentes

El Art. 2 de la Ley en su acápite f) excluye del régimen de Servicio Civil a los asesores y consultores en "calidad de tales y que no tengan otra función oficial y permanente". Sin embargo, el Art. 6 del Reglamento establece que: "Los asesores y consultores con asignación de funciones permanentes en cualquier departamento de la Administración Pública, y sometidos a las condiciones de trabajo de ésta, quedan incorporados al servicio civil y como tales tienen derecho de acceso a la carrera administrativa, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para tales fines."

Al tenor del Párrafo VI del Art. 53 del Reglamento de la especie, el Presidente de la República podrá incorporar a la Carrera Administrativa cargos civiles dentro de la Rama Ejecutiva de alta dirección, administración y asesoria. Esta disposición permite fortalecer y desarrollar institucionalmente la Administración Pública.

Situación de los organismos autonómos y descentralizadas

De acuerdo con la letra y el espíritu de la Ley, y al tenor del Art. 4 de ésta, las instituciones autónomas y descentralizadas "desarrollarán sistemas de administración de personal especializados, según las características de cada sector u organismo, y conforme a los principios y fines que rigen la presente Ley".[125]

El legislador dominicano al obrar de esa manera ha sido respetuoso de la independencia de los Poderes Públicos y de la personalidad jurídica de las instituciones autónomas y descentralizadas del Estado.

Acorde con estos principios dispone el Art. 7 del Reglamento que "Los organismos autonómos del Estado y entidades descentralizadas deberan instituir, de acuerdo con su regimen de gestión, sistemas de administración de personal especializados basados en la filosfía y economía del régimen de servicio civil y carrera administrativa de que trata la ley".

---

(125) En Venezuela los organismos autónomos están cubiertos directamente por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Consúltese Allan-R. Brewer Carías, El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1971.

Una vez diseñados e implantados los régimenes estatutarios la ONAP tendrá a su cargo la supervisión legal y técnica de los sistemas de gestión de los recursos humanos, de acuerdo con el párrafo único del Art. 7 citado.

Otras instituciones del Estado: Municipios

Si bien la Ley y su Reglamento en principio sólo regulan el regimen estatutario dentro de la Administración centralizada del Estado, establecen los mecanismos jurídico-administrativo que permiten extender la filosofía y objetivo del sistema de administración de personal a otras instituciones estatales, bien dentro del ámbito del propio Poder Ejecutivo como de los demás órganos superiores del Estado.

En efecto, reza el Art. 8 del Reglamento. "Las demás instituciones del Estado, cuyo personal, de acuerdo con el Artículo 2 de la ley, está excluido del ámbito de su aplicación, podrán requerir asesoría del órgano central del servicio civil para la elaboración, implantción y evaluación de los proyectos rqueridos para el desarrollo de un adecuado régimen estatutario que norme las relaciones de trabajo entre dichas instituciones y sus servidores. Similar asesoría podrá ser solicitada por las instituciones municipales y sus empresas, cuando así lo dispongan sus respectivos cuerpos edilicios.

Párrafo.- El órgano central de personal podrá supervisar la ejecución de proyectos de gestión de recursos humanos municipales, provinciales y regionales, en coordinación con los respectivos ayuntamientos y la Liga Municipal Dominicana.

Como hemos visto este párrafo único confiere competencia a ONAP para "supervisar la ejecución de proyectos de gestión de recursos humanos municipales, provinciales y regionales, en coordinación con los respectivos ayuntamientos y la Liga Municipal Dominicana".

Este precepto permitiría a la ONAP, que de aprobarse una Ley de Carrera Administrativa Municipal,[126] pueda ejercer una asesoria y supervisión técnica provincial y regional.

(126) La ONAP tiene en diseño un Anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa Municipal que será entregado al próximo Gobierno Constitucional.

Requisitos para la incorporacion de instituciones a la Carrera Administrativa

Como recordará el lector, otro de los condicionantes para la implantación gradual de la Carrera Administrativa previsto en el Art. 3 de la Ley, párrafo I descansa en el orden que establezca el Presidente de la República, a excepción del sector financiero del Estado.

Consecuente con este precepto y lo antes dicho con respecto a la reforma administrativa el Reglamento establece requisitos complementarios, a saber:

Art. 9.- En el orden de prioridad establecido por el presidente de la República para la implantación gradual de la carrera administrativa en las dependencias directamente subordinadas al Poder Ejecutivo, deberán observarse rigurosamente los aspectos descritos más adelante, independientemente de las consideraciones técnicas y administrativas demandadas para la vigencia de dicha carrera:

a) Estudio de la organización estructural de la dependencia cuya incorporación a la carrera administrativa haya autorizado el presidente de la República, y de las demás instituciones del sector interesadas en incorporarse a la carrera;

b) Diseño, organización y desarrollo de las oficinas institucionales de personal;

c) Racionalización de las nomenclaturas estructurales de la institución o sector;

d) Definición de los niveles jerárquicos, simplificación de los procedimientos administrativos y financieros de los sectores e instituciones;

e) Creación de sistemas de información al público, referentes al servicio civil y a las actividades propias del órgano de que se trate;

f) Desarrollo de los demás elementos requeridos para la modernización de la Administración Pública, conforme a las Leyes Nos. 55 de 1965 y 14-91 de 1991.

Se trata, pues, de acometer de manera simultánea tanto la implantación de la Carrera Administrativa propiamente dicha,

como la modernización de la Administración Pública en sus aspectos orgánicos y funcionales.

Inclusive, el artículo subsiguiente del Reglamento, el 10 dispone que: "Los requerimientos de que trata el artículo precedente deberán ser observados en la Secretaría de Estado de Finanzas y sus dependencias, sector declarado prioritario en la implementación de la carrera administrativa, de acuerdo con el Artículo 3, párrafo II, de la ley, lo mismo que en los demás sectores".

Los organismos autonómos y descentralizados y las previsiones del Art. 9 del Reglamento.

Aun cuando los organismos autonómos y descentralizados tienen discresión para acogerse a los objetivos y filosofía de la Ley y crear sus propios regímenes estatutarios, cuando así lo hicieren deberán cumplir con las disposiciones del Reglamento, las cuales disponen:

Art. 11.- A los fines del cumplimiento del Artículo 4 de la ley, las instituciones autónomas y descentralizadas del Estado deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Lo preceptuado en el Artículo 9 de este Reglamento;
b) Suministrar al órgano central de personal las nóminas de personal y demás informaciones que les sean requeridas;
c) Observar los instructivos emanados del órgano central de personal;
d) Desarrollar en su ámbito interno los subsistemas técnicos del servicio civil;
e) Diseñar y ejecutar un registro de personal en estrecha coordinación con el órgano central de personal.

Ante la apatía de tales instituciones en acogerse a las disposiciones de la Ley, sería conveniente para la modernización de la Administración Púbica que dichos organismos fueron conminados a incorporarse al Servicio Civil por el Presidente de la República en su condición de Jefe de la Administración Pública.

La ONAP como órgano asesor de tales sistemas

El decreto reglamentario en procura de la coherencia y unidad de los sistemas de administración de personal que pueden instituirse en los organismos autonómos y descentralizados del Estado y en los demás organismos del Estado, dispone que en su Art. 12 que: "La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) queda instituida como la entidad responsable de orientar el diseño, implantación y evaluación de los sistemas de administración de personal especializados previstos en el Artículo 4 de la ley, a fin de que los mismos respondan a los principios y fines de esta".

De acogerse nuestra propuesta de obligar a los entes autónomos y descentralizados a incorporarse al Servicio Civil, la República Dominicana podría desarrollar de manera acelerada el sistema de gestión de los recursos humanos propios de la función pública, que como hemos visto rebasa las fronteras de la Administración central y puede incidir en la descentralizada y municipal.

Las instituciones autónomas y descentralizadas, y la jurisdicción de lo contencioso-administrativo

La Ley , deja a discreción de las autoridades de los organismos autónomos y descentralizados instituir sistemas de administración de personal público basados en sus principios. En cuanto al ejercicio de una acción ante la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo, por la supuesta violación de un interés jurídicamente protegido, faculta a los empleados y funcionarios de dichos organismos, una vez aprobado el reglamento o estatuto de personal, cuando no haya sido posible resolver el diferendo por la vía administrativa directa, a ejercer las vías de derecho previstas en la citada Ley No. 1494, de lo contencioso administrativo, del 2 de agosto de 1947. Además al derogar de manera expresa el literal e) del artículo 7 de dicha Ley permite al Tribunal Superior conocer de los actos de carácter disciplinarios dentro de los servicios públicos. Esta, como ya hubimos de apuntar, impedía toda acción en justicia a los servidores del Estado.

Esta es esta una de las conquistas más significativas logradas por la burocracia gubernamental y la democracia dominicana.

El Servicio Civil como Código de Trabajo de la Administración Pública

De lo apuntado se infiere, que el Servicio Civil representa el Código de Trabajo de la Administración Pública, y su filosofía y objetivos reivindicatorios, coinciden con buena parte del código laboral del sector privado.

Inclusive ambos instrumentos legales han sido producto de grandes esfuerzos de concientización cívica y de enconadas luchas sindicales. Empero, aún cuando el Servicio Civil surge con gran anterioridad al movimiento laboral, ha logrado menos desarrollo debido a la larga tradición cultural del "botín político", todavía imperante en nuestros pueblos.

Alcance del Servicio Civil

Mientras el Código de Trabajo tiene como esencia el mantenimiento de la paz y la armonía laboral en el sector privado, la legislación del Servicio Civil tiene un alcance mucho mayor, al procurar, además de esa armonía de trabajo en la Administración Pública, el desarrollo integral de sus recursos humanos, y, por ende, la eficiencia de los servicios públicos como factor coadyuvante para lograr el bienestar nacional.[126]

En efecto, la Ley establece los instrumentos jurídicos y administrativos que sirven de base para lograr tales fines, como la previa racionalización de la organización estructural y procedimental de las instituciones públicas, y los sistemas técnicos que permitan implantar una moderna política de administración de los recursos humanos, como reclutamiento de nuevo personal a través de concursos de libre oposición, clasificación de cargos, evaluación del desempeño y capacitación en servicio.

---

(126) La ONAP es para los servidores públicos lo que representa la Secretaría de Estado de Trabajo para los trabajadores del sector privado. La labor de la ONAP resulta más compleja y de mayor cobertura, por su misión de diseñar e implantar los subsistemas técnicos que sirven de base a la política de gestión de los recursos humanos en busca de la eficiencia de la Administración Pública, y por procurar, además, la racionalización del Gobierno, en lo tocante a los sistemas, estructuras y procedimientos de éste.

Diferencias entre Servicio Civil y Código de Trabajo

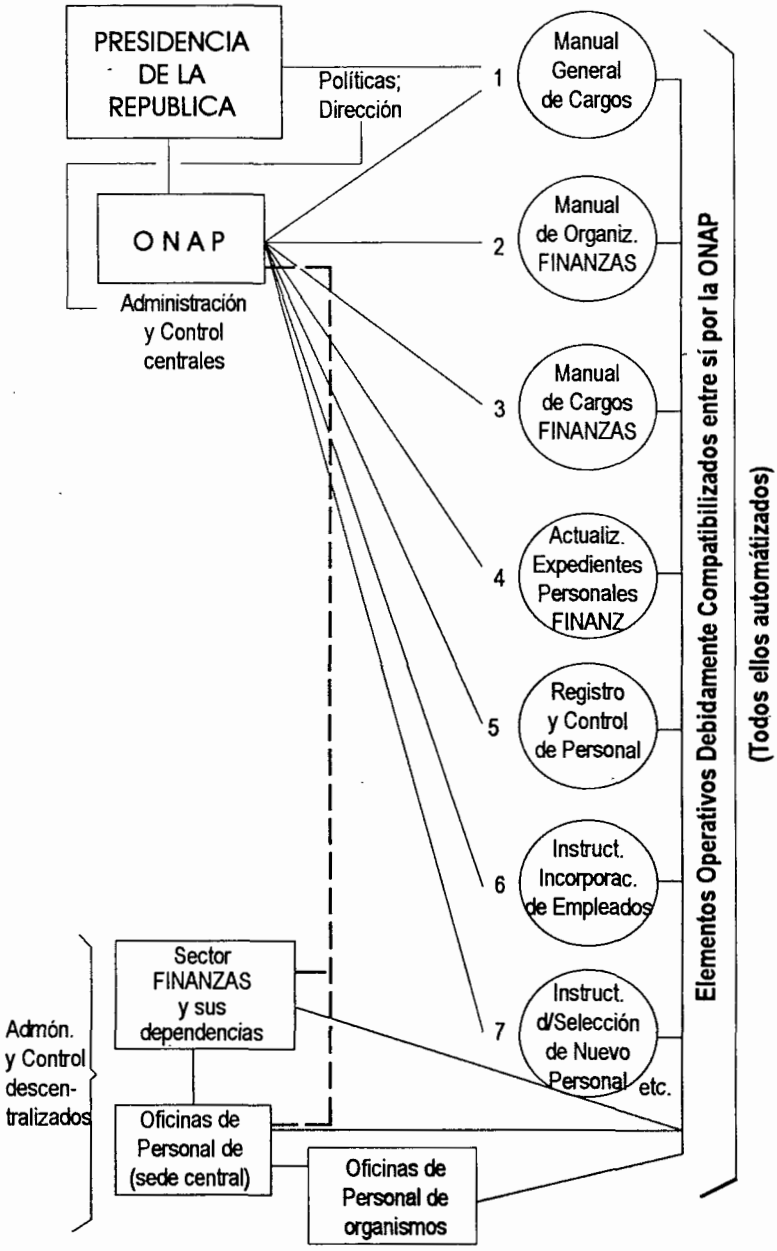
No obstante la similitud de ambos regímenes en cuanto a sus objetivos, existen diferencias sustantivas entre ambos regímenes, como se advierte a continuación:

Servicio Civil:	**Código de Trabajo:**
1) Regula las relaciones de trabajo en busca, no sólo de la armonía laboral, sino también de la eficiencia de la gestión pública; y procura además que ésta se desarrolle de acuerdo con los postulados de moral pública.	Sólo regula las relaciones en pos de la armonía laboral entre patrón y obrero.
2) El vínculo jurídico entre el servidor público y el Estado es de orden estatutario.	La naturaleza jurídica del vínculo entre el patrón y el trabajador es de naturaleza contractual.
3) Consagra el principio de libre acceso a la Administración Pública de todos los ciudadanos dominicanos que cumplan los requisitos de idoneidad demandado por los cargos.	El patrón tiene derecho a determinar quiénes ingresan a su empresa.
4) Pese a la naturaleza del vínculo entre el Estado y sus empleados, esta relación de trabajo es por tiempo indefinido, y sólo puede cesar por la comisión de las faltas taxativamente previstas en el régimen disciplinario.	El patrón puede ejercer a su discreción el derecho de desahucio (o bien prescindir de los servicios del trabajdor sin alegar causa justificada).

5) Demanda una profunda adecuación en nuestra cultura política, jurídica, administrativa y ética.	No conlleva estas incidencias políticas, jurídicas, administrativas y éticas.
6) Establece un orden racional que tiende a fortalecer la institucionálidad democrática de la Nación en las relaciones de la Administración Pública con los administrados.	No regla de manera específica las relaciones de la empresa con sus usuarios.
7) Instituye derechos en favor de los aspirantes a ingresar a la Administración Pública, quienes pueden impugnar las decisiones que afecten tales derechos en el proceso de selección.	No consagra esta prerrogativa.
8) Consagra períodos de vacaciones de acuerdo con los años en servicio, pudiendo llegar hasta 30 días laborables de vacaciones, acumulables hasta por dos años.	Sólo instituye dos semanas.
9) Instituye órganos consultivos y auxiliares, como son el Consejo Nacional del Servicio Civil, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y las Comisiones de Personal, dentro de la organización del sistema.	Establece el Departamento de Querellas y Cancelaciones de la Secretaría de Estado de Trabajo.
10) Instituye subsistemas técnicos dirigidos a preparar el desarrollo del servidor público	Cuando se presenta algún conflicto laboral en el Sector Privado el trabajador se presenta

y la eficiencia de la Administración del Estado, tales como selección, adiestramiento y formación de personal, clasificación y valoración de cargos, evaluación y calificación de personal, registro y control, y otros.	a la Dirección de Inspección de Trabajo, donde expone su caso a un inspector, quien lo orienta sobre el procedimiento que debe seguir. En caso de ser necesaria la conciliación con el patrono, se procede a la citación por ante los tribunales laborales.
11) El período probatorio va de un mes a un año, según lo disponga los Manuales de Cargos Clasificados.	Consagra un período de prueba sólo de 90 días.
12) Instituye un moderno régimen ético y disciplinario dentro del Poder Ejecutivo.	El empleador sólo puede aplicar como medidas disciplinarias la amonestación y la anotación de las faltas con valoración de su gravedad en el registro del trabajador.

Elementos Básicos para Implantar la CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR FINANZAS



CAPITULO VII

ORGANIZACION Y FUNCIONES DEL SISTEMA DOMINICANO DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

SUMARIO:

Consideraciones generales. Organización del Servicio Civil. El Presidente de la República como máxima autoridad del sistema. Responsabilidades de los Secretarios de Estado, Directores Generales y Nacionales, y demás funcionarios ejecutivos: Responsabilidad civil. Obligatoriedad de los Secretarios de Estado y demás funcionarios, de acoger las instrucciones y decisiones de la ONAP y de la Cámara de Cuentas. ¿Ante quién responderán los Secretarios de Estado y demás funcionarios ejecutivos? Administración del sistema. Organos. Su naturaleza y atribuciones. La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)como órgano central del Servicio Civil. Dependencia de su Director. Facultad reglamentaria del Presidente de la República. La ONAP como órgano de asesoría al Presidente de la República en materia de Servicio Civil y Reforma Administrativa. La asesoría de la ONAP en las materias de Servicio Civil y Reforma Administrativa como procesos político-técnicos. Ejecución de las políticas de Servicio Civil y Reforma Administrativa: Contribución de los órganos ejecutantes. Adiestramiento del personal seleccionado para laborar en la implantación del Servicio Civil y la Reforma Administrativa. Formulación de lineamientos e instrucciones a firmas consultoras y profesionales. Estructura interna de la ONAP. Funciones de la ONAP. Creación de cargos de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP). Requisitos de idoneidad requeridos por los cargos de la ONAP. Formas de cubrir los cargos de la ONAP. Subordinación de los funcionarios de la ONAP. Funciones y Responsabilidades del Director de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP). Suplencia interina del Director de la ONAP. Requisitos del cargo de Director. Consejo Nacional del Servicio Civil. Integración del Consejo Nacional del Servicio Civil. Funciones del Consejo Nacional de Servicio Civil. Oficinas dePersonal de los organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo. Entidades de adiestramiento del servicio público: INAP e INCAT. Comisiones de Personal. Atribuciones Generales de las Comisiones de Personal. Recurso jerárquico. Tribunal Superior Administrativo. Competencia del Tribunal Superior Administrativo en materia de Servicio Civil. Procedimiento de lo contencioso-administrativo. Contenido de la instancia: Interposición recurso de apelación por aplicación de sanción. Interposición del recurso de apelación por destitución del cargo. Interposición del recurso de apelación en reclamo de pago de indemnización. Conferimiento de la vía judicial a los servidores de carrera. La Cámara de Cuentas ante los conflictos de la Administración Pública.Competencia de la Cámara de Cuentas para conocer y decidir las acciones ejercidas contra los funcionarios responsables de la aplicación de las normas del Servicio Civil.

Consideraciones generales:

La Ley y su Reglamento establecen todo un sistema de organización técnico-administrativa del Servicio Civil. Erige al Presidente de la República como la máxima autoridad del sistema, en su condición de Jefe de la Administración Pública, y confiere a los Secretarios de Estado y demás ejecutivos de la Administración, la responsabilidad de ejecutar y evaluar las políticas referentes a la gestión de los recursos humanos del ámbito del Poder Ejecutivo.

Como órgano central del Servicio Civil es instituída la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), creada por la Ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965, dentro del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, como ya habíamos señalado. El Reglamento, complementando las disposiciones de dicha Ley, le confiere, además, la función de coordinar el proceso de reforma administrativa del sector público.

El legislador también crea aquellos órganos llamados a prestar una función asesora a la propia ONAP, cual es el caso del Consejo Nacional de Servicio Civil, y a supervisar la ejecución de las politicas de administración de personal en las distintas Secretarías de Estado e instituciones de la rama Ejecutiva, como las Oficinas de Personal, en las cuales descansará la mayor responsabilidad en el desarrollo integral del sistema, incluyendo la importante fase de formación profesional y adiestramiento en servicio.

Asímismo consagra la Ley, como es natural, aquellas instancias administrativas que de manera preliminar y conciliatoria están llamadas a conocer de las controversias suscitadas entre la Administración y sus empleados en ocasión de la aplicación del régimen estatutario, como las Comisiones de Personal, reservando el conocimiento de aquellas controversias, que no tuvieren solución en las instancias administrativas, a la Cámara de Cuentas

en función de Tribunal Superior Administrativo,[128] mediante el procedimiento de lo contencioso-administrativo.

El decreto reglamentario complementa todas estas disposiciones legales, como veremos en las páginas siguientes.

Conviene hacer notar que a pesar de los precedentes de Servicio Civil que tuvimos desde principios de siglo, según esbozamos en el Capítulo V, nunca antes el Estado dominicano había auspiciado un esquema organizativo del avance técnico y alcance del que actualmente sirve de soporte al régimen estatutario de la función pública. En este Capítulo analizaremos la organización del sistema integral de Servicio Civil.

Organización del Servicio Civil.

En el inicio del Servicio Civil su organización tradicionalmente ha respondido a medidas altamente centralizadas, tanto en Europa como en América Latina. Así, en España la Constitución de 1978 produce un cambio fundamental en la Administración Pública, al promover el tránsito de una Administración fuertemente centralizada a la existencia de una pluralidad de Administraciones Públicas con capacidad de auto-organización. En Puerto Rico, luego de un sistema de organización centralizada, vigente durante varias décadas, se instituye su descentralización.

La organización de nuestro Servicio Civil necesariamente, en el estado actual de nuestro ordenamiento constitucional, tiene que responder al modelo centralista.

Como hemos observado en reitaradas ocasiones, la organización del Servicio Civil en nuestro país cae dentro del marco del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, instituído por la Ley No.55 del 22 de noviembre de 1965, que crea

---

(128) El país atraviesa por un notorio y preocupante proceso de debilitamiento de su institucionalidad jurídica. Al producirse en 1991 la sanción de la Ley de Servicio Civil, el Tribunal Superior Administrativo, por primera vez en su historia adquiere plenitud de atribuciones en lo contencioso-administrativo. Sin embargo, un año después, con ocasión de la aprobación de las leyes números 11-92 y 16-92, que crean los Códigos Tributario y de Trabajo, respectivamente, la competencia del Tribunal Superior Administrativo resulta sustancialmente afectada. El conocimiento de las controversias en materia tributaria fueron atribuídas al Tribunal de lo Contencioso-Tributario, creado por dicho Código, y se instituye un régimen disciplinario propio para los funcionarios y empleados de la Administración Tributaria, al igual que lo hiciera el Código de Trabajo para los empleados de la Secretaría de Estado de Trabajo. Esto es, se establecen en el primer caso un nuevo Tribunal en vez de fortalecer al Tribunal Superior Administrativo, que desde casi cinco décadas venía ejerciendo la función cuasi-judicial que se le sustrae, y en el segundo caso se crean en el Código de Trabajo ordenamientos disciplinarios distintos al del Servicio Civil, sin necesidad.

el Consejo Nacional de Desarrollo y el Secretariado Técnico de la Presidencia, e integra a este organismo las Oficinas Nacionales de Planificación (ONAPLAN), Presupuesto (ONAPRES), Estadísticas (ONE) y de Administración y Personal (ONAP).

Es ésta una de las estructuras de planificación más avanzadas de América Latina, al procurar, a través de estas Oficinas Nacionales, la unificación, coherencia y coordinación de las acciones de las instituciones oficiales más vinculadas al proceso de previsión y coordinación del desarrollo nacional.

El Presidente de la República como máxima autoridad del sistema.

Los Arts. 5 de la Ley y 13 del Reglamento, establecen que el Presidente de la República, "como Jefe de la Administración Pública, es la máxima autoridad del sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa. En tal virtud dictará todas las disposiciones y ejecutará acciones referentes a los empleados y funcionarios, a los cargos y a sus remuneraciones".

Estas disposiciónes y la conferida al Jefe de Estado por el Art.55 de la Constitución, referente al nombramiento y remoción de los empleados públicos, lo convierten en Jefe Supremo de la administración del personal estatal dentro del Poder Ejecutivo.

Claro está que el Presidente de la República para llevar a cabo estos mandatos requiere de la asistencia y el asesoramiento de organismos especializados, unos, directamente sometidos a su control jerárquico; y otros, independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones.

Responsabilidades de los Secretarios de Estado, Directores Generales y Nacionales, y demás funcionarios ejecutivos. Su Responsabilidad Civil

Los Secretarios de Estado, Directores Generales y Nacionales, y los demás funcionarios ejecutivos de la Administración Pública, en virtud del Art. 13 del Reglamento, tienen la obligación de supervisar y evaluar la ejecución de las políticas de administración de personal en sus ámbitos respectivos. Quiere decir, pues, que estos funcionarios pertenecientes al más alto nivel de la

Administración Pública, al igual que los que les asisten en esta materia, como los Encargados de las Oficinas de Personal, contraen ante el Presidente de la República y los órganos superiores del Estado a quienes éste rinde cuenta de su gestión, y, sobre todo, ante el pueblo que los elige, la responsabilidad de viabilizar el sistema integral de Servicio Civil.

Inclusive el Reglamento ha previsto en su Art. 137, como veremos en otros capítulos, que en los casos en los cuales los titulares de organismos dependientes del Poder Ejecutivo se nieguen a pagar las prestaciones que acuerda la Ley a los servidores públicos separados de la Administración Pública injustamente, tal negativa es suceptible de generar responsabilidad civil en contra de esos titulares.

Obligatoriedad de los Secretarios de Estado y demás funcionarios de acoger las instrucciones y las decisiones de la ONAP y de la Cámara de Cuentas

El decreto reglamentario impone la obligatoriedad de tales funcionarios, de acoger las instrucciones emanadas del órgano central de personal, el cual, en virtud de la Ley tiene la potestad de complementar, por vía de instructivos, principalmente procedimentales, aquellas situaciones administrativas no regladas por ambos textos, o sea, por la Ley y por el Reglamento.

El Art. 14 del Reglamento dispone que: "corresponde a los Secretarios de Estado, Directores Generales, Directores Nacionales y demás ejecutivos titulares de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, acatar las instrucciones del órgano central de personal y las decisiones de la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo."(129)

¿Ante quién responderán los Secretarios de Estado y demás ejecutivos?

Al detentar el Presidente de la República las condiciones de Jefe de la Administración Pública y de máxima autoridad en

(129) En nuestro ordenamiento de Servicio Civil un funcionario del más alto nivel, como un Secretario de Estado, puede ser obligado a comparecer ante la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo, por no cumplir con las obligaciones que la Ley y el Reglamento ponen a su cargo.

materia de Servicio Civil, es a él a quien los más altos agentes de la Rama Ejecutiva deben responder del cumplimento de la aplicación de la Ley y el Reglamento.

Como en el país se ha "institucionalizado" el desacato de las decisiones administrativas y judiciales, no sería sorprendente que en lo contencioso-administrativo los Secretarios de Estado y demás funcionarios de la Administración continuaran con esta práctica indebida e incivil, cercenadora de nuestra institucionalidad juridica.

El Reglamento, con la finalidad de erradicar tales prácticas, ha dispuesto, en el párrafo único del ya comentado Art. 14, que "cada Secretario de Estado y titular de las demás instituciones gubernamentales es responsable ante el Presidente de la República de la fiel y efectiva ejecución de las atribuciones que les confiere el presente Reglamento, debiendo informar periódicamente al director de la ONAP todos los actos realizados para dar cumplimiento a las obligaciones puestas a su cargo por este Reglamento". Si la ONAP es el órgano central del Servicio Civil y asesor del Presidente de la República, le corresponde que los funcionarios ejecutores de la política de administración de personal también le rindan cuenta de su respectiva misión, para así poder evaluar la aplicación de la Ley y sus disposiciones reglamentarias.

En la realidad estas disposiciones han sido letra muerta. En la ejecución de la Ley, la ONAP ha tropezado con una notoria resistencia de la gran mayoría de los altos ejecutivos del Gobierno. Se impone en este caso que el Presidente de la República ejerza su liderato político y adminsitrativo en la materia, obligando a esos funcionarios a ceñirse a las disposciones oficiales.

Administración del sistema. Organos. Su naturaleza y atribuciones

Al tenor de los Arts. 6 de la Ley y 15 del Reglamento, los órganos responsables de la administración del sistema son los siguientes:

a) La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP);
b) El Consejo Nacional del Servicio Civil;
c) Las Oficinas de Personal de los organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo;

d) Las unidades de adiestramiento del servicio público;
e) Las comisiones de personal de los organismos públicos, y
f) El Tribunal Superior Administrativo.

La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP): órgano central del Servicio Civil. Dependencia de su Director

Esta Oficina Nacional, creada mediante la ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965, como se ha dicho, es instituída por el Art. 7 de la Ley como el órgano central del sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cuyo titular funcionará bajo la dirección inmediata y exclusiva del Presidente de la República, ante quien será responsable únicamente.(130)

Nunca antes nuestro Derecho positivo había consagrado una Oficina encargada de la gestión de la política de administración de personal de la esfera gubernammental. Cuando el legislador instituye a la ONAP como órgano central del Servicio Civil, le confiere las atribuciones que el Derecho Administrativo comparado reconoce a entes como la Dirección General del Servicio Civil de Costa Rica, y las Oficinas Centrales de Personal de Puerto Rico y Venezuela.

Es tradición en América y Europa que el Director del Servicio Civil dependa directamente del Jefe del Estado, para mayor celeridad en el despacho de las acciones de personal, aún en sistemas hoy descentralizados como el de Puerto Rico.

Facultad reglamentaria del Presidente de la República

El Art.8 de la Ley y su párrafo único, confiere facultad al Presidente de la República para reglamentar las funciones y atribuciones de la Oficina Nacional de Administración y Personal

---

(130) Muchos han criticado esta ubicación. Al proponerla estuvimos convencido de que, de mantenerse la ubicación anterior adscrita al Secretariado Técnico de la Presidencia, y dada la práctica de designar en esta posición a reconocidos militantes del partido en el poder, esta subordinación del Director de ONAP no le habría permitido concertar directamente convenios de trabajo y cooperación técnica con organismos como la Junta Central Electoral y la Suprema Corte de Justicia, como los suscritos con tales instituciones.

(131) En el Proyecto de Ley de Servicio Civil introducido al Congreso Nacional en 1971 por el Dr. Joaquín Balaguer, proponíamos la creación de un Secretariado del Servicio Civil. Véase Raymundo Amaro Guzmán, Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Publicaciones ONAP, 1971.

(ONAP),[131] de las Oficinas de Personal de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo y de cualquier otro órgano creado dentro del sistema de Servicio Civil.

El párrafo único de dicho artículo 8, también confiere facultad al Presidente de la República para reglamentar las funciones específicas del Director de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), además de las previstas en la Ley y el Reglamento.

Al Presidente de la República, en virtud del Art. 55 de la Constitución, le asiste la facultad de reglamentar aquellas disposiciones legislativas en las cuales el legislador no ha previsto casos particulares surgidos en ocasión de su aplicación. Y, en verdad, como hemos advertido en esta materia el Jefe de Estado se encuentra en mejores condiciones que el Congreso Nacional para identificar y reglar las situaciones administrativas de que se trate, como titular de la Administración Pública.

La ONAP como órgano de asesoría al Presidente de la República en materia de Servicio Civil y Reforma Administrativa

La ONAP, para lograr la coherencia y unidad del sistema en la etapa inicial de su desarrollo, centralizará la supervisión de la aplicación de las normas y la formulación de los lineamientos generales inherentes al Servicio Civil y a la Carrera Administrativa.

Hemos sido reiterativos al afirmar que la ONAP podrá representan una de las instituciones claves para la consecución de los objetivos de los procesos de desarrollo nacional, por cuanto tiene a su cargo elaborar las propuestas de políticas de gestión de los recursos humanos y de racionalización de las estructuras, los procedimientos y los sistemas de las instituciones que conforman la Administración del Estado y que tienen a su cargo la ejecución de tales procesos.

De la misma función de la ONAP como órgano central de personal se deriva su misión asesora al Presidente de la República y a los demás organismos del sector público dominicano. Tal es el fundamento del Art. 16 del Reglamento, al disponer que "la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), como órgano central de personal y de la reforma administrativa del

sector público, ejerce una función asesora para la Presidencia de la República y las dependencias del Poder Ejecutivo en lo que concierne al Servicio Civil y a la racionalización administrativa del sector público."

Como puede observarse, además de la asesoría en materia de Servicio Civil se le confiere a la ONAP la asistencia técnica en lo concerniente a la racionalización administrativa. Y ello así porque se consideró que la implantación del Servicio Civil y la Carrera Administrativa requiere como condición previa la modernización, adecuación y unificación de las estructuras organizativas de la Administración Pública.

La asesoría de la ONAP en Servicio Civil y Reforma Administrativa como procesos político-técnicos.

Un número considerable de proyectos de Servicio Civil y de Reforma Administrativa diseñados para naciones de América Latina por los más experimentados expertos, no lograron su cometido por haber sido concebidos como procesos técnicos, ignorando los factores culturales y políticos que condiciona a toda Administración Pública, cuyo comportamiento refleja el estilo de vida de un pueblo.

En base a tales consideraciones el Art. 17 del Reglamento traza pautas al efecto y establece que "La ONAP asesorará al Presidente de la República en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas inherentes a la implantación del Servicio Civil y la Carrera Administrativa y al reordenamiento de la Administración Pública, como proceso técnico-político de cambio permanente que incidirá en su estructura, funcionamiento y sistemas, a fin de actualizar su régimen jurídico y administrativo para procurar mayor funcionalidad, eficiencia y humanización en la prestación de los servicios públicos".

Este proceso de cambio permanente, y sus objetivos, demandan una transformación cultural de toda la Nación. Sabemos que la Administración Pública incide en los diferentes estratos sociales, de los que también se requiere una nueva actitud con respecto a la función pública, de manera que puedan ejercer sus derechos cívicos de participar en la vida pública y evaluar sus resultados.

Es ahí donde se conjugan los procesos técnicos y políticos,

para viabilizar los proyectos de Servicio Civil y Reforma Administrativa. El liderato político debe renunciar a sus privilegios, aceptar e impulsar estos procesos de transformación social y tomar clara conciencia de la necesidad de una adecuación cultural e institucional, respaldando con firme y decidida voluntad política los proyectos de desarrollo diseñados al efecto por la ONAP, como órgano asesor del Primer Ejecutivo de la Nación y componente del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa.

Ejecución de las políticas de Servicio Civil y Reforma Administrativa: Contribución de los órganos ejecutantes

Una vez tales políticas hayan merecido la debida aprobación, los óganos de la Rama Ejecutiva, bajo la coordinación técnica y supervisión de la ONAP, deberán implementarlas. Así lo ha establecido el Art. 18 del Reglamento, al disponer que "corresponderá a las distintas instituciones de la Administración Pública ejecutar tales políticas en estrecha colaboración con la Oficina Nacional de Administración y Pesonal (ONAP), quedando a cargo de cada institución ejecutante la provisión del personal técnico, profesional y administrativo requerido a tal efecto, así como el financiamiento de los gastos en que se pueda incurrir".

Dicho texto reglamentario pone a cargo de las instituciones donde vayan a ejecutarse los proyectos de Servicio Civil y Reforma Administrativa la provisión del personal requerido a tales fines y el financiamiento de los gastos en que puedan incurrirse. Este precepto deberá ser difundido en todo el sector público para que sus ejecutivos tomen cabal conciencia de su responsabilidad de aportar los fondos indispensables.(132)

Adiestramiento del personal seleccionado para laborar en la implantación del Servicio Civil y la Reforma Administrativa.

La implantación del Servicio Civil y de los proyectos de racionalización administrativa es un proceso altamente especializado

(132) En la práctica, esto no ha sucedido; la ONAP ha tenido que financiar todo el proceso, aun en organismos pertenecientes a otros Poderes del Estado. Bien deberían reservarse o especializarse, en cada institución oficial, los fondos necesarios para esta importante labor de modernización de la Administración Pública.

que demanda de un personal técnico y profesional idóneo. En consecuencia, el párrafo I del Art. 18 ha dispuesto, que "el personal seleccionado por los organismos de la Administración Pública para laborar en los programas de racionalización administrativa y de implantación del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, deberá recibir un previo adiestramiento en la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) o en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), de que se trata más adelante".

En esta labor de capacitación la ONAP ha entrenado un número considerable de empleados y funcionarios de las distintas dependencias del Gobierno que han laborado satisfactoriamente en los proyectos implantados a la fecha. Ha sido una misión que ha desarrollado a través de su Departamento de Adiestramiento, en razón de que el INAP aún no ha iniciado sus operaciones.

Formulación de lineamientos e instrucciones a firmas consultoras y profesionales

La reconstrucción estructural y funcional del Estado en un país donde su Administración ha crecido desmesuradamente y de manera casuística, y ha intervenido administrativamente en el campo de gestión de negocios, demanda de la participación de un núcleo de profesionales y firmas consultoras especializadas en diferentes áreas del conocimiento. Ahí estriba la razón de ser del párrafo segundo del Art. 18, al establecer que "cuando haya de obtenerse la participación de entidades consultoras o de profesionales de experiencia reconocida, ajenos a la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), a los fines de la implantación de la carrera administrativa y la racionalización administrativa, esos profesionales y entidades recibirán de dicha Oficina Nacional, los lineamientos e instrucciones necesarios para mantener la unidad y coherencia de la organización estructural y procedimental de la Administración Pública".

Esta disposición también demanda su difusión en todo el sector gubernamental, pues se ha dado el caso de que organismos gubernamentales, en total desconocimiento de estas normas, contratan firmas de consultores o profesionales para realizar una labor de la competencia de ONAP. Esta contratación sería válida

si previamente la ONAP formulara a los entes y profesionales contratados, los lineamientos e instrucciones de lugar para mantener la coherencia y unidad en la implantación del Servicio Civil y la Reforma Administrativa.

La diversidad de funciones atribuídas a la ONAP requiere su fortalecimiento institucional, para que pueda cumplirlas satisfactoriamente. No se trata de un órgano que, al asumir su papel como entidad gestora de la administración de las políticas de recursos humanos, se limite, como es lo usual en las Oficinas de Personal de la región, al simple trámite de expedientes y acciones de personal. Su misión va más lejos, cuando se le confiere la facultad de promover y coordinar los proyectos de modernización de la Administración Pública en los campos de organización, procedimientos y sistemas.[133]

Estructura interna de la ONAP

La organización interna de la ONAP, y sus atribuciones, son fijadas por el Reglamento, en interés de procurar la consistencia y coherencia de las mismas.

De acuerdo con el Art. 19 del Reglamento, "La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) tendrá una estructura interna aprobada por el Consejo Nacional del Servicio Civil, que le permita ejercer con efectividad las atribuciones generales dirigidas a promover la racionalización de la organización gubernamental, y las que pone a su cargo la ley en las áreas de administración de personal, adiestramiento, relaciones laborales, bienestar en el servicio público, y otras, atinentes a su cometido institucional".

Funciones de la ONAP

Ante el cúmulo de responsabilidades que las normas del Derecho Administrativo Laboral poner a cargo de la ONAP, el Art. 20 del Reglamento ha definido las funciones específicas que le corresponden, a saber:

---

(133) Aquí la ONAP deberá coordinar sus acciones no de Servicio Civil, pero si de modernización de la Administración Pública, con el Secretario Técnico de la Presidencia, órgano principal en la coordinacion y formulación de las políticas de desarrollo nacional. En este caso la ONAP también deberá emitir las instrucciones correspondientes.

a) Elaboración de planes y proyectos

El acápite a) de dicho Art. 20 le encomienda la misión de elaborar los planes y proyectos de desarrollo administrativo y someterlos a la consideración del Presidente de la República.

Ya en páginas precedentes analizamos la función asesora de la ONAP ante el Presidente de la República y demás funcionarios de la Administración Pública. Este precepto no significa, de manera alguna, que la ONAP centralice el diseño de todos los proyectos que en esta materia se produzcan en el sector público. Lo que se pretende es que tales proyectos, aún cuando no hayan sido elaborados por la ONAP, acojan sus lineamientos e instrucciones para preservar la coherencia en la organización del Estado.

b) Promoción y ejecución de estudios administrativos

La investigación representa uno de los instrumentos que mayor aporte pueden ofrecer al programa de reforma del Estado y de su Administración. Ella debe responder a un proceso sostenido en el cual se efectúen los estudios de carácter administrativo, jurídico, político y de otras áreas del conocimiento, para así identificar situaciones que ameriten su adecuación. El acápite b) del Art. 20 confiere a la ONAP la función de "Promover y ejecutar estudios administrativos en los organismos del sector público, así como dar seguimiento, orientar y supervisar la ejecución de las recomendaciones que surjan de dichos estudios".

Resulta lamentable admitir que la ONAP no ha podido cumplir esta importante función, debido a las limitaciones económicas derivadas de la ejecución de su prespuesto.

c) Elaboración y supervisión de los sistemas técnicos de administración de personal

Ponderará el lector lo expuesto en otros capítulos de esta obra, en el sentido de que el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, para su adecuada implantación, demandan del diseño y desarrollo de sistemas técnicos que le sirvan de base para la aplicación de las políticas de administración de personal público. El diseño y la implantación de estos sistemas necesariamente debe centralizarse, por lo menos en una etapa inicial.

En efecto, establece el acápite c) del Art. 20, como función de la ONAP, la de "Elaborar y supervisar la ejecución de los sistemas de clasificación de cargos y remuneración; reclutamiento, selección y colocación del personal; evaluación del desempeño y promoción; adiestramiento y desarrollo de personal; disciplina; motivación y bienestar; registro y control; y aquellos otros que puedan servir de base técnico-administrativa para instituir y desarrollar en el país un eficiente régimen de servicio civil y carrera administrativa".

Al elaborar estos sistemas la ONAP requerirá la colaboración de la Oficina de Personal de la institución donde vayan a desarrollarse. También podrá recurrir a la asesoría de profesionales y firmas consultoras reconocidas, así como a la asistencia técnica de organismos internacionales.(134)

d) Externar opinión sobre proyectos concernientes a la organización de la Administración Pública

Como hemos apuntado, nuestro sistema de Derecho Administrativo Laboral no prohibe a una institución oficial diseñar su propio proyecto de mejoramiento administrativo, pero sí requiere que dicho proyecto se ajuste a los lineamientos e instrucciones emanados de la ONAP. De ahí la disposición del acápite d) del Art. 20, cuando establece como función de ONAP la de "Emitir opinión acerca de todo proyecto de ley, decreto, reglamento o resolución preparados por los departamentos de la Administración Pública y destinados a crear, fusionar, suprimir o reorganizar instituciones públicas así como supervisar y evaluar la implantación de sus recomendaciones".(135)

Cabe advertir, sin embargo, que en materia de Servicio Civil un organismo de la Administración Pública centralizada no podría implantar la Carrera Administrativa sin la participación de la ONAP en la elaboración, implantación, supervisión y evaluación de los proyectos demandados a tales fines.

---

(134) Cuando la ONAP se encontraba en proceso de gestación con el auspicio de la entonces Junta Nacional de Planificación, hoy ONAPLAN, y de la CEPAL, fue diseñado el estudio más completo, hasta el día de hoy, de la Administración Pública dominicana, con el título "Administración para el Desarrollo", de la autoría de José María Jácome Martínez, en esa época asesor de las Naciones Unidas.
(135) Esta disposición tampoco es cumplida. Hemos reclamado al Señor Presidente de la República y al Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo su ejecución para preservar la unidad y coherencia del sistema de Servicio Civil y de la organización administrativa del Estado.

e) Consultas sobre organización y administración de personal

Con base en la premisa antes expuesta la ONAP tiene como función, de acuerdo con el acápite e) del Art. 20, "Atender las consultas que sobre organización, métodos de trabajo y administración de personal le formulen los funcionarios titulares de los organismos de la Administración Pública".

Procede significar que nuestro Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Adminsitrativa establece las Oficinas Institucionales de Programación en cada Secretaría de Estado, integradas por unidades de organización y métodos, personal, estadística y presupuesto. Es una conformación similar a la del Secretariado Técnico de la Presidencia. En base a ello, las unidades de organización y métodos y de personal necesariamente tendrán una estrecha coordinación con la ONAP, de la cual requerirán consultas en forma constante.

En la práctica esta unidad de organización y métodos, con funciones eminentemente asesoras, deberá coordinar su labor con la Oficina de Personal responsable de la ejecución de las políticas de Servicio Civil en la institución de que se trate, estableciéndose así un permanente canal de consulta con la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).

f) Externar opinión sobre aumentos de sueldos

Al ser instituido el sistema de Servicio Civil, a la ONAP, como órgano central de personal, en buen Derecho le corresponde, por ejemplo, emitir su criterio en los casos de aumentos y reajustes de sueldos. Así lo concibe el acápite f) del Art. 20, cuando le asigna la función de "Externar opinión en cuanto a las solicitudes de aumentos y reajustes de sueldos que formulen las instituciones públicas dependintes del Poder Ejecutivo, así como en lo referente a la clasificación y valoración de cargos".

No existe en toda Hispanoamérica un régimen salarial más distorsionado que el vigente en la República Dominicana. El indicado precepto, de aplicarse correctamente, contribuirá en buena medida a racionalizar y unificar la política salarial del sector público.

g) Planificación y dirección de las actividades de adiestramiento.

Podrá apreciarse en capítulos venideros que la implantación del Servicio Civil y la Carrera Administrativa en la República demanda de un articulado sistema de educación para el ejercicio de la función pública. Esta consideración ha fundamentado el acápite g) del Art. 20, al instituir como función de la ONAP la responsabilidad de "Planificar, dirigir y coordinar las actividades de adiestramiento del personal de la Administración Pública, hasta tanto esté debidamente funcionando el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)".

Sin embargo, la coordinación en materia de adiestramiento la ejercerá la ONAP, aun en presencia del funcionamiento efectivo del INAP. Tanto el legislador como el decreto reglamentario confieren a la ONAP la función de coordinar todo el proceso de formación y adiestramiento de los servidores públicos, con la finalidad de enmarcarlo dentro de los programas de implantación del Servicio Civil y la Reforma Administrativa.

h) Promoción de la evaluación del desempeño para determinar los incentivos al personal de carrera

Al glosar el acápite a) del comentado Art. 20 tuvimos oportunidad de señalar que a la ONAP le corresponde el diseño de los sistemas en que habrán de basarse las políticas de administración de personal público, entre los cuales sistemas está el de evaluación del desempeño. El acápite h) del mismo artículo reitera esta disposición, al conferir a la ONAP la función de "Diseñar los sistemas y promover la evaluación del desempeño y la conducta del personal de la Administración Pública, para determinar los incentivos a ser otorgados, y formular las recomendaciones que cada caso en particular amerite".

El Reglamento es reiterativo en utilizar la evaluación del desempeño como instrumento para producir los estímulos económicos y otros incentivos conferidos al servidor de carrera, como veremos en el capítulo referente a este tema. Esta función, puesta a cargo de la ONAP, con el devenir del tiempo tendrá una incidencia trascendental en la motivación y permanencia del empleado de carrera, único beneficiario de los incentivos y

estímulos que puedan instituirse dentro de la Carrera Administrativa General y de aquellas otras especiales que puedan crearse.

i) Velar por el cumplimiento del régimen disciplinario

El Servicio Civil dominicano consagra uno de los más avanzados regímenes disciplinarios instituídos en el Derecho Administrativo comparado, por cuanto, además de establecer las normas estatutarias de carácter disciplinario, estatuye principios éticos y de moral pública orientadores de la conducta de los servidores gubernamentales. De ello se infiere que el acápite i) del Art. 20 haya conferido a la ONAP la función de "Velar por el fiel cumplimiento del sistema de control disciplinario".

Para la ejecución de esta función la ONAP deberá coordinar con las Oficinas de Personal de cada institución gubernamental la aplicación de esta disposición y crear en su seno un cuerpo de inspectores que puedan evaluar, en cada Secretaría de Estado y demás órganos del Poder Ejecutivo la correcta aplicación del régimen ético y disciplinario de la Administración Pública.[136]

j) Emisión de instructivos

La Ley es el principal instrumento jurídico del sistema de Servicio Civil, y sus disposiciones son complementadas por el Reglamento, como ya hemos apuntado. Pero la vigencia y desarrollo de un régimen de administración de personal en el Gobierno requiere otro mecanismo supletorio de las normas legales y reglamentarias, que en nuestro caso es el Instructivo, de carácter procedimental. De ahí que el acápite j) del Art. 20, confiera a la ONAP la función de "Emitir instructivos para la aplicación de sistemas técnicos del servicio civil y la modernización administrativa".

Esta función es consagrada también por la Ley en favor de la ONAP para regular aquellas situaciones no previstas y que surgirán en la implantación de los diferentes sistemas técnicos

---

(136) En esta materia resultaría conveniente aprovechar las experiencias de las Oficinas de Personal de las instituciones castrenses y del sector privado, para evaluar los controles disciplinarios que hayan resultado satisfactorios en estos sectores.

propios del Servicio Civil y la modernización administrativa del Gobierno.

k) Realizar otras actividades afines

El Reglamento, como una medida previsora, ha conferido a ONAP la función de "Realizar otras actividades relacionadas con sus cometidos institucionales", de acuerdo con el acápite K) del Art. 20.

La implantación del Servicio Civil y de los proyectos de racionalización administrativa en la Administración Pública dará lugar al surgimiento de situaciones no previstas de manera taxativa en el ordenamiento jurídico. De ello resulta esta disposición de carácter general. Tal es el caso, por ejemplo, cuando en la incorporación a la Carrera Administrativa de empleados activos con varios años de servicio, algunos no reúnan los requisitos de idoneidad previstos en los Manuales de Cargos Civiles Clasificados.

Ante esta situación la ONAP, que tiene a su cargo la elaboración de los referidos Manuales, debe entonces diseñar, como una función relacionada, tablas de equivalencias, de suerte que los años en servicios y otras calificaciones del incumbente de un cargo, puedan suplir los requisitos de idoneidad demandados.

Creación de cargos de la Oficina Nacional de Adminsitración y Personal (ONAP)

La creación de los cargos de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), ante la variedad y complejidad de sus cometidos institucionales y la diversidad de las disciplinas que intervienen en su gestión, ha merecido un tratamiento especial en el Reglamento, al igual que la forma de cubrirlos.

El Art. 21 dispone que: "El Presidente de la República creará todos los cargos que sean necesarios para realizar las actividades propias de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) y sus dependencias, los cuales serán de carrera".

Como puede observarse, los cargos de la ONAP, contrario a las demás instituciones de la Administración Pública, se han calificado como de carrera, salvo el de Director, lo que significa que una vez que la ONAP reciba el Decreto de incorporación al

sistema de carrera[137] y los actuales incumbentes sean evaluados, éstos pasarían a la Carrera Administrativa, en la medida en que hayan obtenido calificaciones satisfactorias.

Requisitos de idoneidad requeridos por los cargos de la ONAP

Hemos ponderado la especialización de los cometidos institucionales de la ONAP así como su connotación y significación social. Ello demanda una estructura de cargos altamente especializados y de gran complejidad técnica. De ahí que no basta que el Presidente de la República declare tales posiciones como de carrera. Se impone, pues, la definición de los requisitos de educación, experiencia, y otros exigidos para su desempeño eficiente. En efecto, el párrafo primero del Art. 21, ya referido, establece que los deberes y requisitos de ideoneidad exigidos para el desempeño de los puestos de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) estarán contenidos en el Manual de Cargos Civiles Clasificados correspondiente.[138]

Formas de cubrir los cargos de la ONAP

Al instituir la estructura de cargos de la ONAP, con carácter de carrera, el Reglamento necesariamente tuvo que recurrir a los procedimientos y técnicas previstos para seleccionar a los empleados y funcionarios interesados en ingresar a la Carrera Administrativa, de acuerdo con las normas consagradas por la Ley en el Capítulo IX, relativas al sistema de Reclutamiento y Selección de Personal para el ingreso a dicha Carrera.

De ahí la disposición del párrafo segundo del Art. 21, al establecer que "Los funcionarios que hayan de ocupar los cargos de carrera de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) serán seleccionados conforme a las previsiones de la Ley y este Reglamento".

---

(137) Resulta válida la observación formulada por experimentados profesionales en el sentido de que la ONAP debió haber recibido el mismo tratamiento que los órganos del sector financiero, declarado prioritario en la implantación de la Carrera Administrativa. Si dicha Oficina asumió la responsabilidad de diseñar todo el andamiaje jurídico y administrativo del sistema y de iniciar el proceso de implantación del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, a sus expertos y técnicos le asiste también el derecho, con mayor razón, de ser acreedores de los certificados de carrera.

(138) En el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo figura la estructura de cargos de la ONAP. No obstante, dicha Oficina ha diseñado su propio Manual de Cargos, compatibilizándolo con el referido Manual General.

La ONAP habrá de convocar a concursos públicos para seleccionar a sus empleados y funcionarios y así conformar un Registro de Elegibles que pueda auxiliar a otras instituciones en el proceso de reclutamiento y selección de nuevos servidores públicos.[139]

Subordinación de los funcionarios de la ONAP

Es de principio, en el Derecho Administrativo comparado, que todo funcionario o empleado gubernamental está sometido al régimen de trabajo y de jerarquía imperante en la Administración Pública, salvo disposiciones administrativas especiales para casos particulares. Esta corriente de pensamiento se encuentra consagrada en el párrafo tercero del Art. 21 del Reglamento, al estatuir que los funcionarios de la ONAP estarán subordinados al Director, de acuerdo con las líneas jerárquicas que se establezcan en su organización interna.

Funciones y responsabilidades del Director de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)

De una ligera lectura de las funciones conferidas a la ONAP como órgano central del Servicio Civil y de la Reforma Administrativa, tenemos que admitir el cúmulo extraordinario de las mismas, su variedad y complejidad. Es el Director de dicho órgano el funcionario en quien recae su cumplimiento, por lo que las funciones de éste señaladas en el Reglamento coinciden en gran medida con las atribuídas a la ONAP por el mismo texto en su Art. 23.

Ante lo expuesto no consideramos procedente comentar los acápites referentes a las funciones del Director de ONAP, como lo hicieramos al tratar de las conferidas especialmente a la ONAP. Nos limitaremos, pues, a transcribirlas.

En consecuencia, reza el Art. 22 del Reglamento, que "La orientación y gestión de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), tanto en lo interno como en lo externo, estará

---

(139) Si en la actualidad la ONAP no cuenta con un adecuado Registro de Elegibles se debe, en gran medida, a la imposibilidad económica de financiar en los medios de comunicación nacional la promoción requerida para su configuración y actualización.

a cargo de un director nacional nombrado por el Presidente de la República, a quien responderá única y exclusivamente, de acuerdo con el Artículo 7 de la ley". De ello se infiere que la ONAP, en materia de Servicio Civil, es un órgano subordinado directamente al Jefe de Estado. El Art. 23 dispone que son funciones generales del Director de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) las siguientes:

a) Representar a la institución en todo lo atinente a las áreas de trabajo señaladas en la Ley No. 55 del 22 de noviembre del 1965[140] en la Ley No. 14-91 del 20 de mayo de 1991 en el presente Reglamento y en cualesquiera disposiciones emanadas de Presidente de la República o de otros poderes públicos competentes en la materia;

b) Asesorar y asistir al Presidente de la República en la elaboración de las políticas de organización, integración de sistemas, métodos y procedimientos de la Administración Pública;

c) Atender las consultas que sobre sus campos de competencia le formulen el Presidente de la República y los demás funcionarios del Estado;

d) Presentar al Presidente de la República los planes y programas necesarios para orientar el desarrollo del régimen de servicio civil y carrera administrativa, así como el diseño y desenvolvimiento de las carreras especiales que pudieren crearse;

e) Participar en la orientación de los organismos del Estado relacionados con las áreas de actividades de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP);

f) Participar en la elaboración de los proyectos y procesos orientados a promover la modernización del Estado;

g) Cooordinar el diseño de proyectos de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones o instrumentos similares, relacionados con la organización, las funciones, los sistemas y procedimientos de la Administración Pública;

h) Obtener y aplicar los medios necesarios para institucionalizar, organizar y desarrollar las actividades de

(140) Esta previsión del Presidente de la República mantiene a la ONAP dentro del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, contrario a lo que muchos argumentan, al encontrarse su titular subordinado directamente al Jefe del Estado.

formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización de los servidores públicos;

i) Formalizar o recomendar convenios con centros educativos nacionales, extranjeros e internacionales, que ofrezcan programas de capacitación acordes con las necesidades de la Administración Pública;

j) Promover, en los distintos organismos de la Administración Pública, el fortalecimiento y creación de los órganos de personal y la formación de grupos de trabajo para simplificar y agilizar los trámites administrativos, en estrecha coordinación con los respectivos titulares de dichos organismos;

k) Aprobar previamente los contratos de asesoría administrativa que suscriban las instituciones públicas con firmas consultoras y con profesionales, nacionales y extranjeros para desarrollar actividades de la competencia de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), sin cuya aprobación la Contraloría General de la República ni la Oficina Nacional de Presupuesto podrán autorizar desembolsos para el pago de tales servicios;

l) Aprobar los organigramas, manuales de organización y de procedimientos administrativos de los distintos organismos públicos, incluyendo los propios de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP);

m) Establecer y aplicar un sistema de evaluación del desempeño destinado a evaluar el personal de carrera;

n) Representar al Estado Dominicano en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y en otros organismos de asesoría en administración pública, y solicitar la colaboración de éstos;

ñ) Solicitar de otros organismos internacionales y gobiernos extranjeros, la debida colaboración para fortalecer los programas de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP);

o) Cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos vigentes sobre sus áreas de competencia;

p) Cumplir las demás funciones relacionadas con sus cometidos oficiales.

Suplencia interina del Director de la ONAP

El Reglamento ha previsto en el mismo Art. 23, párrafo único la suplencia interina del Director de la ONAP, al establecer que "En los casos de ausencia o de impedimento del Director de la Oficina Nacional de Administración y personal (ONAP), sus funciones serán desempeñadas interinamente por otro funcionario de la institución que reúna los requisitos para el cargo de Director Nacional, y conforme a disposición de éste."

Esta previsión obedece a que en la organización actual de la ONAP no existe el cargo de Sub-Director. La experiencia nos aconseja como más conveniente la organización actual.

Requisitos del cargo de Director

En un Gobierno respetuoso del principio de legalidad de los actos de la Adminsitración e interesado en el fortalecimeinto de la institucionalidad democrática de la Nación, y del ente que la sustenta, el Estado de Derecho, el cargo de Director de la ONAP está llamado a ostentar una relevancia social trascendental, por la incidencia de sus funciones en la vida nacional, según podemos ponderar de la lectura de las páginas precedentes. Ahí estriban los requisitos de idoneidad demandados para su eficiente desempeño.

El Art. 24 del Reglamento establece que para ser Director de la Oficina Nacional de Administración y Personal se requiere:

a) **Ser dominicano, mayor de treinta (30) años y estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos**

Como habíamos apuntado en capítulos anteriores, los cargos de la Administración Pública están reservados para los dominicanos. Sin embargo, los naturalizados como dominicanos pueden desmpeñarlos, a excepción de los de Presidente y Vice-Presidente de la República.

El requerimiento de la edad de treinta (30) años resulta adecuado para nuestro medio, toda vez que un profesional graduado a temprana edad, con los años de experiencia exigidos podría ser designado en la posición. El Presidente de la República deberá ponderar al expedir el Decreto de nombramiento, si el

candidado, además de reunir estas condiciones, es una persona que posée la suficiente madurez, capacidad profesional y representatividad institucional para desempeñar la compleja función pública implícita en la Dirección de la ONAP.

También hubimos de apuntar que un dominicano que no estuviere en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos no podía ingresar a la Administración Pública.

b) Ser graduado universitario, tener conocimientos técnicos y experiencia de más de cinco (5) años en el diseño y ejecución de programas de racionalización administrativa y administración de personal

En este aspecto los que diseñamos el Reglamento cometimos un exceso de liberalismo académico, al no exigir un grado universitario determinado para ocupar el cargo de Director de la ONAP. Dos disciplinas científicas y autónomas se disputan desde siglos pasados la hegemonia en la gestión gubernamental, la jurídica y la propiamente de Administración científica, aún cuando hoy existe consenso, entre los autores de una y otra, en el sentido de que ambas deben complementarse. Quizás habría resultado más conveniente exigir que un profesional en ambas disciplinas ocupara la posición de Director de la ONAP.

Un profesional de una de estas disciplinas, con la experiencia profesional exigida, estaría en condiciones profesionales más idóneas que aquél que, aún con la experiencia demandada, sea graduado en un área de menos incidencia en la planeación del desarrollo de la Administración.[141]

c) Haber desempeñado cargos en la Administración Pública o poseer conocimientos de ésta que le hagan apto para el adecuado cumplimiento de los deberes oficiales

Esta sería una de las condiciones de más difícil evaluación en un candidato. ¿Hasta qué punto podrá determinarse que un profesional al servicio de la Administración, posea los

(141) Es nuestro criterio, además, que la experiencia profesional exigida podría ser suplida con el ejercicio docente en igual número de años en áreas especializadas como organización y métodos, administración de personal y otras.

conocimientos requeridos para desempeñar las funciones de Director de la ONAP, en las cuales convergen varias disciplinas científicas heterógeneas?

En esta situación no creemos que la experiencia por sí sola pueda suplir los requerimientos de idoneidad, por cuanto se trata de un nuevo orden de Derecho Administrativo Laboral aún en ciernes, en el cual se incorporan figuras jurídicas desconocidas en nuestra Administración Pública, y sistemas técnicos de gestión de recursos humanos nunca antes implementados en la Administración del Estado.[142]

d) No estar en ejercicio de cargos de elección popular ni de otras funciones que sean incompatibles con el desempeño del cargo

Esta prohibición resulta obvia por la misma naturaleza de las funciones encomendadas al Director de la ONAP. El ejercicio de cargos de elección popular resulta incompatible con cualquier otra función permanente y remunerada de la Rama Ejecutiva del Gobierno, por mandato de la propia Constitución.

Además, dicho ejercicio entraña una filiación político-partidista contrapuesta a la filosofía y al espíritu del sistema integral de Servicio Civil.

e) No haber estado ni hallarse en situación de insolvencia o quiebra, de índole fraudulenta

Del precepto anterior se infiere que un ciudadano en estado de insolvencia o quiebra de origen fraudulento no puede ser Director de la ONAP, y este requisito resulta, además, incompatible con el régimen ético y disciplinario instituido por el Reglamento, como norma de conducta de los funcionarios y empleados públicos.

No es común que un profesional consagrado a la Administración Pública también ejerza el comercio como actividad organizada dentro de las normas del Derecho Comercial.

---

(142) Si a ello agregamos la falta de experiencia de profesionales nacionales en el diseño e implentación de planes de modernización de la Administración Pública, en sus aspectos estructurales, procedimentales y de sistemas, más difícil resultará la evaluación de la experiencia.

f) No tener parentesco natural ni político, hasta el tercer grado inclusive, con el Presidente y Vicepresidente de la República, ni con ningún miembro de la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo;

Todo régimen de Servicio Civil que promueva una política moderna y democrática de administración de personal, habrá de rechazar el nepotismo y otras prácticas indeseables en la selección y el desarrollo del personal de la Administración Pública. Ahí descansa la prohibición que el Reglamento impone al Director de la ONAP en esta materia.

Este postulado, no obstante su trascendencia para la democratización de la gestión estatal, también ha resultado letra muerta, como otros de igual significación.

g) **No hallarse en ejercicio de dirigencia de actividades político-partidistas, grupo o movimiento político alguno**

El cargo de Director de la ONAP es de libre nombramiento, y el Presidente de la República tiene discreción para designar a un profesional que reúna los requisitos antes señalados.(143)

En páginas anteriores adelantamos lo contraproducente de la participación en política partidista del Director de la ONAP. En esta ocasión nuestro criterio es avalado por el Reglamento al establecer como impedimento para la designación del Director de la ONAP, la circunstancia de que el ciudadano se encuentre en dirigencia de actividades político-partidista.

Consideramos, sin embargo, que tanto la Ley como el decreto reglamentario, debieron establecer como condición para la designación del Director de la ONAP, la no afiliación del candidato a partido político alguno.

Consejo Nacional del Servicio Civil

En interés de que la aplicación de la Ley se realice de manera efectiva y trasparente, el Presidente de la República, en el Art. 25

(143) Este cargo debería ser cubierto por oposición. En un medio como el nuestro, donde el partido suele confundirse con la Administración Pública, dando lugar a la entronización del clientelismo, sería deseable que el Jefe del Servicio Civil no respondiera a ningun interés político-partidista.

del Reglamento, instituye el Consejo Nacional del Servicio Civil como órgano consultivo de la ONAP, tanto en la aplicación de los programas de Servicio Civil como de racionalización administrativa gubernamental.[144]

Este Consejo ha de garantizar la imparcialidad en la aplicación de las normas del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, con la finalidad de fomentar su credibilidad en la burocracia estatal y en la opinión pública nacional, y así lograr su continuidad y estabilidad.

Integración del Consejo Nacional de Servicio Civil.

De acuerdo con el susodicho Art. 25, el Consejo Nacional de Servicio Civil estará integrado por tres (3) personas de reconocida solvencia moral, con amplia formación profesional y experiencia en programas de racionalización administrativa y gerencia de personal, escogidas de una lista de cinco (5) personas que elaborará el Director de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), y nombradas por el Presidente de la República.

Consideramos que los miembros de este Consejo deben reunir los mismos requisitos de idoneidad establecidos para el cargo de Director de la ONAP.

Nombramiento del Secretario del Consejo Nacional de Servicio Civil

Dispone el párrafo primero del Art., 25, que "el Consejo Nacional del Servicio Civil nombrará a su secretario con voz y sin voto, de una terna que le presentará el Director de la ONAP".

Los emolumentos para el cargo de Secretario deberán crearse dentro del prespuesto de la ONAP para el ejercicio fiscal subsiguiente.

---

(144) La institucionalidad y continuidad del Servicio Civil y de la Reforma Administrativa dependerán de la confianza y respeto que dichos programas puedan merecer a la opinión pública por la rectitud y ecuanimidad en la aplicación de ese Derecho público laboral y organizativo, vigente en el sector estatal. En América Latina se han registrado casos de sistemas de Servicio Civil sancionados para proteger a los militantes del partido en ejercicio del Poder, los cuales desaparecieron inmediatamente el partido fuera desplazado. Tal fue el caso de Ecuador en el Gobierno de Galo Plaza.

Emolumentos de los miembros

El párrafo segundo de dicho artículo establece que los miembros designados como integrantes del Consejo Nacional del Servicio Civil recibirán, en tal calidad, los emolumentos fijados en el presupuesto de la Oficina Nacional de Administración y Personal, por las sesiones de trabajo en que participen".

Lo dicho con respecto a los emolumentos del Secretario del Consejo resulta válido para los miembros de dicho Consejo, esto es, que dichos emolumentos también deberán consignarse en cada presupuesto de la ONAP.

Rotación de la Presidencia del Consejo

De acuerdo con el párrafo tercero de dicho artículo 25, "En cada año calendario el Consejo Nacional del Servicio Civil estará presidido por uno de sus miembros, en el orden que ellos mismos acuerden".

Esta modalidad de rotación de la Presidencia es similar a la imperante en la Cámara de Cuentas.

Funciones del Consejo Nacional del Servicio Civil.

Al tenor del Art.26 del Reglamento, "El Consejo Nacional del Servicio Civil tiene las siguientes funciones:

a) **Colaborar con la Oficina Nacional de Administración y Personal en la preparación y evaluación de los planes y proyectos referentes a la racionalización administrativa del sector público, la instauración y el desarrollo del régimen de servicio civil y la implantación de los sistemas de carrera administrativa**

En razón de que la ONAP ejerce una función asesora ante el Presidente de la República y demás funcionarios ejecutivos de la Administración Pública, en materia de Servicio Civil y racionalización administrativa, se pretende que los proyectos preparados para tales fines cuenten con el aval de un órgano colegiado, como lo es el Consejo Nacional de Servicio Civil, integrado por especialistas en la materia.

Además, no debemos perder de vista que la ONAP es uno de los órganos del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, y ha de suponerse que dicho sistema ocupe su rol en la formulación de los planes de desarrollo aprobados por el Consejo Nacional de Desarrollo. Cuando así suceda, los proyectos de la ONAP también deberán enmarcarse dentro de este proceso de planificación.(145)

b) **Asesorar a la Oficina Nacional de Administración y Personal, a la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo, y a los demás órganos de la administración del Estado, en lo atinente a la modernización y optimización de estructuras, sistemas, métodos de trabajo y normas de gestión, en sus respectivas jurisdicciones**

El Consejo Nacional del Servicio Civil es un órgano asesor de la ONAP y de aquellas instituciones vinculadas al sistema de Servicio Civil y de los demás organismos de la Administración del Estado. Ello significa que su función asesora no se limita al ámbito del Poder Ejecutivo, va mucho más allá, teniendo facultad para también asesorar en la materia a los otros Poderes del Estado y a organismos especializados, como la Junta Central Electoral.

Este órgano, desde el momento en que el titular del Poder Ejecutivo manifieste un firme respaldo referente al desarrollo del Servicio Civil y externe una decidida voluntad política para implantarlo, está llamado a jugar un papel estelar en dicho proceso, como institución de consulta de toda la Administración del Estado.

c) **A solicitud del Presidente de la República, de las Cámaras Legislativas, de la Suprema Corte de Justicia, del director de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), de la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo, y de cualquier otro titular de la**

---

(145) Sin embargo, resulta de utilidad advertir que, hasta el momento actual, los planes o lineamientos generales de desarrollo que se han elaborado dentro de nuestro sistema de planificación, no han considerado las demandas de racionalización de la Administración Pública, requeridas para la efectiva implementación de los planes o proyectos diseñados; o sea, no ha existido una adecuada integración y coordinación entre los órganos componentes del sistema nacional de planificación.

administración del Estado, emitir opiniones y formular recomendaciones en lo referente a la clasificación y valoración de cargos, determinación de sistemas de remuneración, compensaciones e incentivos, selección de nuevo personal, evaluación del desempeño, promoción y movimientos de personal, adiestramiento, disciplina, protección y bienestar de los servidores públicos, constitución y acción de organizaciones de empleados de la rama ejecutiva, tramitación, registro, control e información de acciones y movimientos de personal, y a las demás áreas de racionalización de la gestión gubernamental.[146]

Al conferir la Ley y el texto reglamentario a la ONAP la centralización del diseño de todos los sistemas técnicos y administrativos, y demás componentes que conforman el régimen integral de Servicio Civil, en buena Administración esta centralización,[147] que sólo tendrá vigencia en los primeros años de desarrollo del sistema, debe ser compartida con un órgano de la naturaleza del Consejo Nacional del Servicio Civil, que, como bien se infiere del transcrito acápite a), tendrá un papel preponderante en un futuro no muy lejano en la implantación del Servicio Civil y la Reforma Administrativa.

En ese orden de ideas, el Consejo será el más relevante órgano de asistencia a la ONAP, por cuanto, como hemos observado, tiene plenitud de atribuciones consultivas en las diveras competencias que el sistema de Servicio Civil confiere al órgano central, tanto en materia de administración de personal en sus múltiples fases y subsistemas, como en lo concerniente al amplio campo de reordenamiento de la Administración Pública.

d) **Emitir opinión sobre la organización interna de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) de acuerdo con el Artículo 19 del presente Reglamento, así como en cuanto a las modificaciones que hayan de producirse al efecto;**

---

(146) Como puede advertirse, este órgano de naturaleza consultiva tiene la responsabilidad de asesorar a la ONAP en su dualidad de funciones,tanto de Servicio Civil como de modernización de la Administración Pública en el estudio de su organización, sistemas y procedimientos. Puede considerarse como una entidad consultora en programas de Reforma del Estado.

(147) Los Arts. 38 de la Ley y 165 del Reglamento instituyen la descentralización operativa de todo el sistema de Servicio Civil, en forma gradual.

Esta disposición resultará de sumo provecho para la ONAP, toda vez que la organización interna de ésta deberá responder, como señala el Art. 19, a la diversidad de actividades que se le confieren, lo cual permitirá que el diseño de dicha organización no solo responda a la discreción del Director de la ONAP, sino, por al contrario, represente un esfuerzo compartido entre la ONAP y el Consejo Nacional del Servicio Civil.

e) **Solicitar al Director de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) la realización de investigaciones atinentes a la función de personal de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo;**

Precedentemente hubimos de referirnos a la ejecución de los estudios administrativos de que trata el acápite b) del Art. 20 del Reglamento, como una de las funciones de la ONAP. En esta oportunidad la misma función es reiterada, pero limitada al Servicio Civil, dentro de las atribuciones del Consejo Nacional del Servicio Civil.

Estas investigaciones han sido practicadas de manera constante por la ONAP, no solo en ocasión de la aplicacion de la Ley y del Reglamento, sino también desde el mismo inicio de sus actividades. Sus analistas han realizado auditorías de la función de personal en un número considerable de instituciones gubernamentales y han presentado las recomendaciones de lugar.[148]

Consideramos atinada esta función del Consejo Nacional de Servicio Civil, para así, conjuntamente con la ONAP, continuar con las investigaciones de la funcion de personal.

f) **Cumplir los demás cometidos que le sean asignados por ley, reglamento o disposición de autoridad competente**

De acuerdo con este precepto las funciones del Consejo Nacional del Servicio Civil, consignadas en el Reglamento, no son limitativas, pudiendo en todo momento conferirle el Director de

---

(148) En un interesante informe preparado por la ONAP y contentivo de la labor realizada por la Oficina, se advierte que en lo tocante a la evaluación de la función pública nacional, se han realizado 48 investigaciones en este campo en diferentes instituciones de la Administración Pública y organismos descentralizados del Estado. Estos informes contienen sus respectivas recomendaciones.

la ONAP otras funciones propias de la competencia de esta, y relacionadas con la naturaleza consultiva de dicho Consejo.

Diseño de las normas y los procedimientos de trabajo.

El párrafo único del Art. 26 confiere facultad a la ONAP y al Consejo Nacional de Servicio Civil para elaborar conjuntamente las normas y procedimientos de trabajo del Consejo, pudiendo por tanto, ambos organismos, preparar y aprobar un Reglamento interno de trabajo para el Consejo.

Oficinas de Personal de los organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo

La implantación del Servicio Civil es un proceso sumamente complejo, de profundas connotaciones políticas, jurídicas, económicas, administrativas y educativas; por ello su desarrollo demanda el concurso de otros órganos especializados, sobre todo ante la circunstancia de que cada rama de la Administración Pública tiene características técnicas y administrativas propias.

Basado en este precepto, el legislador ha instituido a las Oficinas de Personal de las dependencias del Poder Ejecutivo como órganos de coordinación y enlace con la ONAP, en el desarrollo del sistema.

En efecto, expresa el Art. 27 del Reglamento, que las Oficinas de Personal de los organismos públicos tendrán a su cargo la ejecución de los procesos previstos en la Ley y en este Reglamento, y sus incumbentes responden directamente al titular del organismo respectivo.[149]

Tales Oficinas en virtud del Art. 28 del Reglamento, tienen las funciones subsiguientes.

a) **Dirigir y coordinar los programas de administración de personal del organismo y realizar tareas afines según lo establecido en la ley y en el presente Reglamento.**

---

(149) Así como el Director de ONAP depende del Presidente de la República, se ha establecido que los Encargados de las Oficinas de Personal también dependan del ejecutivo máximo de la institución, para procurar no sólo la viabilidad del sistema, sino también la celeridad del trámite de las acciones de personal. En el país se impone una renovación de esta importante función.

Si bien es cierto que el sistema de Servicio Civil aboga por la centralización de las normas y el diseño de los subsistemas en su etapa inicial, no es menos cierto que ha creado los instrumentos orgánicos y procedimentales para promover la ejecución operativa de las diversas actividades atribuídas a la ONAP, por las propias instituciones de la Administración Pública.

Así, las referentes a la parte de organización, sistemas, y procedimientos estarán a cargo de las Oficinas Institucionales de Programación y las concernientes al Servicio Civil y a la Administración de Personal competen a las Oficinas de Personal de los organismos del sector público. Estas Oficinas representarán el eje catalizador de todo el sistema de administración de personal, y del dinamismo y competencia de su titular, dependerá el éxito de los programas que se hayan diseñado bajo la orientación de ONAP.

En el proceso de implantación de la Carrera Administrativa esta Oficina juega un papel preponderante al evaluar, conjuntamente con ONAP, los requerimientos de idoneidad que determinen si la persona que ocupa el cargo es apto para ser acreedor del título de servidor de carrera. Otras fases condicionantes del éxito de la administración de personal público, también están a su cargo.

b) **Dirigir la aplicación y desarrollo de los diferentes subsistemas de personal**

Antes de comentar esta trascendental responsabilidad de la Oficina de Personal, resultaría conveniente enunciar cuáles son los principales subsistemas de personal. Helos aquí: clasificación y valoración de cargos; sueldos y compensaciones; reclutamiento y selección; adiestramiento; registro y control de las acciones de personal; evaluación del desempeño; régimen ético y disciplinario; seguridad y bienestar.

Como puede apreciarse, en este órgano queda centralizada la ejecución de todos los procesos en los cuales descansará la política de administración de personal. Es al Encargado de la Oficina a quien en realidad compete aplicar las normas imperantes en nuestro Derecho Administrativo Laboral, y en aquellos Instructivos complementarios emanados de la ONAP, como órgano central de personal.

En esa dirección y ejecución de los procesos inherentes a cada subsistema, el titular de la Oficina de Personal deberá asesorarse en primer término con la ONAP y el Consejo Nacional de Servicio Civil, pudiendo, cuando las circunstancias lo ameriten, recurrir a asesoría externa previa autorización de ONAP. Este funcionario, dentro del área de su organización ejercerá el liderato en la implantación del Servicio Civil y la Carrera Administrativa.

c) **Dirigir la elaboración del presupuesto de personal, el trámite de acciones y otros documentos;**

El presupuesto de personal en cada institución del Estado alcanza, en ocasiones, un monto considerable, dependiendo de la Secretaría de Estado, o Dirección General o Nacional. El diseño anual de este instrumento es competencia de la Oficina de Personal, la cual deberá coordinar su gestión en esta materia, con la unidad de Presupuesto de la citada Oficina Institucional de Programación.(150)

Al formular el proyecto de presupuesto deberá tenerse presente que la implantación del Servicio Civil y de la Reforma Administrativa conlleva gastos que deberá solventar la institución, como ya se ha señalado. De otra parte, el sistema de evaluacion del desempeño confiere estímulos económicos a los servidores de carrera evaluados con altas calificaciones, así como bonificaciones vacacionales. Estas previsiones deberán consignarse en el proyecto presupuestario.

Otra responsabilidad de suma importancia es la referente al trámite de las acciones de personal, las cuales deberán procesarse dentro del sistema de Registro y Control, de forma tal que puedan producirse datos estadísticos que sirvan de base para la toma de decisiones referentes a la política de administración de personal de la institución.

---

(150) En Venezuela, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario instituye un Registro Nacional de Asignación de Cargos, que incluye una relación de todos los cargos fijos debidamente clasificados y codificados por instituciones y unidades administrativas, con los correspondientes sueldos básicos; consúltese Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 30 de diciembre de 1980. Nuestro sistema dispone, en el Art. 36 del Reglamento, la inclusión en el Proyecto de Presupuesto y Ley de Gastos Públicos, de una relación de las clases de cargos existentes en cada institución con sus correspondientes sueldos.

d) **Programar, supervisar y coordinar los sistemas de clasificación de puestos, selección de personal, adiestramiento y otros referentes a la administración de personal público;**

Esta función cae dentro de la ya comentada función referida por el acápite b). En lo concerniente a la clasificación de puestos conviene advertir que cada Oficina de Personal deberá, conjuntamente con la ONAP, diseñar todo el sistema, tanto de los cargos administrativos comunes de la Administración Pública, y que ya están consignados en el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, como los cargos típicos contenidos en aquellos Manuales sectoriales. Estos instrumentos deberán mantenerse debidamente actualizados. El titular de esta Oficina podrá auxiliarse en esta materia del Instructivo de Clasificación y Valoración de Cargos de la ONAP.

Si la organización tiene vigente su sistema de clasificación de puestos, podrá entonces promover la selección de nuevo personal dentro de los parámetros instituídos por la Ley y el Reglamento. La Oficina podrá administrar sus propios métodos de evaluación, y crear un Registro de Elegibles para la institución. En todo caso el Encargado deberá recurrir al Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal preparado y aprobado por ONAP.

Hemos resaltado la importancia del adiestramiento de personal y la función de la ONAP en este sentido, hasta tanto inicie sus operaciones el INAP. Independientemente de ello es responsabilidad del Encargado de la Oficina de Personal promover un proyecto de identificación de necesidades de capacitación y luego programar el entrenamiento requerido por la organización. Consúltese en esta materia el Instructivo de Adiestramiento y Desarrollo de Personal preparado y aprobado por la ONAP. De más está significar la responsabilidad de la Oficina en la ejecución de aquellos otros programas propios de la administración de personal público.

e) **Cumplir las políticas destinadas al mejoramiento y desarrollo de los elementos y subsistemas de administración de personal de la secretaría de Estado u organismo pertinente;**

En el estado actual de la administración de los recursos

humanos de la Administración del Estado esta función de la Oficina de Personal no tiene razón de ser, debido a que no existen institucionalizados programas destinados al mejoramiento y desarrollo del personal. Sin embargo, cuando surja un Gobierno consciente de su responsabilidad por el rescate y fortalecimiento de los servidores públicos, el sistema integral de Servicio Civil pondrá a su alcance los elementos técnico-administrativos requeridos para esa promoción social.

f) **Asesorar a las instituciones del Estado dependientes del organismo, en asuntos de administración de personal**

Así como la ONAP y el Consejo Nacional del Servicio Civil tienen la responsabilidad de asesorar a la Administración del Estado, la Oficina de Personal contrae igual responsabilidad de asesoramiento, dentro del área de su competencia, a las diferentes unidades de la institución a que pertenezca.

Esa labor de asesoría es extensiva a todos los componentes del sistema de Servicio Civil, desde el diseño e implantación de los subsistemas técnicos, hasta el procedimiento preliminar de conciliación en caso de controversias entre la institución y sus servidores, así como también en lo contencioso-administrativo.

De modo, pues, que el titular de esta Oficina debe tener un gran dominio sobre las materias de su compentencia.

g) Sostener reuniones con los funcionarios gubernamentales de alto nivel, del organismo de que se trate, para determinar las necesidades de estudios e implantación de los subsistemas de administración de personal;

La falta de una debida información a los servidores públicos, sobre los objetivos de los diferentes subsistemas de la administración de personal, puede generar una fuerte resistencia al cambio en los procesos de implantación del Servicio Civil.

Para obviar esta resistencia el Reglamento impone al Encargado de la Oficina de Personal la función de sostener reuniones con los diferentes niveles ejecutivos y operativos de la Secretaría de Estado o institución en la cual ejerza sus funciones.

Cuando las propuestas de diseño de estudios de organización y de implantación del Servicio Civil parten de los ejecutivos de la propia organización, generalmente se produce una decidida y activa participacion de los servidores de la institución en el proceso de cambio y de modernización de la Administración del Estado.[151]

h) **Promover investigaciones relacionadas con la función de personal;**

Apuntamos en páginas anteriores, que tanto la ONAP como el Consejo Nacional del Servicio Civil tienen a su cargo la realización de investigaciones administrativas en el campo de Servicio Civil. Bien pudieran coordinarse estas investigaciones con las Oficinas de Personal de las Secretarías de Estado y de las demás instituciones amparadas por la Ley y el Reglamento.

i) **Coordinar su labor con la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) y otras dependencias públicas**

Claro está, como hemos señalado, que para procurar la coherencia y unidad del sistema de Servicio Civil en toda la Administración Pública, el Encargado de la Oficina de Personal indefectiblemente deberá coordinar sus funciones con las del órgano central de personal.

Esta consideración inclusive es válida para aquellas instituciones autónomas y descentralizadas del Estado, que hayan decidido implantar en su seno una política de administración de personal que recoja los principios del sistema integral de Servicio Civil.

j) **Asistir a eventos técnicos, así como dictar charlas y conferencias relacionadas con sus funciones;**

La Administración es un fenómeno social que evoluciona

---

(151) Una de las experiencias más interesantes de los programas de modernización del Estado en los cuales ha participado la ONAP, dentro del ámbito de su competencia, ha sido, precisamente, el estudio que realizamos en la Junta Central Electoral, en 1995, hasta ahora acogido e implantado en las fases diseñadas a la fecha.

constantemente al igual que la comunidad a la cual presta sus servicios, sobre todo en la época moderna de profundos cambios tecnológicos y de las estructuras económicas de nuestras naciones. Los subsistemas de personal han experimentado un avance extraordinario en Administraciones Públicas más desarrolladas que la dominicana. De ello se desprende la necesidad de que el Encargado de la Oficina de Personal y sus técnicos asistan a eventos académicos y de investigación que les permitan someterse a continuos procesos de actualización de conocimientos y destrezas en la materia.

De igual manera, tales funcionarios deberán organizar charlas, talleres y conferencias al personal de la institución, mediante los cuales ofrezcan informaciones sobre sus funciones y los objetivos generales del Servicio Civil, como base de la Reforma del Estado.

k) **Presentar informes de las labores realizadas**

En temas anteriores comentamos la responsabilidad que el Art. 13 del Reglamento impone a los Secretarios de Estado, Directores Generales y Nacionales, y demás funcionarios ejecutivos de la Administración Púlbica, de supervisar y evaluar las políticas de administración de personal en sus ámbitos respectivos.

Teniendo el Encargado de la Oficina de Personal la función de dirigir y supervisar directamente tales políticas, a él le corresponde presentar al ejecutivo máximo, bien se trate de Secretario de Estado, Director o ejecutivo equivalente, informes periódicos de su labor, a fin de que dicho titular pueda evaluar la implantación del Servicio Civil y la Carrera Administrativa en su respectiva jurisdicción, e informar al Presidente de la República y a la ONAP de sus resultados.

l) **Realizar otras labores afines y complementarias**

Ante la posibilidad de que a la Oficina de Personal se le presente una situación relacionada con su función, no prevista en la relación de actividades precedentes, el Reglamento le confiere autoridad para realizarla cuando tenga afinidad con dichas labores.

Entidades de Adiestramiento del servicio público: INAP e INCAT

En Europa[152] existe una secular tradición de instituir paralelamente al sistema de carrera en el servicio público, bien se trate de la Administración central o del Poder Judicial, un centro de formación y capacitación de los empleados y funcionarios llamados a incorporarse a la Administración Pública o al órgano judicial. Así, en Francia, además de consagrarse el Servicio Civil y la Carrera Judicial, existen la Escuela de Administración Pública, para formar y perfeccionar a los servidores de la Administración Pública, y la Escuela de la Magistratura, instituída para preparar y capacitar a los jueces del orden judicial.

América Latina ha seguido esta escuela de pensamiento y en las naciones donde se ha consagrado el Servicio Civil se han establecido organismos especializados de formación y adiestramiento en servicio, que unas veces se denominan Escuelas y otras Institutos. Esta tendencia primó en el Presidente de la República al sancionar el Reglamento creador del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), de acuerdo con el Art.94.

De otra parte, desde hace unos años, el Poder Ejecutivo había creado en el país el Instituto de Capacitación Tributaria (INCAT), mediante Decreto No. 1846 del 8 de julio de 1980, con la finalidad de coordinar el adiestramiento de los empleados y funcionarios del sector financiero de la nación.

Independientemente de tales organismos, en la Administración Pública dominicana existen otras unidades de capacitación adscritas a Secretarías de Estado u organismos autónomos o descentralizados. Dispone el Art. 33 del Reglamento que: "El INAP, el INCAT y las demás entidades y unidades públicas destinadas a la capacitación de servidores civiles, quedan instituídas como entes de colaboración técnica en la gestión de administración de

---

(152) Refiere Omar Guerrero, en Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública, CLAD, Caracas, 1991, pág. 8, que "en Europa son célebres los Centros de Desarrollo Funcionarial de Estado. Destacan la Escuela Nacional de Administración en Francia; la Escuela de Ciencia de la Administración de Spira, en Alemania, el Instituto Nacional de Administración Pública, en España, y el Colegio de Servicio Civil, en el Reino Unido. Hay que añadir, en este último, al Colegio del Personal Administrativo, que constituye un hecho singular; no es una institución estatal propiamente, sino una entidad educativa privada, a la que acuden los servidores públicos británicos de alto nivel, junto con una variedad de usuarios de servicios docentes.

personal público, y como tales, serán parte del Sistema Nacional de Adiestramiento, con la responsabilidad de ayudar al órgano central de personal en la identificación de necesidades de capacitación y en la formulación de los programas de adiestramiento, formación en el servicio y formación técnico-profesional de los servidores públicos, de conformidad con el Capitulo VII del presente Reglamento."

En el capítulo correspondiente al Sistema Nacional de Adiestramiento tendremos oportunidad de definir el papel de estos órganos, en la formación y capacitación del personal de la Administración Pública, dentro del sistema integral de Servicio Civil.

Comisiones de Personal

Nuestro legislador ha creído conveniente consagrar un procedimiento concialiatorio, cuando se produzca un conflicto de trabajo en las distintas ramas de la Administración Pública, antes de iniciar el procedimiento de lo contencioso-administrativo, al igual que lo hiciera el Código de Trabajo. Dispone el Art. 9 de la Ley, que "Se crea en cada organismo público, sujeto a la presente Ley, la Comisión de Personal,[153] con atribuciones de instancia de conciliación en su jurisdicción, para dilucidar, sin menoscabo del proceso contencioso-administrativo que norma la Constitución de la República para estos casos, los asuntos atinentes a períodos de prueba, condiciones de trabajo, evaluaciones de desempeño, traslados, régimen disciplinario, adiestramiento y otras acciones de personal que interesen a todo empleado en su condición de miembro del Servicio Civil y la Carrera Administrativa".[154]

---

(153) En la práctica estas Comisiones hasta el momento han resultado inoperantes, pese a los reiterados reclamos del Director de ONAP a los titulares gubernamentales, para conformarlas, y aún las creadas no han tenido la oportunidad a conocer un sólo caso. Esta situación es debida a la ausencia de respaldo de los Secretarios de Estado y demás ejecutivos del sector público.

(154) En el Servicio Civil de Colombia la importancia de la Comisión de Personal es tal, que el retiro del servidor por destitución está condicionado al previo informe de la Comisión. Apunta Domingo Campos Rivera, ob.cit., pág. 51 "El procedimiento por seguir es,pues, el siguiente: el jefe del organismo empleador debe solicitar el concepto de la respectiva comisión de personal, para lo cual debe remitirle las diligencias adelantadas, contenidas en un informe que organizará y llevará el secretario de la citada comisión. "Dentro de los diez (10) días siguientes, la comisión de personal debe rendir el concepto correspondiente,para lo cual podrá oir al funcionario inculpado y a las personas que puedan aportar elementos de juicio relacionados con los hechos que son objeto de la investigación." "El concepto de la comisión debe ser motivado para ante el jefe del organismo, quien decidirá dentro de los cinco días siguientes, sobre la sanción".

La inoperancia de estas Comisiones, hasta la fecha, se ha debido a la presencia de factores de naturaleza política y cultural. En primer término tenemos que admitir que en materia de administración de personal público las decisiones de los Secretarios de Estado, Directores y demás ejecutivos se efectúan al margen de la Ley y el Reglamento, con algunas excepciones, lo cual implica de antemano un rechazo y desconocimiento de la Comisión y del procedimiento de lo contencioso-administrativo.

En segundo aspecto a considerar es el desconocimiento del empleado de sus derechos, circunstancia agravada por el ejercicio autoritario del poder, de parte del titular de la institución, lo cual produce como es natural, pánico y temor a recurrir al ejercicio de las vías administrativas y judiciales, para impugnar una decisión lesiva a un interés protegido por la Ley.

A todo ello hay que agregar, la falta de respaldo político para la implantación del sistema, respaldo que en buena lid habría permitido a la ONAP ejercer las vías de Derecho a su alcance, para vencer la resistencia de los Secretarios de Estado y demás funcionarios de alto nivel ejecutivo de la Administración Pública.[155]

Integración de la Comisión; Presidencia

De acuerdo con el párrafo primero del Artículo 9 de la Ley, "La Comisión estará integrada por un representante de la autoridad máxima del organismo, un representante del empleado interesado, designado por éste o por su entidad asociativa, y por el Director de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), quien la preside".

En principio no compartimos el criterio de que el Director de la ONAP, por razones de imposibilidad material integrara la Comisión; habíamos sugerido como miembro de la misma al Encargado de la Oficina de Personal de la respectiva institución, pero la Cámara de Diputados, al conocer del Proyecto de Ley de Servicio Civil, consideró que este esquema de direción ofrecía mayor garantía para que las controversias fueran resueltas en la

(155) Al producirse la promulgación de la Ley sugerimos al Honorable Señor Presidente de la República la convocatoria de un Consejo de Gobierno para dar a conocer los objetivos del sistema de Servicio Civil y la responsabilidad de los miembros del Gabinete en su implantación, como se hiciera en Ecuador en 1962, al instituirse la Carrera Administrativa; pero tal convocatoria aún no ha sido hecha.

instancia preliminar de conciliación. Se impuso, pues, el criterio de dicha Cámara.

Es nuestra opinión que la representación del empleado designado por éste o por su entidad asociativa constituye un singular precedente para la democratización y humanización de la administración de personal público.

Representación del Presidente de la Comisión

Así las cosas, al diseñar el Reglamento la disposición legislativa fue complementada confiriendo facultad al Presidente de la Comisión para confiar su representación, en la misma, a un funcionario especializado de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), quedando establecido que la responsabilidad final del Presidente titular resulta indelegable, de acuerdo con el acapite c) del Art. 30 del Reglamento.

Características de las decisiones de las Comisiones de Personal

El Art. 29 del Reglamento define de manera clara y precisa el alcance y naturaleza de las decisiones de las respectivas Comisiones de Personal, al disponer que dichas Comisiones "instituídas en las Secretarías de Estado, Direcciones Generales y Nacionales, y demás órganos de la rama ejecutiva, de acuerdo con las disposiciones previstas en el Artículo 9 de la ley, tendrán funciones eminentemente conciliadoras, en los casos en que el servidor público considere que se le ha violado un interés jurídicamente protegido. Sus opiniones no condicionan necesariamente la facultad discrecional del titular del organismo".

Queda, pues, establecido el carácter conciliatorio de esta instancia administrativa y, por ende, los efectos de la decisión de la Comisión, que en ningún caso puede condicionar la discreción del ejecutivo, y mucho menos revocarla, modificarla o posponer su aplicación.

Atribuciones generales de las Comisiones de Personal

Estas atribuciones han quedado definidas en el párrafo segundo del citado Art. 9 de la Ley; a saber:

a) Conocer de las consultas y peticiones que presenten los empleados interesados acerca del incumplimiento de las normas de las condiciones de trabajo, aplicación de sanciones disciplinarias, evaluación y calificación de personal, ascenso, traslado, adiestramiento y otras acciones de personal en que esté involucrada alguna autoridad o un delegatario de ésta;

Estas atribuciones, aún cuando han sido conferidas a la Comisión de Personal de cada órgano estatal, se encuentran enmarcadas dentro de las funciones propias del titular de la Oficina de Personal, quien, a decir verdad, no forma parte del ente conciliatorio, cuando en realidad es el funcionario que mayor aporte puede ofrecer a la Comisión, no sólo en la evacuación de las consultas de que trata este acápite, sino en la sustanciación misma de las controversias de las cuales esté apoderada la Comisión.

Tales consultas y peticiones debe externarlas el titular de la Oficina de Personal, y sólo en el caso de que éste no acceda a ello, deberá recurrirse a la Comisión, la que indefectiblemente tendrá que valerse de dicho funcionario para cumplir con el cometido que le impone el acápite comentado.

b) **Emitir criterio u opinión sobre los asuntos presentados a su consideración e informar de ello a la autoridad máxima del organismo;**

Externar criterios u opiniones acerca de los casos de los cuales esté apoderada la Comisión de Personal, representa una atribución inherente a los cometidos institucionales de la Comisión. Sin embargo, los integrantes de este órgano colegiado deberán tener sumo cuidado al externar tales criterios u opiniones, de manera que los mismos no prejuzguen el fondo de los asuntos sometidos a su conocimiento como instancia administrativa de conciliación.

Es de principio que la Comisión informe de su decisión al titular del órgano al cual esté adscrita. Procede aclarar, sin embargo, que la Comisión de Personal, como ente de conciliación ante las controversias surgidas entre la Administración y sus agentes, no depende jerárquicamente del titular de la organización a la cual esté adscrita, ni mucho menos dicho funcionario tiene

facultad para trazarle pautas o lineamientos. Es un ente con absoluto poder discrecional dentro de su competencia conciliatoria.

c) **Dejar constancia escrita de sus actividades y recomendaciones;**

Este precepto es de rigor en todo órgano al cual se le someta la solución de controversias, aun en materia administrativa y como instancia preliminar al procedimiento de lo contencioso-administrativo.

Precisamente, una acción interpuesta ante la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo, requiere a la parte actora presentar constancia de que se ha agotado el procedimiento administrativo.

d) **Cumplir las demás funciones relacionadas con las anteriores, que por ley, reglamento o disposición oficial se pongan a su cargo**

Puntualizamos precedentemente que un Secretario de Estado, Director General o Nacional, o cualquiera otra autoridad ejecutiva de la Administración Pública, no podía ejercer su autoridad de mando con respecto a la Comisión de Personal, por su condición de ente independiente.

No obstante, ante un conflicto de trabajo no previsto específicamente por la Ley y el Reglamento, y que por su naturaleza caiga dentro de su competencia, podría el titular del organismo apoderar a la Comisión de Personal, para que, como instancia conciliatoria, procure solucionar el conflicto, sin que con ello menoscabe su independencia. Igual apoderamiento podría hacerlo el Presidente de la Comisión.

Reuniones de las Comisiones

El Art. 30 del Reglamento establece que las Comisiones de Personal, en lo que respecta a sus reuniones, procederán de la manera siguiente:

a) **El Presidente de cada comisión convocará a los demás miembros;**

En vista de que el Director de la ONAP es el Presidente de cada Comisión de Personal, según pudimos observar, en el Art. 9 de la Ley a él le corresponde convocar a los demás miembros, fijando el lugar, la fecha y hora de la reunión, e informando los asuntos a conocer.

La disposición del acápite c) del Art. 30 antes referido, que permite al Director de la ONAP hacerse representar en la reunión por un funcionario especializado, facilita la designación de un representante del Director ante la Comisión a nivel sectorial o institucional. La comunicación de convocatoria debe señalar quién ostentará la representación del Presidente, o si éste presidirá personalmente la reunión.

b) **En principio, las reuniones serán celebradas en la sede de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), pudiendo disponer el Presidente de la Comisión sesionar en otro lugar.**

Hemos creído conveniente que las reuniones sean celebradas en un lugar distinto al del trabajo donde se suscita la controvesia. De ahí que, en principio, fuera escogido como sede de las reuniones el local de la ONAP, conservando el Presidente la discreción de convocar la reunión en otro lugar, cuando existan circunstancias valederas que así lo aconsejen.

c) **El presidente de cada comisión podrá confiar a un funcionario especializado de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) su representación en la reunión, pero su responsabilidad es indelegable;**

Esta atribución ha sido comentada en reiteradas ocasiones.

d) **El presidente de cada comisión podrá requerir consulta de profesionales especializados cuando el caso lo requiera;**

Hemos indicado, al referirnos a la integración de la Comisión, que ésta no está conformada por especialistas en la materia, por lo que resulta válido este precepto.

En tal virtud la Comisión podría hacer llamar al Encargado de la Oficina de Personal y a cualquier otro profesional especializado en administración de personal, Derecho o Administración Pública, de acuerdo con la naturaleza del caso de cuyo conocimiento esté apoderada. Inclusive, puede la Comisión solicitar consulta a la ONAP al Consejo Nacional del Servicio Civil o a cualquier otro órgano perteneciente al sistema de Servicio Civil.

Ya la Ley, en el párrafo tercero del Art. 9, tiene previsto que "a las reuniones de cada Comisión podrán ser llamados los funcionarios y personas que puedan aportar, con voz y sin voto, elementos de juicio acerca de los asuntos bajo estudio".

e) **La secretaría de la Comisión será desempeñada por un funcionario designado por el Presidente de la misma;**

Esta disposición confiere facultad al Director de la ONAP para designar a la persona que desempeñará la Secretaría de la Comisión. Es de observarse, que en este caso no procedería la contratación o designación de un ciudadano ajeno al servicio público, ya que el precepto comentado exige que la función de la Secretaría recaiga en un funcionario que preste servicios a la Administración Pública.

f) **El secretario de la comisión procederá a:**

"1ro.) Redactar acta de las decisiones de la comisión; y
2do.) Expedir constancia de tales decisiones, incluyendo los actos de no conciliación."

El Secretario de la Comisión deberá organizar un archivo donde pueda depositar y localizar los expedientes y conformar un legajo para cada caso presentado a la Comisión. Los documentos señalados en los ordinales arriba transcritos formarán parte de ese legajo.

Somos de parecer que el archivo de la Comisión debe ubicarse en la sede de las reuniones, o sea, en un lugar que la Dirección de la ONAP asigne para tales fines. Ese archivo debería especializarse por Secretarías de Estado o instituciones con un adecuado registro de los empleados y funcionarios que hayan recurrido a la Comisión en instancia conciliatoria.

Procedimiento y otras previsiones

El párrafo cuarto del Art. 9 de la Ley establece que "el procedimiento y demás previsiones necesarias para el debido funcionamiento de las Comisiones de Personal, se determinarán mediante instrucciones emanadas de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) por vía del titular del organismo de que se trate".

Recurso jerárquico

Es el ejercicio de la acción interpuesta por un servidor público ante la instancia superior a la que tomara la decisión impugnada, para que la revoque, modifique o la deje sin efecto, como veremos más adelante.

El Reglamento al complementar las previsiones del legislador dispone en el Art. 31, que "La Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo, según lo dispone el Artículo 10 de la ley, es el órgano instituido para conocer de los conflictos surgidos entre el Poder Ejecutivo y sus empleados y funcionarios civiles, con motivo de la aplicacion de la ley y del presente Reglamento, cuando previamente se haya agotado el recurso jerárquico".

Se infiere de lo apuntado, que el ejercicio de una acción ante la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo está condicionado a que se haya agotado el recurso jerarquico, esto es, que "se trate de actos contra los cuales se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración, o de los órganos administrativos autonómos".(156)

Tribunal Superior Administrativo

Paralelamente a toda consagración de derechos en el tren

---

(156) Dr. René Mueses Henríquez, Derecho Administrativo Dominicano, Editora Taller, Santo Domingo, 1988, pág. 23.

gubernamental con motivo de la creación de una carrera,[157] existe un órgano especializado para conocer de los conflictos que a diario se presentan en la Administración Pública en ocasión de la aplicacion de la Ley. De ahí que el legislador, al igual que en el Código de Trabajo, que crea Tribunales especiales, en nuestro caso haya conferido atribuciones a la Cámara de Cuentas para que en función de Tribunal Superior Administrativo actúe como órgano jurisdiccional en lo contencioso- administrativo en materia de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

En efecto, en los Arts. 10 y siguientes de la Ley es conferida esta competencia. Es a partir de la promulgación de dicho texto cuando el Estado dominicano equipara al empleado y funcionario público con el trabajador de la empresa privada, al conferirles el derecho que desde hace más de cuatro décadas había otorgado al trabajador del sector privado de impugnar aquellas decisiones que le afecten un interés juridicamente protegido.

En la conformación del moderno Estado de Derecho es de principio que en un país donde el Estado incide de manera extraordinaria en el destino de la Nación mediante sus controles y reglamentos, e interviene administrativamente en la economía nacional, los administrados demandan la máxima protección jurídica para contrarrestar los abusos de poder, arbitrariedades y errores en la interpretación de la ley, de parte de sus instituciones. Con ello se pretende conformar una Administración democrática de ese Estado de Derecho.

---

(157) Nuestro sistema judicial consagra una dualidad jurisdiccional. De una parte están los tribunales ordinarios para conocer de las cuestiones de índole civil, comercial penal, inconstitucional, etc. Luego de la reforma constitucional de 1942 es instituída la segunda jurisdicción, la de lo contencioso-administrativo, con la promulgación de la Ley 130 del 2 de diciembre de 1942, dándole competencia a la Cámara de Cuentas para conocer de las materias relacionadas con las reclamaciones de los particulares sobre asuntos impositivos, hasta que se constituyera un Tribunal Administrativo Supremo. Esta ley es derogada por la citada Ley 1494 del 2 de agosto de 1947 que como hemos indicado instituye el Tribunal Superior Administrativo.
Este órgano jurisdiccional conocía de las controversias surgidas entre la Administración Pública y los particulares, para así evitar los abusos de poder de sus funcionarios, pero no de las controversias que pudieran suscitarse entre los empleados y funcionarios públicos y el Estado, como ya hemos anotado. Posteriormente, en 1951, las funciones de este Tribunal fueron atribuídas a la Cámara de Cuentas, y hoy día, además de ejercer su función primaria, la de examinar las cuentas nacionales, este órgano tiene a su cargo conocer y decidir sobre los actos de la Administración Pública lesivos a los administrados y a los empleados públicos. Es decir, el advenimiento de la Ley 14-91, de Servicio Civil y Carrera Administrativa, confiere este derecho a los servidores públicos, que le había sido negado por la susodicha Ley 1494 y por el mismo Código de Trabajo, y que debió haber sido consagrado en el mismo instante del nacimiento de la República.

Competencia del Tribunal Superior Administrativo en materia de Servicio Civil

Generalmente en América Latina los regímenes de Servicio Civil suelen atribuir al órgano de lo contencioso-administrativo compentencia para conocer de las demandas que surjan con ocasión de la aplicación del estatuto de la función pública.

Así lo ha dispuesto el citado Art. 10 al estatuir 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 y empleados civiles con motivo de la presente ley, cuando previamente se haya agotado el recurso jerárquico a que se refiere la letra a) del artículo 1 de la ley No. 1494, del 2 de agosto de 1947. Queda suprimido el literal e) del artículo 7 de la Ley No. 1494".

Ese literal derogado de la mencionada Ley de lo contencioso-administrativo, y que instituye el Tribunal Superior Administrativo, prohibía a dicho Tribunal conocer de "los actos de carácter disciplinario dentro del servicio público". Al ser suprimido se da apertura al ejercicio de un derecho sostenedor de una democracia administrativa, desconocido al servidor estatal durante casi el siglo y medio de la existencia misma de la República.[158]

Procedimiento de lo contencioso-administrativo

De acuerdo con el Art. 11 de la Ley "Para el ejercicio de los derechos y acciones consignados en la presente ley, se seguirá el procedimiento establecido en la Ley No. 1494 y sus modificaciones". Dicha Ley 1494, en sus artículos 22 y siguientes, regula el procedimiento de lo contencioso-administrativo.

El acto en virtud del cual este órgano queda apoderado para conocer de una reclamación, controversia y petición que le eleven los servidores públicos calificados se encuentra previsto en el Art. 22, al disponer que "El apoderamiento del Tribunal Superior

---

(158) En la Constitución de 1875 se le confirió atribuciones a la Cámara de Diputados para que ejerciera, cuando estuviere en receso, el cometido del Consejo de Estado, como órgano consultivo de los asuntos que la Constitución sometiera a su consulta y decisión y como órgano jurisdiccional en materia contencioso-administrativo.

Administrativo para el conocimiento y decisión de todo caso se hará por una instancia del recurrente dirigida al Presidente del Tribunal, por el recurrente o el Procurador General Administrativo cuando se trate de un recurso relativo a contratos administrativos o concesiones, o al uso y goce del dominio público, o de un recurso de revisión".

En páginas anteriores hubimos de advertir que los servidores de carrera tienen facultad para impugnar cualquier acto lesivo a un interés jurídicamente protegido, no así los no incorporados a carrera, quienes sólo pueden recurrir en materia disciplinaria, excepto en el caso de destitución. Nuestros anales judiciales registran decisiones en otras materias administrativas.(159)

Contenido de la instancia

A continuación presentamos tres modelos de instancias para ser elevadas ante el Tribunal Superior Administrativo.

---

(159) El 11 de diciembre 1987, el señor H. J. D., servidor público con más de 31 años de servicios, interpuso un recurso de revisión contra una sentencia del Tribunal Superior Administrativo que había confirmado una decisión del Consejo Directivo del Instituto Dominicano de Seguros Sociales, sobre el monto de su jubilación. Luego el interesado desistió de su recurso en razón de que el referido Consejo, **motu proprio**, rectificó su decisión. (Ver Boletín del Tribunal Superior Administrativo No. 81, año 1882, pág. 56).
En fecha 30 de octubre de 1984 el señor F. D. M. F., antiguo oficial del Estado Civil interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo contra decisión del Secretario de Estado de Finanzas su petición en la Ley No. 379 del 11 de diciembre de 1981, sobre Pensiones y Jubilaciones Civiles del Estado.
La decisión del Secretario de Estado de Finanzas, que fue confirmada por el Tribunal Superior Administrativo mediante sentencia del 27 de junio de 1985, tiene como base los siguientes enunciados: "Las pensiones y jubilaciones civiles del Estado, otorgadas por el Presidente de la República"... "benefician única y exclusivamente a los empleados y funcionarios públicos que hayan prestado servicios en cualquier institución o dependencia del Estado, y bajo las condiciones o requisitos exigidas por la ley"... "que no ostante la Ley 659 sobre Actas del Estado Civil y la Ley 821 de Organización Judicial, "señalar que dichos funcionarios son designados por el Poder Ejecutivo, su status legal no se enmarca dentro del concepto que la Administración Pública define al funcionario o empleado público, esto es "toda persona que con carácter permanente y previametne designado por el Poder Ejecutivo, prevista en el Presupuesto y Ley de Gastos Publicos".... " y no obstante los própositos de la Ley 379"... entendemos que los oficiales dle Esatdo Civil, tal como se desprende del contenido literal de la referida ley, no fueron inlcuidos por el legislador como beneficiarios de la misma; que por otra parte, en razón de que los oficiales del Estado Civil no tienen remuneración mensual fija en el Presupuesto de la Ley de Gastos Fijos, resulta prácticamente imposible determinar el monto de la jubilación o pensión ya que dicha remuneración es necesaria para la base del cálculo del promedio mensual de la jubilación o pensión a otorgarse, así como para las deducciones con que se nutrirá el fondo de jubilación y pensión, y aportación ésta que se tomará en cuenta para beneficiarse de la mencionada ley".
(Boletín del Tribunal Superior Administrativo No. 74 año 1985, pág. 156).

INTERPOSICION RECURSO DE APELACION POR APLICACION DE SANCION

(Sólo en caso de amonestación escrita o multa, para el personal que no es de carrera)

AL : (Magistrado Juez-Presidente del Tribunal Superior Administrativo)

ASUNTO : Recurso de Apelación por Aplicación Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

RECURRENTE : (Empleado sancionado)

RECURRIDO : (Institución donde labora el servidor público)

Honorable Magistrado:

Quien suscribe, señor (nombre del servidor público), dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral No._____ serie_____, de este domicilio y residencia, debidamente representado por el Lic. (Dr.)_____, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral No._____ serie____, abogado de los tribunales de la República, con su domicilio principal ubicado en el No._____ de la calle_____, de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, tiene a bien interponer ante ese Tribunal Superior Administrativo, que usted dignamente preside, formal Recurso de Apelación contra la decisión (o Resolución) tomada por el Secretario de Estado de_____en fecha_____ de_____ del año 199 , de conformidad con el acápite "c" del artículo 160 del Reglamento No.81-94 de Aplicación a la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, atendido a los motivos siguientes:

ATENDIDO: A que en fecha_____ de_____ del año 199 , a quien suscribe le fue impuesta la sanción de (amonestación o multa), bajo el alegato de que (descripción de la falta aludida);

_____

ATENDIDO: A que, por considerar injusta e ilegal la sanción impuesta en mi contra, interpuse Recurso de Reconsideración (o solicité) la convocatoria de la Comisión de Personal) en fecha____ de_____ del año 199 , por ante el funcionario competente;

ATENDIDO: A que, no estando de acuerdo con el resultado del referido Recurso de Reconsideración interpuse formal Recurso Jerárquico por ante el Secretario de Estado de_____ en fecha_____ de_____ del año 199 , amparado en el acápite "b" del artículo 160 del Reglamento 81-94, cuyo resultado lo recurrimos ahora en apelación por ante ese Tribunal Superior Administrativo por no estar conforme con el mismo;

ATENDIDO: A que los artículos 10 de la Ley 14-91 y 31 del Reglamento 81-94 dan competencia a la Cámara de Cuentas, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, para conocer de las acciones contencioso-administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre el Poder Ejecutivo y sus funcionarios y empleados civiles con motivo de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cuando previamente se haya agotado el recurso jerárquico a que se refiere la letra "a" del artículo 1 de la Ley No.1494, del 2 de agosto de 1947;

ATENDIDO: A que el artículo 11 de la Ley 14-91 establece que "para el ejercicio de los derechos y acciones consignados en la presente ley, se seguirá el procedimiento establecido en la Ley No.1494 y sus modificaciones";

ATENDIDO: A que el artículo 160 y su acápite "c" del Reglamento 81-94 establecen que el empleado sancionado disciplinariamente podrá por sí mismo o mediante el

representante escogido por él o por la organización de empleados a que pertenezca, interponer Recurso de Apelación ante la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo, como órgano de la materia contencioso-administrativa";

ATENDIDO: A que el artículo 22 de la Ley 1494 dispone que "el apoderamiento del Tribunal Superior Administrativo para el conocimiento y decisión de todo caso se hará por instancia del recurrente dirigida al Presidente del Tribunal";

ATENDIDO: A que, según el literal "c" del artículo 160 del Reglamento 81-94, el plazo para presentar el Recurso de Apelación es de quince (15) días contados desde la fecha de haber sido recibida la decisión del recurso jerárquico por el funcionario o empleado a quien se le imputa la falta;

ATENDIDO: A que el recurrente se halla en tiempo hábil para elevar el correspondiente Recurso de Apelación por ante ese Tribunal Superior Administrativo, en virtud de que recibió el resultado de la decisión del Recurso Jerárquico en fecha_____ de_____ del año 199_____;

POR TALES MOTIVOS, Honorable Magistrado, os solicitamos a ese Tribunal Superior Administrativo fallar de la siguiente manera:

<u>PRIMERO:</u> ADMITIR como bueno y válido en cuanto a la forma el presente Recurso de Apelación interpuesto por el señor (nombre del empleado sancionado) contra la decisión tomada por (funcionario que tomó la decisión en el recurso jerárquico), en fecha_____ de____ _____ del año 199 , por haber sido hecho en tiempo hábil y de acuerdo a las formalidades legales;

<u>SEGUNDO:</u> REVOCAR en todas sus partes la decisión (o Resolución del funcionario correspondiente), de fecha_____ del mes de_____ del año 199 , mediante la cual se

confirma la sanción aplicada al recurrente en la (institución donde labora el servidor público);

TERCERO: DECLARAR injustificada la sanción aplicada al recurrente, señor (nombre del servidor público separado), y en consecuencia, ORDENAR la anulación de la misma.

En la ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los_____( ) días del mes de_____ del año Mil Novecientos Noventa y (199).

Atentamente,

DR. o LIC._____
(a nombre del empleado sancionado)

NOTA: Las motivaciones de hecho y de derecho, así como las conclusiones, podrán ser modificadas o ampliadas con la finalidad de adecuarlas al caso específico de que se trate.

INTERPOSICION RECURSO DE APELACION POR DESTITUCION DEL CARGO
(Sólo para casos de empleados de carrera)

AL : (Magistrado Juez-Presidente del Tribunal Superior Administrativo)

ASUNTO : Recurso de Apelación por Aplicación Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

RECURRENTE : (Empleado destituído o cancelado)

RECURRIDO : (Institución donde laboraba el servidor público)

ANEXO : Comunicación del Presidente de la República que informa de la destitución.

Honorable Magistrado:

Quien suscribe, señor (nombre del servidor público), dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral No._____ serie_____, de este domicilio y residencia, debidamente representado por el Lic. (Dr.)_____, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral No._____ serie____, abogado de los tribunales de la República, con su domicilio principal ubicado en el No._____ de la calle_____, de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, tiene a bien interponer ante ese Tribunal Superior Administrativo, que usted dignamente preside, formal Recurso de Apelación contra la decisión (o Resolución) tomada por el Señor Presidente de la República en fecha _____ de _____ del año 199 , de conformidad con el artículo 161 del Reglamento No.81-94 de Aplicación a la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, atendido a los motivos siguientes:

ATENDIDO: A que en fecha_____ de_____ del año 199 , el infrascrito, señor (nombre del empleado destituído) fue separado del cargo que venía desempeñando en (nombre de la institución donde laboraba el servidor público) desde el día_____ de_____ del año 199 ,bajo el alegato de que (descripción de la falta aludida), según lo dispone el artículo 157 del Reglamento No.81-94 de Aplicación a la Ley 14-91, de Servicio Civil y Carrera Administrativa;

ATENDIDO: A que, por considerar injusta e ilegal la sanción impuesta en mi contra, interpuse unRecurso de Reconsideración (o solicité) la convocatoria de la Comisión de Personal) en fecha____ de_____ del año 199 , por ante el funcionario competente;

ATENDIDO: A que, no estando de acuerdo con el resultado del

referido Recurso de Reconsideración interpuse formal Recurso Jerárquico por ante el (Secretario de Estado, Director General o Director Nacional) en fecha_____ de_____ del año 199 , amparado en el acápite "b" del artículo 160 del Reglamento 81-94, cuyo resultado lo recurrimos ahora en apelación por ante ese Tribunal Superior Administrativo por no estar conforme con el mismo;

ATENDIDO: A que los artículos 10 de la Ley 14-91 y 31 del Reglamento 81-94 dan competencia a la Cámara de Cuentas, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, para conocer de las acciones contencioso-administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre el Poder Ejecutivo y sus funcionarios y empleados civiles con motivo de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cuando previamente se haya agotado el recurso jerárquico a que se refiere la letra "a" del artículo 1 de la Ley No.1494, del 2 de agosto de 1947;

ATENDIDO: A que el artículo 11 de la Ley 14-91 establece que "para el ejercicio de los derechos y acciones consignados en la presente ley, se seguirá el procedimiento establecido en la Ley No.1494 y sus modificaciones";

ATENDIDO: A que el artículo 160 y su acápite "c" del Reglamento 81-94 establecen que el empleado sancionado disciplinariamente podrá por sí mismo o mediante el representante escogido por él o por la organización de empleados a que pertenezca, interponer Recurso de Apelación ante la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo, como órgano de la materia contencioso-administrativa";

ATENDIDO: A que el artículo 22 de la Ley 1494 dispone que "el apoderamiento del Tribunal Superior Administrativo para el conocimiento y decisión de todo caso se hará por instancia del recurrente dirigida al Presidente del Tribunal";

ATENDIDO: A que el artículo 161 del referido Reglamento

dispone que "en los casos de destitución, sólo los empleados de carrera podrán utilizar el recurso de apelación ante el Tribunal Superior Administrativo, dentro del plazo señalado";

ATENDIDO: A que el recurrente, señor (nombre del servidor público cancelado), es un empleado de carrera de (nombre de la institución donde laboraba), nombrado mediante Decreto No._____ expedido por el Honorable Presidente de la República en fecha_____ de_____ _____ del año 199 ;

ATENDIDO: A que el artículo 28 de la Ley 14-91 establece que "los empleados de carrera y aquellos con diez (10) años o más de servicio ininterrumpido en la Administración Pública, y que no califiquen para recibir la correspondiente jubilación, que sean separados del servicio en forma injustificada o por haber sido suprimido su cargo, tendrán derecho a recibir una indemnización económica equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que pueda exceder del salario de un año. Dicha indemnización será pagada inmediatamente con cargo al presupuesto del organismo que produjo la separación del servicio, en base al monto nominal del último sueldo devengado";

ATENDIDO: A que, según el literal "c" del artículo 160 del Reglamento 81-94, el plazo para presentar el Recurso de Apelación es de quince (15) días contados desde la fecha de haber sido recibida la decisión del recurso jerárquico por el funcionario o empleado a quien se le imputa la falta;

ATENDIDO: A que el recurrente se halla en tiempo hábil para elevar el correspondiente Recurso de Apelación por ante ese Tribunal Superior Administrativo, en virtud de que recibió el resultado de la decisión del Recurso Jerárquico en fecha_____ de_____ del año 199 ;

POR TALES MOTIVOS, Honorable Magistrado, os solicitamos a ese Tribunal Superior Administrativo fallar de la siguiente manera:

PRIMERO: ADMITIR como bueno y válido en cuanto a la forma el presente Recurso de Apelación interpuesto por el señor (nombre del empleado destituído) contra la decisión tomada por (funcionario que tomó la decisión en el recurso jerárquico), en fecha_____ de____ _____ del año 199 , por haber sido hecho en tiempo hábil y de acuerdo a las formalidades legales;

SEGUNDO: REVOCAR en todas sus partes la decisión (o Resolución del Señor Presidente de la República), de fecha_____ del mes de_____ del año 199 , mediante la cual comunica la destitución del cargo que ocupaba el recurrente en (nombre de la institución donde laboraba el servidor público);

TERCERO: DECLARAR injustificada la destitución del recurrente, señor (nombre del servidor público cancelado), y en consecuencia,

ORDENAR la restitución de éste en el cargo que ocupaba como (título del cargo) en (nombre de la institución donde laboraba el empleado), o en su defecto, ORDENAR el pago inmediato de la indemnización económica con cargo al presupuesto del organismo que produjo la separación del servidor.

En la ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los_____ ( ) días del mes de_____ del año Mil Novecientos Noventa y (199).

Muy atentamente,

DR. ó LIC._____
(a nombre del empleado destituído)

NOTA: Las motivaciones de hecho y de derecho, así como las conclusiones, podrán ser modificadas o ampliadas con la finalidad de adecuarlas al caso específico de que se trate.

INTERPOSICION RECURSO DE APELACION EN RECLAMACION DE PAGO DE INDEMNIZACION

AL : (Magistrado Juez-Presidente del Tribunal Superior Administrativo)

ASUNTO : Recurso de Apelación en reclamo pago indemnización económica por separación de cargo.

RECURRENTE : (Empleado reclamante)

RECURRIDO : (Institución donde laboraba el servidor público)

Honorable Magistrado:

Quien suscribe, señor (nombre del servidor público), dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral No._____ serie_____, de este domicilio y residencia, debidamente representado por el Lic. (Dr.)_____, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral No._____ serie____, abogado de los tribunales de la República, con su domicilio principal ubicado en el No._____ de la calle_____, de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, tiene a bien interponer ante ese Tribunal Superior Administrativo, que usted dignamente preside, formal Recurso de Apelación a fin de que se me haga efectivo el pago de la indemnización económica de conformidad con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, atendido a los motivos siguientes:

ATENDIDO: A que en fecha_____ de_____ del año 199 , el infrascrito fue separado del cargo que venía desempeñando en (nombre de la institución donde laboraba el servidor público) desde el día_____ del mes de_____ del año 19 bajo el alegato de

"conveniencia en el servicio", "suspensión" (o cualquier otro motivo no contemplado en la Ley ni en el Reglamento);

ATENDIDO: A que, por considerar injusto e ilegal el motivo alegado para mi cancelación por no hallarse estipulado en ninguno de los literales del artículo 157 del Reglamento 81-94 de Aplicación a la Ley de Servicio Civil, procedimos a solicitar el pago de la indeminización correspondiente, conforme lo establece el artículo 28 de la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, según consta en instancia anexa de fecha_____ del mes de_____ del año 199 , de la cual no se me dio ninguna respuesta satisfactoria en tiempo oportuno (o se me negó el pago sin ninguna causa justificada);

ATENDIDO: A que en fecha_____del mes de_____ del año 199 , recurrimos por ante el Secretario de Estado_____ (en su calidad de superior jerárquico) con la finalidad de que este funcionario ordenara el que se le diera cumplimiento a lo establecido por la Ley de Servicio Civil, haciéndome efectivo el pago de la indemnización correspondiente en la institución donde laboraba;

ATENDIDO: A que, hasta la fecha no he recibido respuesta alguna a mi reclamación, habiendo transcurrido ya un tiempo más que suficiente para ello, (o se me ha negado en todas las instancias el pago de la correspondiente indemnización);

ATENDIDO: A que el artículo 28 de la Ley 14-91 establece que "los empleados de carrera y aquellos con diez (10) años o más de servicio ininterrumpido en la Administración Pública, y que no califiquen para recibir la correspondiente jubilación, que sean separados del servicio en forma injustificada o por haber sido suprimido su cargo, tendrán derecho a recibir una indemnización económica equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que pueda exceder del salario de un año. Dicha indemnización será pagada inmediatamente con cargo al presupuesto del organismo que produjo la separación del servicio, en base al monto nominal del último sueldo devengado";

ATENDIDO: A que los artículos 10 de la Ley 14-91 y 31 del Reglamento 81-94, dan competencia a la Cámara de Cuentas, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, para conocer de las acciones contencioso-administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre el Poder Ejecutivo y sus funcionarios y empleados civiles con motivo de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cuando previamente se haya agotado el recurso jerárquico a que se refiere la letra "a" del artículo 1 de la Ley No.1494, del 2 de agosto de 1947;

ATENDIDO: A que el artículo 22 de la Ley 1494 dispone que "el apoderamiento del Tribunal Superior Administrativo para el conocimiento y decisión de todo caso se hará por instancia del recurrente dirigida al Presidente del Tribunal";

ATENDIDO: A que el recurrente, señor (nombre del servidor público cancelado), es un empleado de carrera de (nombre de la institución donde laboraba), nombrado mediante Decreto No._____ expedido por el Honorable Presidente de la República en fecha_____ de_____ del año 19 (o de no ser de carrera, es un empleado con más de diez (10) años ininterrumpidos en la administración pública);

POR TALES MOTIVOS, Honorable Magistrado, os solicitamos a ese Tribunal Superior Administrativo fallar de la siguiente manera:

PRIMERO: ADMITIR como bueno y válido en cuanto a la forma el presente Recurso de Apelación interpuesto por el señor (nombre del empleado recurrente), por haber sido hecho en tiempo hábil y de acuerdo a las formalidades legales;

SEGUNDO: DECLARAR injustificada la separación del cargo del recurrente, señor (nombre del servidor público separado), y en consecuencia, ORDENAR el pago inmediato de la indemnizació económica con cargo al presupuesto del organismo que produjo la separación del servidor.

En la ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, Capital de

la República Dominicana, a los_____ ( ) días del mes de _____ del año Mil Novecientos Noventa y (199).

Muy deferentemente,

LIC. o DR._____
(Por el empleado reclamante)

Conferimiento de la vía judicial a los servidores de carrera, para impugnar cualquier decisión supuestamente lesiva a sus derechos. Situación de los demás servidores públicos

La misma naturaleza y las características del sistema de Servicio Civil que instituye la aplicación gradual de la Carrera Administrativa y establece dos grandes categorías de cargos públicos, los de libre nombramiento y los de carrera, según hemos señalado, obligaron al legislador a consagrar a favor del servidor público las vías de derecho para impugnar una decisión violatoria de un derecho garantizado por la Ley, y a distinguir situaciones diferentes: la de los servidores ya incorporados a la Carrera Administrativa General o a otra especial que pudiera crearse, y la de los servidores aún no incorporados a carrera alguna, pese a que desempeñan una posición de carrera.

En ese orden de ideas, el Art. 12 de la Ley preceptúa que: "En consecuencia, es de la competencia de la Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo, independientemente de las atribuciones que le confiere la ley No. 1494 y sus modificaciones:

"a) Conocer y decidir acerca de las reclamaciones, controversias y peticiones que eleven los empleados de carrera de la Administración Pública y demás organismos del Estado en cuanto a las materias disciplinarias y de otra índole contempladas en la presente ley y en los respectivos estatutos de personal de tales

organismos, cuando no haya sido posible resolverlas por vía administrativa directa;[160]

b) Conocer y decidir acerca de las reclamaciones y peticiones que le eleven los servidores sujetos a la presente ley y que no tengan status de carrera, en materia disciplinaria, excluyendo la destitución;

c) Cumplir las demás funciones que se le atribuyen por ley, reglamento o disposiciones especiales."

Del estudio del acápite a) del artículo transcrito se desprende que un servidor público de carrera puede recurrir a la Cámara de Cuentas en su antes dicha condición, cuando ya adquirido su status se produzca un desconocimiento o violación de los derechos que le acuerden la Ley y el Reglamento en relación con cual quiera de los sitemas, subsistemas y fases sustentadoras de la política de administración de personal público y no haya sido posible resolver por vía administrativa directa.

No sucede así cuando el empleado o funcionario aun no ha sido incoporado a la Carrera Administrativa o a otra especial de acuerdo con el acapite b) del Art. 12. En este caso al servidor público únicamente le asiste el derecho de recurrir a la Cámara de Cuentas solo cuando haya sido sancionado disciplinariamente y considere tal decisión como arbitraria o violatoria de la Ley o el Reglamento. En materia de destitución un empleado no incorporado a carrera en ninguna circunstancia puede recurrir al Tribunal Superior Administrativo, salvo en las situaciones previstas por el ya citado Art. 28 de la Ley.

En idéntica situación se encuentran los empleados que desempeñan un cargo de libre nombramiento y remoción donde prevalecen el mérito político y la confianza. Hay que destacar, sin embargo, que los otros, los que desempenan una posición de carrera, aún no estando incorporados a ésta, con el devenir del tiempo podrán adquirir las mismas prerrogativas y derechos que le son conferidos a los de carrera.

¿Cuáles serían esas atribuciones adicionales a cargo e la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior

---

(160) En Venezuela fue creado el Tribunal de la Carrera Administrativa hasta tanto se dicte la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativo y se organicen los tribunales competentes. Consúltese Antonio de Pedro F., ob. cit., pág. 175.

Administrativo,[161] y a que se refiere el acápite c) del susodicho Art. 12? Una de ellas está enmarcada en las funciones que el Art. 26 del Reglamento confiere al Consejo Nacional de Servicio Civil de externar su opinión y formular recomendaciones a la Cámara de Cuentas en relación con cual quiera de los sistemas, subsistemas y fases de la administración de personal público cuando así lo haya solicitado dicho órgano contencioso-administrativo.

La Cámara de Cuentas ante los conflictos de competencia en la Administración Pública.

El Art. 32 del Reglamento ha establecido que "Corresponde a la Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo, además de las funciones que le confieren el Art. 12 de la ley y este Reglamento, decidir acerca de los conflictos de competencia que surjan entre los departamentos de la Administración Pública con respecto a la aplicación de la Ley y de otras disposiciones legales y administrativas".

Resulta de lo transcrito que todo conflicto de competencia surgido en ocasión de la aplicación de la Ley y el Reglamento será conocido y resuelto por la Cámara de Cuentas en su ya dicha función. Por ejemplo, podra surgir una situación conflictiva cuando la Oficina de Personal de una Secretaría de Estado ejerza independientemente de la ONAP, el proceso de reclutamiento y selección de personal, sin recurrir a la asesoría de la ONAP, asesoría a que se refiere el Art. 61 del Reglamento.

De otra parte, los diferentes órganos de la Administración del Estado tienen su campo propio de competencia, generalmente conferídole por la ley o reglamento de creación, lo cual puede dar lugar a que en el ejercicio de sus respectivas funciones dichos

(161) En Francia, el Consejo de Estado tiene, además de la función jurisdiccional, la importante atribución de emitir opiniones acerca de los proyectos de decretos, resoluciones e instructivos preparados por las instituciones de la Administración Pública y concernientes a la organización estructural, procedimental, y de sistemas de la Administración del Estado como ya habíamos observado. Nuestra Constitución del 6 de marzo de 1875 dispuso en su Art. 41 que cuando la Cámara de Diputados no esté reunida en sesión legislativa, ejercerá las funciones de Consejo de Estado, bastando entonces la presencia de la mitad más uno de los miembros para instituírlo. Este Consejo de Estado ejercerá las funciones consultivas de la Cámara durante todo el tiempo que ésta se halle en receso, en todos los asuntos graves que le sometiere el Gobierno; preparará los proyectos de Ley que emanen de su iniciativa propia, de la Cámara Legislativa o de la del Gobierno y ejercerá, en todo tiempo, las funciones contencioso administrativas. Una Ley especial determinará los negocios que son de su competencia y la tramitación con que deban sustanciarse hata su fallo definitivo". En la reforma Constitucional del 7 de mayo del 1877, desaparece esa disposición. Véase Manuel Arturo Peña Batlle, ob. cit., Volúmen I.

órganos produzcan acciones que interfieran la una con la otra. Así, existiendo en la Administración Pública centralizada diversas instituciones relacionadas con la regulación del transporte, puede ocurrir que ambas traten de ejercer por separado acciones diferentes, por ejemplo, en el control del transporte urbano de Santo Domingo. La solución de esta situación también es de la competencia del Tribunal Superior Administrativo.

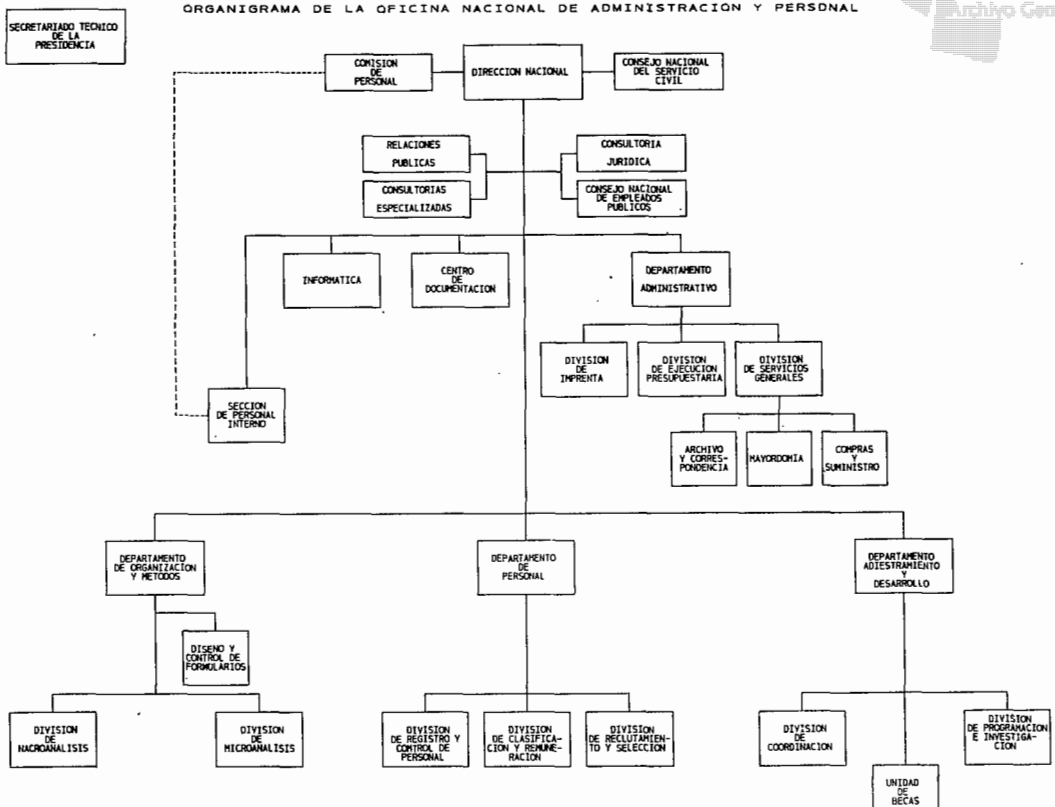
Competencia de la Cámara de Cuentas para conocer y decidir las acciones ejercidas contra los funcionarios responsables de la aplicación de las normas del Servicio Civil

Esta importante atribución es conferida a la Cámara de Cuentas por el mismo Art. 32 al disponer que le corresponde "Conocer de las acciones ejercidas contra los funcionarios del Estado responsables de la aplicación de la Ley y su Reglamento, en los casos en que sean acusados de contravenir sus disposiciones".

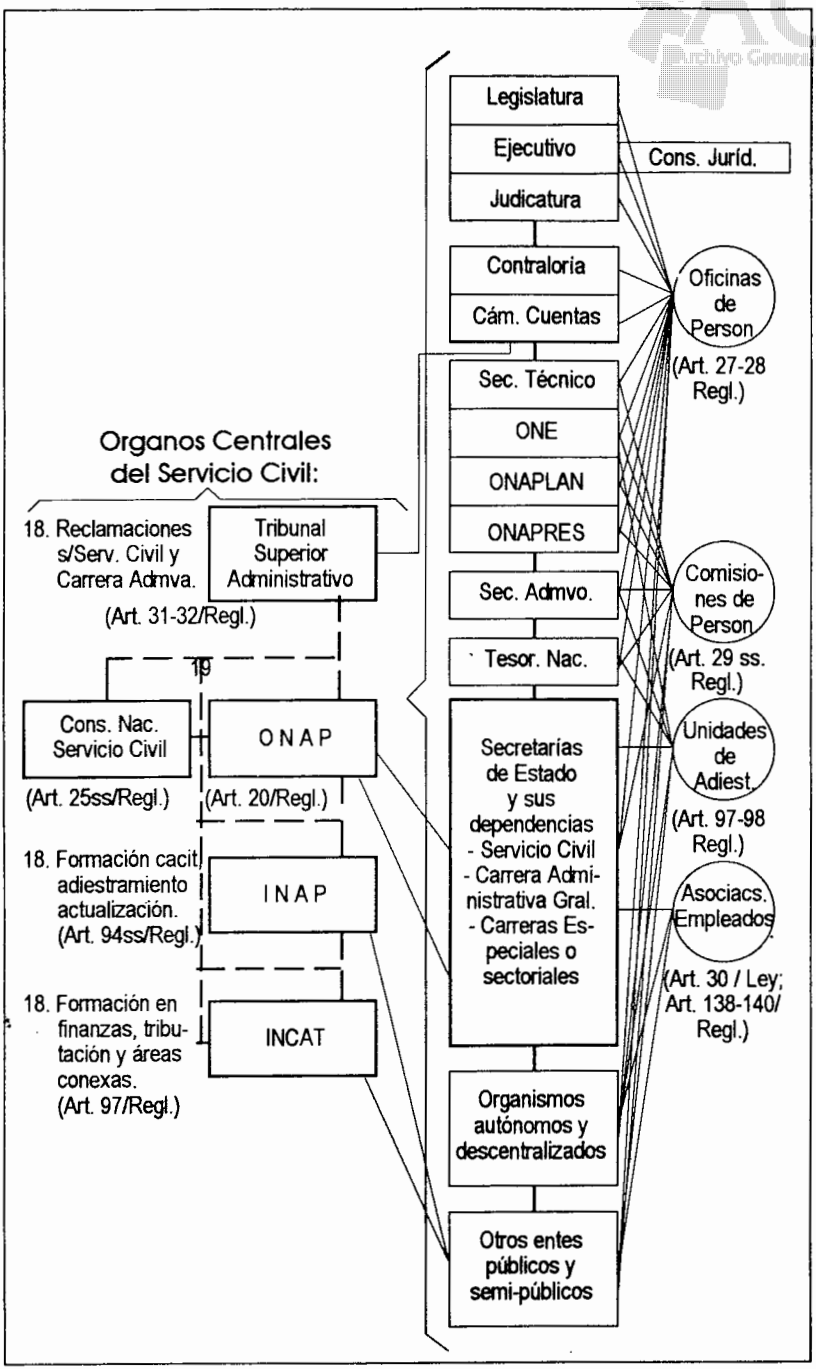
Resulta de la letra y el espíritu de este precepto, que un funcionario ejecutivo de la Administración Pública, titular de una Secretaría de Estado, Dirección General u organismo equivalente, puede ser demandado ante la Cámara de Cuentas por un servidor público cuando éste considere que aquél le ha negado un derecho, como, por ejemplo la concesión de las prestaciones económicas instituídas por el Art. 28 de la Ley en favor de los empleados y funcionarios despedidos sin causa justificada.(162)

(162) Consúltese el literal (t) del Art. 157 del Reglamento que califica esta negativa como falta de quinto grado, que da lugar a la destitución del funcionario.

ORGANIGRAMA DE LA OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACION Y PERSONAL



ONAP/GBM/JULIO, 1994.


Legislatura
Ejecutivo
Cons. Juríd.
Judicatura
Contraloría
Cám. Cuentas
Oficinas de Person.
(Art. 27-28 Regl.)
Sec. Técnico
ONE
ONAPLAN
ONAPRES
Organos Centrales del Servicio Civil:
18. Reclamaciones s/Serv. Civil y Carrera Admva.
(Art. 31-32/Regl.)
Tribunal Superior Administrativo
Sec. Admvo.
Comisiones de Person.
(Art. 29 ss. Regl.)
Tesor. Nac.
19
Cons. Nac. Servicio Civil
(Art. 25ss/Regl.)
ONAP
(Art. 20/Regl.)
Secretarías de Estado y sus dependencias
- Servicio Civil
- Carrera Administrativa Gral.
- Carreras Especiales o sectoriales
Unidades de Adiest.
(Art. 97-98 Regl.)
18. Formación cacit, adiestramiento actualización.
(Art. 94ss/Regl.)
INAP
Asociacs. Empleados
(Art. 30 / Ley; Art. 138-140/ Regl.)
18. Formación en finanzas, tributación y áreas conexas.
(Art. 97/Regl.)
INCAT
Organismos autónomos y descentralizados
Otros entes públicos y semi-públicos

RELACIONES ENTRE LOS ORGANOS CENTRALES DEL SERVICIO CIVIL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

Funciones y Contactos Principales:

1. Legislación: Vigilacia de su aplicación, en materia de Servicio Civil yCarrera.....
2. Reglamentación. 3. cresación de cargos y fijación de sueldos. 4 Nominac. 5. Disciplina.....
6. Reclamaciones de Servicio Civil en última instancia. (Derecho común. Der. Admvo.).....
7. Control de nombramientos. 8. Contratos. 9. Salarios. 10. Incentivos económicos..... (Legisl. correspond.)
11. Apelación disciplinaria y administrativa. (Art. 31-32/Regl.).....
12. Interrelación con entidades foráneas de Admón. Pública, y asistencia técnica y financiera..... (Ley 55, 1965.)
13. Censos y estudios sobre servidores públicos y sus condicoines de vida y trabajo.....
14. Programación de la racionalización de la Admón. Pública y desarrollo del Servicio Civil.....
15. Previsión y autorización de egresos para Servicio Civil y Carrera Administrativa.....
16. Trámite y control de nombramientos, contratos y prestación de servicios personales.....
17. Remisión de cheques, comprobantes de pagos e información conexa.....
19. Ejecución de acciones técnicas y administrativas referentes a:
    - 19.1 Clasificación y valoración de cargos (Art. 13/Ley 34 ss/Regl.)
    - 19.2 Sueldos y complementos (Art. 14-15/Ley; 40ss/Regl.)
    - 19.3 Incentivos por mérito. (Art. 46ss/Regl.)
    - 19.4 Nombramientos y acciones conexas del Servicio Civil (19-20/Ley; 57-58 Regl.)
    - 19.5 Ingreso a Carrera Administrativa (Reclut-contratac-selección nombramiento definitivo (Art. 31-33/Ley; 59-79/Regl.)
    - 19.6 Evaluación del desempeño y promoción (Art. 34-35/ley; 80-92/Regl.)
    - 19.7 Régimen disciplinario (Art. 149-164/Regl.)
    - 19.8 Seguridad y asistencia del empleado (Art. 28-29/Ley; 132 ss./144ss/Regl.)
    - 19.10 Otras acciones de Servicio Civil y Carrera Admva. (Arts. 36ss/Ley Separación de la Carrera Admva.: Art. 144-148/Regl.)
22. Asesoría técnica de la ONAP y demás órganos del Servicio Civil.....
23. Potestad de acogerse al Reglamento de la Ley 14-91 (Art. 166/Regl.).....
24. Beneficiarse de acciones del INAP y el INCAT. 25. Intercamb. experiencias.....
26. Recibir orientación de la ONAP y demás órganos del Servicio Civil.....

Organos Centrales del Servicio Civil:

- 18. Reclamaciones s/Serv. Civil y Carrera Admva. (Art. 31-32/Regl.) — Tribunal Superior Administrativo
- 19. — Cons. Nac. Servicio Civil (Art. 25ss/Regl.) — ONAP (Art. 20/Regl.)
- 18. Formación cacit, adiestramiento actualización. (Art. 94ss/Regl.) — INAP
- 18. Formación en finanzas, tributación y áreas conexas. (Art. 97/Regl.) — INCAT

Legislatura
Ejecutivo — Cons. Jurid.
Judicatura
Contraloría
Cám. Cuentas
Sec. Técnico
ONE
ONAPLAN
ONAPRES
Sec. Admvo.
Tesor. Nac.
Secretarías de Estado y sus dependencias - Servicio Civil - Carrera Administrativa Gral. - Carreras Especiales o sectoriales
Organismos autónomos y descentralizados
Otros entes públicos y semi-públicos

Oficinas de Person. (Art. 27-28 Regl.)
Comisiones de Person. (Art. 29 ss. Regl.)
Unidades de Adiest. (Art. 97-98 Regl.)
Asociacs. Empleados (Art. 30 / Ley; Art. 138-140/ Regl.)

CAPITULO VIII

DEFINICION DE LOS CARGOS QUE CONFORMAN LA FUNCION PUBLICA EN LA RAMA EJECUTIVA: REQUISITOS DE IDONEIDAD

SUMARIO:

Consideraciones generales. Definición de la clasificación de cargos. Objetivos de la clasificación y valuación de puestos. El programa de clasificación de cargos. Estructura del programa de clasificación de cargos. El análisis del cargo: Metodología. Informaciones que se deben obtener. Identificación y natualeza del cargo. Metodología para obtener las informaciones. Especificación de clase de cargo. Sistema integral de clasificación y valoración de los crgos del Servicio Civil. Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo. Manuales sectoriales: Carreras especiales. Actualización de los manuales de cargos civiles clasificados. Características de la especificación de clases de cargos de acuerdo con el Reglamento. Inclusión de las clases de cargos en el Presupuesto de la Nación. Reclasificación de cargos. Asignación de trabajos en adición a las tareas ordinarias. Procedimiento de clasificación de cargos. Especificación de clase de cargos.

Consideraciones generales:

La mayoría de los autores acostumbran a abordar el tema de la clasificación de puestos luego de haber enfocado otros procesos de personal. En esta ocasión este tópico será tratado antes, en vista, no sólo de su importancia, sino también de su vinculación con los demás procesos referentes al manejo de personal. Ello permitirá comprender mejor todo el contenido de esta obra, y en particular las demás áreas de personal, tales como remuneración e incentivos, reclutamiento y selección, evaluación del desempeño y promoción, y adiestramiento, etc.

La clasificación y valuación de puestos constituye una de las fases más importantes de un sistema de administración de personal. Es el soporte de todo el proceso de personal, pues permite el desarrollo científico de otras áreas administrativas y de gestión de los recursos humanos.(163)

Tanto la doctrina como la práctica administrativa preconizan el carácter objetivo de la descripción de puestos. Se aduce que al clasificar los puestos de una institución "la mirada debe estar atenta al conjunto de tareas y responsabilidades del puesto y no a la persona que lo ocupa".(164)

La capacidad, el prestigio, la eficiencia y otros factores personales no interesan a los fines de la clasificación.
Estos postulados en que se fundamenta la objetividad de la descripción, válidos en principio, en la práctica sufren serias limitaciones cuando se trata de ejecutar un programa de descripción de puestos en una organización de varios años de instituída, cuyo crecimiento estructural y el natural proceso de creación de nuevos cargos no han descansado sobre estudios científicos.

En estas instituciones prevalecen profundas desigualdades entre los requerimientos de idoneidad exigibles por el puesto y la

---

(163) Para el desarrollo de los procesos de reclutamiento y selección de personal, adiestramiento en servicio, evaluación del desempeño, incorporación de servidores activos a la Carrera Administrativa y otros de interés, la definición de las tareas y responsabilidades de los cargos resulta imprescindible.
(164) Luis Scheker Ortíz, Clasificación de Puestos, El Caribe, Santo Domingo, edición del 4 de febrero de 1967, pág. 7-A, Artículo No. 11.

preparación real de la persona que lo ocupa, situación que se hace más patética aún, cuando la organización pertenece al sector público, en un país como el nuestro, donde se carece de normas y criterios adecuados que regulen el ingreso a la Administración gubernamental.(165)

Esta situación demanda la revisión del principio de objetividad para adaptarlo a la realidad de la organización, en circunstancias en que puedan evaluarse los componentes del cargo de manera objetiva, independientemente de quien lo ocupe, y en que se pueda determinar simultáneamente, si la persona es apta para desempeñar la función.

Este capítulo analizará el sistema de clasificación y valoración de cargos que sirve de fundamento al régimen estatutario de la función pública desde el punto de vista doctrinal y su vinculación con la Ley y el Reglamento.

Definición de la clasificación de cargo

Consiste en la investigación e identificación de las responsabilidades, tareas y funciones de los puestos de una organización con la finalidad de eliminar los títulos inapropiados y crear aquellas nomenclaturas que describan correctamente los cargos, de acuerdo con su grado de complejidad y dificultad, de desempeño, dando vigencia al principo de derecho laboral de igual paga por igual trabajo, en condiciones de trabajo similares.
Una definición más amplia y precisa es la ofrecida en Industrial Job Evaluation Systems.(166)

"Valuación de puesto. . . es la operación que determina el valor de un puesto en una organización en relación con otros puestos de la misma. Empieza con un análisis de los trabajos para obtener descripciones de los puestos, incluyendo la relación de las descripciones, por medio de algún sistema diseñado para determinar el valor relativo de los puestos, o

---

(165) En nuestro caso, la situación es alarmante toda vez que es de todos conocida la tradición cultural que prevalece en la República en el sentido de que se ingresa a la Administración Pública en base a criterios políticos, desconociendo los requerimientos de idoneidad. Para estos casos se impone una reubicación del empleado de acuerdo con sus aptitudes o un adiestramiento en servicio en las circunstancias que proceda.

(166) E. Lanham, Valuación de Puestos, Compañía Editorial, S. A., México, 1962, pág. 15.

grupos de puestos. También incluye el avalúo de estos valores, estableciendo los salarios máximo y mínimo para cada grupo de trabajo, con base en su valor relativo. La operación termina con la revisión final del sistema de salarios."

El concepto externado precedentemente pone de relieve el carácter objetivo e impersonal del proceso de descripción de puestos y su interrelación con el régimen de remuneración. Este último aspecto, no obstante, será tratado en la parte referente al Capítulo IX sobre administración de sueldos y salarios.

Puede advertirse, además, que la descripción en sí encierra todo un proceso, cuyos elementos principales son: el análisis de los puestos, incluyendo el estudio de sus diferentes componentes, descripciones y denominaciones de los mismos, valoración del puesto para determinar su importancia con respecto a los demás cargos de la institución y el aspecto referente al estudio de sueldos y elaboración de la estructura salarial de la organización.

Como bien apunta Lanhann,(167) cada uno de estos elementos requiere una adecuada planificación en términos de organización, selección de analistas y ejecución del proceso. Estos aspectos serán tratados en páginas subsiguientes.

Antes, conviene señalar que la descripción y valuación de puestos es una actividad propia de la administración de personal, distinta de lo que en ingeniería industrial suele denominarse estudio de tiempos y movimientos. La primera trata de definir las tareas del puesto y los requerimientos de idoneidad exigidos a la persona que ocupe la posición. El estudio de tiempos y movimientos persigue identificar los pasos y secuencias en la realización de las tareas para determinar el tiempo de ejecución.

Objetivos de la clasificación y valuación de puestos

Un programa de clasificación y valuación de puestos puede lograr varias finalidades:

Facilita la organización administrativa. Proporciona datos que permiten una mejor división del trabajo en una organización,

---

(167) Ibid.

pues agrupa los trabajos relacionados entre sí. El esquema de la estructura de cargos ayuda considerablemente a la planificación administrativa.

"El puesto es la célula básica de funcionamiento de toda organización. Es la unidad que le da vida a la organización. Es el instrumento principal de la administración para lograr que el trabajo se haga y para controlar la dirección y marcha del esfuerzo productivo".[168]

Define el valor de cada puesto. Ofrece informaciones concretas para determinar el valor relativo de los puestos, circunstancia que permite una administración más justa del régimen de remuneración.

Reclutamiento y selección. Permite una mejor promoción de las oportunidades de empleo y una selección científica, al proporcionar los requerimientos de idoneidad exigidos por el cargo.

Adiestramiento en servicio. Al señalar las tareas, responsabilidades y funciones de los puestos y las condiciones de capacidad que deben reunir quienes los ocupen, facilita la programación y ejecución del adiestramiento. Estas circunstancias propician un entrenamiento más efectivo, inclusive en la fase de preingreso.

Ubicación del empleado activo. Permite una mejor ubicación del empleado, a tono con sus conocimientos y aptitudes.

Promoción del personal. Proporciona elementos para desarrollar sobre bases justas la política de ascensos de la organización.

Reducción de quejas y rotación. Proporciona un clima de relaciones interpersonales satisfactorias, el cual reduce al mínimo las quejas y la rotación del personal, elevando la moral del trabajador.

Simplificación de la elaboración del presupuesto. Al agrupar puestos sustancialmente iguales, en clases, reduce las denominaciones excesivas, y crea un régimen de remuneración uniforme, todo lo cual permite simplificar la elaboración y ejecución del presupuesto de la empresa y obtener un adecuado control de los costos de personal.

Incremento de la eficiencia. El estudio de los puestos y la consecuente racionalización de sus tareas y funciones, así como la determinación de los requisitos de capacidad, permite aumentar la eficiencia de la mano de obra.

---

(168) H. Donald McInnis, La Clasificación de Puestos y la Administración de Salarios en el Gobierno Nacional, Centro Regional de Ayuda Técnica, México, 1965, pág. 9.

Negociación colectiva. En el sector privado y en las instituciones estatales, donde es dable desarrollar pactos colectivos de condiciones de trabajo, se manifiesta una relación de trabajo más armónica entre empresa y trabajador. La descripción de las funciones, tareas y responsabilidades de los puestos, y demás elementos complementarios, facilita considerablemente las discusiones de las condiciones de trabajo, puesto que tales descripciones constan en el Manual de puestos que se haya elaborado, el cual será un valioso documento de referencia en dichas discusiones.

Resulta, pues, evidente, del análisis de las consideraciones precedentes, la importancia económica, social, laboral y administrativa que encierra la formulación de una política de clasificación y valuación de puestos, adecuadamente definida. Sus beneficios redundarán tanto en favor de la organización como de su personal.

El programa de clasificación de cargos

Frecuentemente ejecutivos, obreros y empleados tienen la creencia de que un programa de clasificación y valuación de puestos resolverá los problemas más intrincados de la organización en el campo de personal, desde la fase salarial hasta la creación de condiciones de trabajo satisfactorias. En principio, esta concepción es errónea.(169)

Un programa de clasificación y valuación de puestos puede reducir considerablemente tales problemas cuando se formula, ejecuta y administra de manera hábil y satisfactoria. Pero nunca podrá servir de panacea a los difíciles y complejos problemas humanos de la empresa.

Obviamente para lograr tal premisa es preciso que como condición *sine qua non,* se produzca el decidido apoyo de la dirección y la toma de conciencia de los servidores de la institución, en cuanto a los fines que se propone obtener el programa.

---

(169) En el Gobierno, la situación se torna más compleja por cuanto la implantación del programa para obtener los resultados deseados, necesariamente demanda del desarrollo de otros procesos que le son complentarios y de una decidida voluntad política para viabilizarlos.

Nada lograría una institución con elaborar planes concretos de descripción de puestos si no cuenta con el apoyo de funcionarios y empleados, y los recursos necesarios para ponerlos en práctica.

En la ejecución de un programa de clasificación de puestos aflora un sinnúmero de problemas; unos de orden práctico, de la esencia misma del proceso del análisis, con sus raíces en las contradicciones estructurales y de procedimiento de la institución;[170] otros, de origen humano, surgidos de la natural resistencia y oposición del hombre a los cambios e innovaciones.

"La instalación de un sistema de valoración de tareas suscita ciertos problemas, y tropieza, desde un principio, con ciertas dificultades. . . No es preciso disimular que aun en los Estados Unidos, donde está muy desarrollado, y con más razón en un país como el nuestro, donde constituye una novedad, esta técnica levanta controversias y reservas bastante importantes, en ambientes diversos, especialmente en los medios obreros y sindicales. . . En este asunto es preciso no perder de vista la importancia del factor humano y esforzarse en crear, ante todo, un clima favorable a la operación propuesta, mediante una política de información y de cooperación inteligente y sincera."[171]

Programas de descripción de puestos han fracasado en los sectores público y privado por no haberlos planeado con base en la estrategia consignada por el autor citado.

En algunas empresas se han elaborado dichos programas, pero a veces no se han establecido por la resistencia de los propios obreros y de los sindicatos. Son muy pocas las compañías comerciales e industriales que actualmente fundamentan su política de personal en un programa de descripción de puestos. Lo mismo sucede a nivel de la Administración Pública.

Estructura del programa de clasificación de puestos

Un programa de clasificación de puestos requiere una definición

---

(170) Las distorsiones en las estructuras organizativas es uno de los principales obstáculos. De ahí que la ONAP, en el sector financiero del Estado haya unificado los esquemas de organización de la Secretaría de Estado de Finanzas y sus dependencias, donde ya se han incorporado servidores públicos a la Carrera Administrativa.

(171) Claude Lapierre, *Valoración de Puestos* de Trabajo, Ediciones Deusto, Bilbao, 1966, Pág. 26. Tercera edición.

de los niveles de trabajo que lo integran. Este esquema estará condicionado, en su amplitud, por la magnitud y naturaleza de la organización.

Siendo el puesto la unidad básica de la organización, y descansando sobre ella todo el proceso de investigación, identificación y análisis inherente a la descripción, se impone su definición, así como la de los demás niveles ocupaciones y elementos del programa.

Puesto: Es un conjunto de tareas, responsabilidades y funciones regularmente asignadas, que requiere el empleo de una persona. Esta definición puede aplicarse tanto a un puesto de una empresa privada como de una entidad pública.

El legislador ecuatoriano, al definir el puesto público expresa: ". . . Es la función establecida presupuestariamente, integrada por un conjunto de deberes y responsabilidades asignadas o delegadas por la Ley o por autoridad competente, que requieren el empleo de una persona durante la jornada legal de trabajo, o parte de ella."(172)

Ejemplos de puestos:

-Mecanógrafo
-Mecanógrafo - archivista
-Mecanógrafo - taquígrafo
-Mecanógrafo - oficinista
-Mecanógrafo - secretario
-Mecanógrafo - auxiliar
-Mecanógrafo - asistente
-Supervisor de almacén
-Inspector

Clase de puestos. Está constituída por un conjunto de puestos sustancialmente similares en sus tareas, deberes, funciones y complejidades, identificados con el mismo título, remunerados dentro de la misma escala de sueldos, y que requieren, de las personas que los desempeñen, las mismas condiciones de idoneidad.

(172) Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Secretaría Técnica de Administración, Oficina de Personal, Quito, 1964, pág. 1.

La clase puede estar constituída por uno o más puestos.[173]

-Mecanógrafo I
-Mecanógrafo II
-Mecanógrafo III
-Mecanógrafo IV

Este ejemplo muestra tres clases distintas, que pueden estar integradas por un número indeterminado de puestos. Pero cada una de ellas agrupará sólo aquellos puestos fundamentalmente similares, sin que ello signifique que los puestos integrados, necesaria y absolutamente deban ser idénticos.

Puede suceder que, inclusive, los siete puestos de mecanógrafos con diferentes denominaciones presentados en el ejemplo de la página anterior, queden integrados sólo en las clases de Mecanógrafo I y II.

Serie de clases: Es un conjunto de clases de cargos con características generales similares, en cuanto a los tipos de labores y responsabilidades que comprenden, diferenciadas dichas clases, por los respectivos requisitos de ideoneidad demandados, su dificultad de desempeño, así como por los grados salariales que les corresponden.[174]

Ejemplos de series.

-Archivista I
-Archivista II
-Archivista III
-Analista de Personal I
-Analista de Personal II
-Relacionador Público I
-Relacionador Público II

Presenta el ejemplo anterior tres series distintas entre sí: la de Archivo, la de Personal y la de Relaciones Públicas.

---

(173) Esta definición coincide con la consignada en el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, elaborado por la ONAP en 1995.
(174) Consultése Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo ob. cit.

Grupo ocupacional: Es un conjunto de "clases de cargos" y "series de clases", conexas o complementarias, colocadas bajo una denominación común amplia por pertenecer a un mismo tipo general de trabajo.

Para clasificar, valorar y ordenar los cargos de la Carrera Administrativa General la ONAP definió y aprobó los cuatro (4) grupos siguientes:

Grupo Ocupacional 1 : Trabajos de Servicios Generales;
Grupo Ocupacional 2 : Trabajos de Apoyo administrativo;
Grupo Ocupacional 3 : Trabajos Profesionales y técnicos;
Grupo Ocupacional 4 : Trabajos de Dirección y supervisión.

Cada grupo ocupacional a su vez, fue dividido en los subgrupos y áreas de actividades que se indican en el INDICE OCUPACIONAL del Manual General.[175]

Por ejemplo el Grupo Ocupacional III está integrado por profesionales y técnicos, como hemos visto y representa un conjunto de clases y series de niveles técnicos y profesionales, conexas o complementarias, colocadas bajo una misma denominación común.

A continuación presentamos algunos ejemplos de cargo, clases y series que integran este grupo:

Area de salud

- Psicólogo I, II, III
- Trabajador Social I, II, III
- Médico
- Bioanálista
- Enfermera, I, II, III
- Promotor social (técnico)

Area de Obras Públicas

- Inspector de Construcciones coloniales
- Técnico en financiameitno de proyecto de transporte e infraesctructura.
- Programador de computadoras

---

(175) Ibid, pág. 5.

Area forestal y Control Ambiental

- Técnico forestal
- Técnico en Organización Ambiental
- Técnico en planificación ambiental
- Analísta de Adiestramiento

Area de Finanzas

- Analísta de presupuesto
- Analista de Formulación de proyecto
- Abogado I, II, III
- Analísta de personal

Cuando un programa de clasificación y valuación de puestos requiere utilizar la división de servicios, se refiere a organizaciones de vastas extensiones de actividades, como los gobiernos nacionales. El Gobierno de Venezuela divide la función pública en Ramos,[176] en vez de servicios, como el de Ecuador.[177]

Ejemplos de servicios:

- Administración;
- Educación, Cultura y Artes;
- Previsión Social, Trabajo y Salud;
- Ingeniería, Ciencias Naturales y Físicas;
- Comunicaciones y Transportes;
- Diplomático y Consular;
- Justicia y Seguridad Pública; y
- Artes Gráficas, Artesanías y oficios varios;

Hay organizaciones que por su naturaleza y escaso personal, sólo requieren delinear una estructura fundamentada en clases. Otras de mayor alcance y personal, instituyen los grupos ocupacionales.

El Análisis del cargo: Metodología

Se denomina análisis de puesto o de trabajo el proceso de

(176) Manual Descriptivo de Clases de Cargos, Comisión de Administración Pública, Caracas, Venezuela, 1966. pág. 1.
(177) Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, ob. cit. pág. 15.

estudio, investigación e identificación de todos los componentes del puesto, desde tareas, responsabilidades y funciones hasta el establecimiento de los requisitos de capacidad que demanda su ejecución satisfactoria.

Elizabeth Lanhanm, al comentar este importante elemento de la clasificación de puestos, expresa:

"Análisis de trabajo, se define como el proceso por el cual se determina la información pertinente relativa a un trabajo específico, mediante la observación y el estudio. Es la determinación de las tareas que componen un trabajo y de las habilidades, conocimientos, capacidades y responsabilidades requeridas del trabajador para su adecuado ejercicio, y que diferencian el trabajo de todos los demás."(178)

La misma autora destaca que el análisis del puesto debe incluir, además, un análisis de las condiciones y del ambiente en que se lleva a cabo el trabajo.(179)

Esta tarea de análisis del puesto es compleja en sí, amén de exigir del analista un conocimiento cabal de la institución y de sus funciones, para poder ponderar satisfactoriamente los serios problemas que entraña el proceso de descripción y valuación de puestos.

Informaciones que se deben obtener

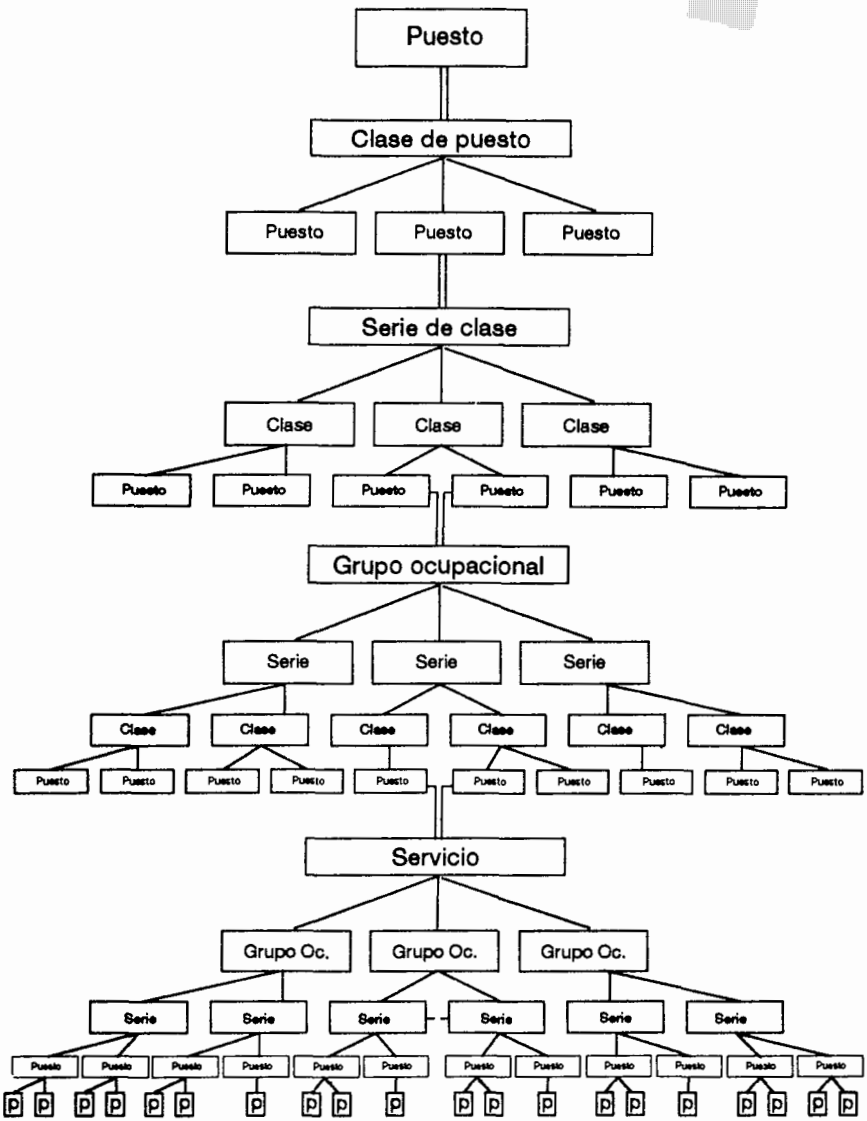
Esta parte analizará las informaciones necesarias para llevar a cabo un efectivo análisis del puesto. Se dividirá en los aspectos siguientes:

- Identificación y naturaleza del puesto;
- Descripción del trabajo;
- Requerimientos de capacidad; y
- Otros requerimientos.

---

(178) Ob. cit., pág. 163.

(179) El factor referente a las condiciones y ambiente en el cual se ejerce el trabajo, influye de una manera determinante en la productividad, y es tomado en cuenta en la valoración del trabajo.



Estructura de un programa de descripción y valuación de puestos

Identificación y naturaleza del puesto.

El analista de personal, antes de proceder al estudio de los elementos del puesto, deberá identificarlo y localizar su ubicación departamental y geográfica.

Asimismo deberá definir el tipo de trabajo, si corresponde al trabajo calificado en el área de profesional universitario o del nivel técnico, o si es trabajo manual calificado o semicalificado, o de administración general.(180)

En esta etapa se determinará si existe concordancia entre la denominación otorgada regularmente al cargo, y la función específica que se ejecute al momento de la investigación. Es decir, si el título del nombramiento concuerda con la función específica del cargo.

Descripción del trabajo

Se trata de obtener informaciones referentes a qué trabajo específico tiene asignado el puesto y al esfuerzo físico o mental requerido para realizar el trabajo.

Para determinar el trabajo asignado al cargo es preciso contar con una descripción narrativa de las tareas primarias y secundarias atribuidas al puesto, en circunstancias en que pueda deducirse con exactitud si se trata de un trabajo en el cual predomina el esfuerzo manual.

La descripción del trabajo deberá proporcionar datos que permitan determinar cómo se ejecuta el trabajo.

. . . **"Físicamente, comprende el uso de maquinarias, herramientas, instrumentos de precisión, artefactos, accesorios, los procedimientos de rutina y los movimientos del trabajador. Mentalmente, los métodos que se refieren al conocimiento que debe aplicarse a las tareas. Puede comprender el uso de cálculos, fórmulas, la aplicación del criterio y la decisión, o la selección y transmisión del pensamiento. El trabajador puede aplicar un método simple en la realización de la tarea o puede**

---

(180) Asimismo, el analista deberá consignar si se trata de un cargo de carrera o de libre nombramiento de acuerdo con las previsiones de los Arts. 16 y 17 de la Ley.

tener a su disposición varios métodos, pudiendo emplear cualesquiera de ellos con igual éxito."(181)

Otro requerimiento de la descripción del cargo es el relativo a la finalidad de trabajo. El citado administrativista peruano señala al respecto:

"Esta parte de la fórmula responde al propósito que se persigue en la ejecución del trabajo e indica las tareas que corresponden al trabajo en conjunto. . El propósito o el por qué del trabajo es lo primero que el analista debe comprobar con el fin de orientarse para los análisis subsiguientes. Ello le ayudará a determinar la relación que existe entre cada tarea y el trabajo en conjunto."(182)

Los postulados precedentes, en la práctica, resultan de difícil ejecución, sobre todo cuando es utilizado el método indirecto para recoger las informaciones. Suele manifestarse con bastante frecuencia la tendencia de los empleados a adulterar la descripción del trabajo presentado (183).

Una narración distorsionada, con la única finalidad de presentar un trabajo más complejo y difícil, y la falta de participación efectiva del supervisor en la revisión de los datos suministrados por el empleado, vienen a coadyudar al mantenimiento del problema.

Otro aspecto que dificulta la obtención de una descripción satisfactoria mediante el método indirecto, es el bajo nivel educativo de la fuerza de trabajo en los sectores de puestos de baja jerarquía.(184)

Este fenómeno es más evidente aún en los países insuficientemente desarrollados.

---

(181) J. Alberto Rivas L., Análisis y Evaluación de Trabajos, Multi-impresos, Lima, Perú, 1971., pág. 16.

(182) Ibid.

(183) En una Administración Pública donde prevalece la influencia político-partidista y otras prácticas indeseables en el nombramiento de personal, es muy frecuente que el incumbente del cargo no reúna los requisitos de idoneidad y trate de adulterar las informaciones solicitadas.

(184) En Venezuela para enfrentarse a la situación creada cuando la persona no reúne los requisitos que demanda el cargo, aun cuando haya acumulado años de experiencia en el ejercicio eficiente de sus tareas, se ha diseñado una tabla de equivalencia, de manera tal, que los años en servicio puedan suplir tales requerimientos. En la ONAP en base a este precedente, también se ha elaborado una tabla de equivalencias.

Una descripción del trabajo debidamente elaborada facilita considerablemente la fase de análisis. Cuando sucede lo contrario, el análisis del puesto resultará lo más complejo y arduo de todo el proceso de descripción y valuación.

Requerimientos de capacidad.

El análisis de puestos, al valorar las diferentes tareas del trabajo y determinar su nivel de complejidad y dificultad, permitirá definir los requerimientos de capacidad y experiencia necesarios para desempeñar eficientemente el trabajo.

En la práctica, bajo el sistema de cuestionario, se presenta de manera constante una confusión de parte de los supervisores a quienes se les exige señalar los conocimientos y habilidades requeridos por el puesto, para que una persona pueda desempeñarlo satisfactoriamente. Se confunden los requerimientos de capacidad y experiencia que demanda el cargo, con las condiciones de capacidad de la persona, que actualmente ocupa dicha función.

Es del todo cierto que esta circunstancia no es óbice para que el analista determine dichos requerimientos. Pero no debe olvidarse que el supervisor está en condiciones muy favorables para señalar las aptitudes y experiencias que debe reunir la persona, puesto que él, mejor que nadie, conoce las características del cargo.[185]

Otros requerimientos

Un exhaustivo análisis de trabajo debe procurar obtener otras informaciones, tales como:

-Supervisión ejercida o recibida;
-Grado de discrecionalidad para tomar decisiones;
-Responsabilidad del puesto;
-Relaciones públicas;
-Condiciones de trabajo;

(185) El analista de personal, en adición a los datos suministrados por el superior inmediato del puesto, debe valerse de otros medios para confirmar y definir los requerimientos de capacidad y experiencia para los puestos del organismo; como es la identificación de los diferentes grados académicos, técnicos, vocacionales, y de educación básica que se ofrecen en nuestro país. Esto así, porque dichos requisitos deben basarse en los niveles de educación que demanda el mercado laboral; no se deben indicar cursos, especialidades, post-grados u otros niveles de educación, que no sean impartidos por las instituciones académicas dominicanas.

-Riesgos de trabajo; y
-Adiestramiento necesario.

Metodología para obtener las informaciones

Reiteradamente se ha expresado que el análisis de trabajo se fundamenta en las informaciones obtenidas de todos los elementos que correspondan al puesto. La selección de la metodología para recabar datos dependerá de diversos factores, tales como la magnitud de la empresa y disponibilidad de analistas adiestrados

Generalmente se utilizan los instrumentos siguientes.

-Entrevistas;
-Cuestionarios; y
-Fórmula mixta (entrevista y cuestionario)

Entrevistas

Bajo este sistema el analista entrevista y observa, personalmente, al trabajador en el momento de ejecución de las tareas. Obtiene así las informaciones inherentes a la descripción y valuación de puestos mediante observación personal.[186]

Este sistema evita las distorsiones presentadas por los empleados en la descripción del trabajo, y suple el inconveniente de descripciones indebidamente elaboradas, como se había referido anteriormente, puesto que evita el problema de que los mismos servidores de la organización realicen la labor narrativa.

Por supuesto que todo ello estará condicionado a que el analista posea las habilidades y los conocimientos adecuados. Este sistema tiene el inconveniente del elevado costo y de la lentitud, cuando el proceso se ejecute en organismos de gran extensión de actividades y servicios. En un gobierno nacional prácticamente resulta imposible la utilización única de este sistema.

La entrevista es utilizada con mayor frecuencia cuando se recurre al procedimiento de observación del trabajo por empleados

---

(186) En la práctica el analista obtiene estos datos preguntando Qué tareas se hacen, Cómo se hacen, Para qué se hacen, Para quién se realizan dichas tareas; Con quien debe coordinarlas; así también, quienes realizan labores similares o iguales a las que el servidor ejecuta.

que conozcan las tareas y funciones del puesto, o por un analista-observador ajeno a la organización.

Es evidente que este sistema sólo podría desarrollarse en instituciones pequeñas, de limitada fuerza de trabajo.

Cuestionario

Este sistema es el más usado, tanto en instituciones públicas como empresas privadas; inclusive, el método anterior requiere ser completado por el diseño de formularios que sirvan de guía a los entrevistadores.[187]

(187) El cuestionario presenta la ventaja de ser económico y práctico, y puede imprimir un ritmo de celeridad al estudio de clasificación de puestos, cuando es elaborado adecuadamente y los supervisores participan activamente en la revisión de los datos ofrecidos por el empleado, y en su devolución a la oficina o unidad que esté llevando a cabo la encuesta. Supone como es natural, la descripción del trabajo por el propio empleado, operario o funcionario.

OFICINA DE PERSONAL

CUESTIONARIO DE DESCRIPCION Y VALUACION DE PUESTOS

Formulario utilizado en un estudio de clasificación y valuación de puestos.

Antes de proceder a llenar el cuestionario lea cuidadosamente las instrucciones que aparecen en la última página de este folleto y a continuación:

INSTRUCCIONES PARA EL EMPLEADO

A. Las casillas marcadas con los números I y II no requieren comentarios adicionales, se explican por sí mismas.

B. En la casilla III escriba el título oficial del puesto, tal como está expresado en su nombramiento o en la nómina de pago. Luego señale el título funcional del puesto, tomando como base las funciones que realmente desempeña. Este título puede ser el mismo que el oficial; sin embargo, hay casos en que son distintos. Ejemplo: Si un empleado nombrado como mecanógrafo realiza funciones de archivista, y es conocido como archivista, este último es el título funcional, y así debe anotarse en el cuestionario.

C. La casilla IV es la más importante. Describa cuidadosamente las funciones o tareas que ejecuta en el puesto. Sólo tenga en cuenta las tareas actuales, ordinarias o normales que Ud. reasliza. Indique el tiempo que dedica a cada una de ellas.

D. La casilla V se contesta con súlo indicar los títulos y el número de los puestos que estén bajo su dependencia.

E. En la casilla VI indique el equipo o máquinas de oficinas, tales como máquinas de calcular o reproducción., u otra que Ud. normalmente utilice en su trabajo. Indique también el tiempo aproximado, en horas, que usted las usa. En caso de que no use máquina de ningún tipo expréselo poniendo "Ninguna".

F. Las casillas VII y VIII se explican por sí mismas.

G. En la casilla IX deseamos saber a qué clase de revisión es sometido su trabajo. ¿Las determinaciones que Ud. toma en el curso de sus labores son finales o tiene que someterlas a otra persona para la decisión final? Considere las tareas que Ud. realiza normalmente y la forma usual en que son revisadas.

H. La casilla X es para conocer otro tipo de supervisión que Ud. reciba y no esté contemplado en las casillas anteriores. Si no tiene nada que agregar escriba "Ninguna".

I. Las casillas XI y XII no ameritan comentarios.

INSTRUCCIONES PARA EL SUPERIOR INMEDIATO

Cuando los empleados bajo su dependencia le devuelvan los cuestionarios que les fueron entregados, el Superior inmediato deberá proceder a la revisión detenida de cada uno de los mismos para constatar su exactitud y consignar su opinión. *En ningún caso podrá realizar cambios o alteraciones en las declaraciones de sus empleados.*

J. En la casilla XIII, luego de examinar las informaciones de su empleado, si la encuentra bien, deberá el Superior inmediato indicar que están completas y correctas. Si encuentra que no están bien, deberá resalizar las correcciones de lugar ampliando o rectificando los datos del empleado.

K. La casilla XIV solicita indicar los requisitos de educación, experiencia de trabajo y otras aptitudes que demandan el puesto para ser desempeñado con eficiencia. Es importante anotar aquí los requisitos del puesto como tal y *no las cualidades personales del empleado que lo ocupa.*

L. En la casilla XV el Superior inmediato consignará su firma.

M. La casilla XVI será llenada por la Oficina de personal.

I. IDENTIFICACION DE LA UNIDAD DE TRABAJO

DIRECCION DEPTO.:	
OFICINA	SECCION O CENTRO ASISTENCIAL:
LUGAR DONDE ESTA UBICADA:	

II. PERSONA QUE OCUPA EL PUESTO

NOMBRES:
APELLIDOS:

III. INFORMACIONES GENERALES SOBRE EL PUESTO

TITULO OFICIAL DEL PUESTO:	
TITULO FUNCIONAL:	
SUELDO	HORARIO DE TRABAJO

IV. DESCRIPCION DEL PUESTO

	TIEMPO EN HORAS	No llene este espacio

V. PUESTOS SUPERVISADOS

Señale los puestos bajo su dependencia directa:

DENOMINACIONES DE LOS PUESTOS	CANTIDAD

VI MAQUINA QUE UTILIZA EN SU TRABAJO

	Tiempo que la utiliza

VII. IDENTIFICACION DE SU JEFE INMEDIATO

Nombre:

Puesto que ocupa:

VIII. SEÑALE LOS NOMBRES DE COMPAÑEROS DE TRABAJO QUE REALICEN LABORES SIMILARES A LA SUYA

IX. FORMA EN QUE RECIBE INSTRUCCIONES

Recibo instrucciones generales_____	☐
Recibo instrucciones detalladas_____	☐
Uso mi criterio, sujeto a aprobación_____	☐

X. FORMA EN QUE ES REVISADO SU TRABAJO

Superficialmente _____ ☐

De manera minuciosa_____ ☐

Sólo en algunos aspectos_____ ☐

XI. FIRMA DEL EMPLEADO O FUNCIONARIO, Y FECHA

Fecha:

_____
Firma:

XII OBSERVACIONES QUE DESEA REALIZAR EL EMPLEADO

_____

XII. INFORMACIONES DEL SUPERIOR INMEDIATO

La información anerior es correcta _____ ☐

Los datos suministrados por el empleado deben rectificarse _____ ☐

Rectificaciones o Ampliaciones

TITULO PARA EL PUESTO QUE PROPONE EL SUPERIOR INMEDIATO

XIV. REQUISITOS DEL PUESTO SEGUN EL CRITERIO DEL SUPERIOR INMEDIATO.

EDUCACION	AÑOS	MATERIA	Adicionales o Deseables
Primaria			
Intermedia			
Secundaria			
Universitaria			
Post-grado Comercial o			
Secretarial			
Experiencia			

XV. FIRMA DEL SUPERIOR INMEDIATO

Lugar y Fecha:

_____

Firma:

XVI. PARA USO DE LA OFICINA DEL PERSONAL

Codificación	Clasificación
PRELIMINAR	**PRELIMINAR**
DEFINITIVA:	**DEFINITIVA:**

LA DESCRIPCION Y VALUACION DE PUESTOS

No	se utilizará para determinar si un empleado es bueno o malo. Esta es una responsabilidad de sus jefes.

No	será utilizada para reducir sueldos. La función básica de la Oficina de Personal es procurar el bienestar del empleado, nunca su perjuicio..

No	serán los empleados los que van a ser clasificados. Sólo se tomarán en consideración las funciones de los cargos, sin tener en cuenta las cualidades personales de quienes los ocupan.

Así como la idea de la clasificación ha probado su valor en muchos aspectos de la vida moderna, así también la práctica de clasificar los puestos ha probado su valor en la administración de personal, porque:

1. Ayuda en el Reclutamiento y Selección de nuevos empleados al mostrar la clase de trabajo que van a realizar y para el cual deben ser capaces.
2. Ayuda en el Adiestramiento de los empleados para que ocupen puestos más altos al mostrsar los detalles del trabajo para el cual tienen que ser adiestrados.
3. Proporciona una base sólida para medir la Eficiencia de los empleados.
4. Ayuda en el proceso Presupuestario al indicar específicamente el trabajo que se está realizando.
5. Mejora en alto grado la Moral y Productividad de los empleados por medio de un sistema de sueldos basado en el principio de *igual sueldo por igual trabajo.*

** Para llenar el cuestionario use máaguina de escribir o letra de molde.*

Sistema mixto

Esta modalidad resulta de una combinación de los dos sistemas anteriores. Su aplicación es válida para todos los niveles ocupacionales de la organización.

El uso de la entrevista como sistema complementario presenta la particularidad de que viene a subsanar las fallas localizadas en el sistema de cuestionarios. En puestos de niveles superiores a los intermedios, cuando se ofrecen las informaciones divulgativas pertinentes, los cuestionarios pueden contener descripciones satisfactorias.

La mayor frecuencia en el uso de la entrevista complementaria se notará en aquellas posiciones de niveles inferiores, donde es preciso recurrir a la observación y entrevista personal para suplir omisiones y otras fallas localizadas.(188)

Posiciones técnicas y altamente especializadas, también requerirán la utilización del sistema mixto para obtener los datos necesarios para el análisis del puesto.

Especificación de clase de cargo

Es la descripción elaborada por el analista luego de haber obtenido y analizado las informaciones referentes al puesto, a fin de enunciar las tareas, responsabilidades y funciones comunes a los cargos agrupados en la clase, indicando a la vez los requerimientos de idoneidad exigidos a la persona. El conjunto de especificaciones de clases conforma el Manual de Puestos Clasificados.

El alcance de la especificación de clase, por su misma naturaleza, presenta ciertas limitaciones, las cuales resalta con singular acierto la Comisión de Administración Pública de Venezuela, al expresar:

"Como instrumento metodológico, tienen todos sus planteamientos un carácter eminentemente enunciativo; los casos muy particulares escapan a su campo de acción y sólo pueden resolverse en función del grado de experiencia del técnico, más que de la información directa que se obtenga del manual. Tiene

(188) De ahí que el analista interprete mejor en qué consiste y cómo se ejecuta cada una de las tareas que indica el empleado, de forma tal que pueda luego describir adecuadamente las tareas del puesto, lo cual además le sirve para el proceso de valoración.

pues sus limitaciones naturales, ya que ningún método, en ningún caso de la actividad humana, se propone resolver los casos en sentido restringido, particular o específico."(189)

Debido a lo apuntado, en la misma definición de clase de puestos se destaca el hecho de que las clases agrupan "puestos sustancialmente similares", pero nunca idénticos en tareas y funciones.

Pese a ello, la especificación de clase tiene reservado un papel clave en la administración del programa. Representa, además de identificar la clase en sí y sus componentes factoriales, el documento de referencia para viabilizar los fines de la descripción y valuación de puestos.

En países donde este proceso se ha desarrollado lo suficiente, la especificación de clase es el instrumento utilizado por los órganos de representación obrera, para controlar la asignación de tareas de parte de la empresa.

Comúnmente se advierte en la institución que se encuentre en vías de implantar un programa de descripción y valuación de puestos, la reacción adversa de obreros, empleados y funcionarios, cuando su puesto ha sido agrupado en una clase cuya especificación lo define con una jerarquía administrativa o técnica inferior. Esto sucede con más frecuencia en aquellas organizaciones en que la denominación, asignación de tareas y remuneración del puesto no han respondido a un criterio racional.

Sistema integral de clasificación y valoración de los cargos del Servicio Civil

De acuerdo con el Art. 13 de la Ley "La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en coordinación con los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, elaborará y desarrollará un sistema integral de clasificación y valoración de

---

(189) Curso de Clasificación y Remuneración de Cargo, Caracas, Venezuela, 1962, pág. CR-20.

todos los cargos que conforman al Servicio Civil, pertenezcan éstos o no a la Carrera Administrativa".(190)

Agrega su Reglamento de aplicación, en su Art. 34. "La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en coordinación con los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, y especialmente con la participación activa de las oficinas de personal de todos los organismos del ramo ejecutivo, diseñará, desarrollará y administrará un sistema uniforme y equitativo de clasificación, ordenación y valoración de cargos, asignación de metas individuales de trabajo, y fijación de sueldos, compensaciones e incentivos, aplicables a todos los servidores civiles de dicho ámbito, pertenezcan o no a la carrera administrativa, conforme al Artículo 13 de la Ley".

La concesión de incentivos y compensaciones en ocasión de la asignación de metas individuales de trabajo será tratada en el capítulo correspondiente a la evaluación del desempeño.

Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo

En base a lo estipulado precedentemente por la Ley y su Reglamento, la ONAP elaboró, en coordinación con las Oficinas de Personal de Secretaria de Estado de Finanzas y sus respectivas dependiencias, un Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, y lo sometió a la consideración del Presidente de la República. Este documento recoge cargos comunes de la Carrera Administrativa General, y los de libre nombramiento y remoción.

Dicho Manual representa el instrumento técnico administrativo indispensable para desarrollar los sistemas de una política de administración de personal científica en el sector público, como lo hemos señalado, para proceder a incorporar a los servidores

---

(190) Nuestro sistema descansa en el principio de objetividad sustentado por los administrativistas norteamericanos, el cual postula que el análisis de las tareas y responsabilidades del cargo debe efectuarse sin considerar los méritos técnicos y profesionales del incumbente. Lo contrario sucede en el sistema de rango, fundamentado en los méritos de carrera de quien detenta la posición. Por ejemplo, si el Presidente de la República nos remueve a otro cargo diferente al de Director de la ONAP, al ocuparlo ostentamos la representación de esa nueva investidura oficial, distinta en sus cometidos de la anterior. No sucede así cuando un oficial de los cuerpos castrenses es tranferido a otra posición militar, éste conserva el rango que le es inherente a su persona, y le sigue en toda la trayectoria de su carrera.

públicos a la Carrera de que se trate, bien sean de nuevo ingreso o activos. La aprobación del sistema de clasificación, ordenación y valoración de cargos, y fijación de sueldos, corresponderá al Presidente de la República, de acuerdo con el Párrafo II del citado Art. 34 del Reglamento.

Manuales sectoriales: Carreras especiales

Establece el párrafo I del Art. 3 de la Ley, que "las normas y los procedimientos de la Carrera Administrativa y de las carreras especiales[191] que puedan ser instituídas dentro de este sistema, se implantarán en forma gradual en los organismos que dependen del Poder Ejecutivo, conforme al orden que establezca el Presidente de la República. "De otra parte, el Art. 39 de la susodicha Ley, dispone que "Dentro del sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, instituído por la presente ley, podrán crearse carreras especiales en atención a la particular naturaleza de las actividades y funciones de los sectores o del organismo. Dichas carreras podrán ser sectoriales, institucionales e intersectoriales".

En ese orden de ideas, independientemente del Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, paraconformar las Carreras Especiales necesariamente habrán de diseñarse Manuales de Cargos Clasificados Sectoriales, que recogerán los puestos típicos de cada rama de la Administración.[192] Estos Manuales, de acuerdo con el párrafo III del ya referido Art. 34 del Reglamento, serán aprobados por la ONAP, reservandose el Presidente de la República la fijación de la remuneración de los cargos que integren cada Manual. Expresa textualmente dicho párrafo: "En adición a lo anterior, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) aprobará los Manuales de Cargos Clasificados sectoriales, sujetos a la remuneración previamente fijada por el Presidente de la República".

Actualización de los manuales de cargos civiles clasificados

La Administración es un proceso dinámico que evoluciona al

---

(191) En Colombia también se consagran las Carreras Especiales para fortalecer el desarrollo de la Administración y se encuentran conformadas por cuadros ocupacionales y cuerpos profesionales. Véase Domingo Campos Rivera, ob. cit., pág. 500.

(192) Véase por ejemplo, los Manuales de Cargos Clasificados de las Direcciones Generales de Impuesto Sobre la Renta y Rentas Internas.

mismo ritmo que la sociedad a la cual presta sus servicios. De ahí que de acuerdo con lo previsto en el párrafo IV del susodicho Art. 34: "La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) mantendrá actualizados los Manuales de Cargos Civiles Clasificados".

Dispone el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, que: "La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en estrecha colaboración con las Oficinas de Personal de los distintos sectores y organismos dependientes del Poder Ejecutivo, completará y actualizará este manual, lo mismo que los demás manuales de cargos de las carreras administrativas especiales, instructivos y demás instrumentos que regulan el desarrollo del sistema integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa".

En ese tenor la ONAP tiene plena capacidad para producir la incorporación al Manual, de nuevas especificaciones de clases, modificar las existentes y también puede elaborar y actualizar los Instructivos técnicos requeridos para la aplicación del sistema de Servicio Civil, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley y su Reglamento.

Características de la especificación de clases de cargos de acuerdo con el Reglamento.

Este tema doctrinalmente fue esbozado en páginas anteriores. Ahora lo enfocaremos de acuerdo con las disposiciones del Reglamento de aplicación de la Ley. En efecto lo estipula el párrafo I del Art. 34 que: "Los cargos sustancialmente similares en cuanto a complejidad y dificultad en el desempeño, deberes y responsabilidades, y cuyo ejercicio requiera idénticos requisitos de idoneidad, serán agrupados en clases bajo una misma denominación y con igual escala de remuneración".

En el artículo subsiguiente señala el Reglamento de la especie que: "La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), con la cooperación de los distintos organismos del Poder Ejecutivo, elaborará las respectivas especificaciones de las clases de cargos que se determinen mediante estudios rigurosos. A tal efecto, cada especificación debe resultar inequívoca e inconfundible con cualquiera otra, aunque pertenezcan a una misma serie."

CR-03

República Dominicana PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACION Y PERSONAL (ONAP)	ESPECIFICACION DE CLASE DE CARGO
1. Título de la clase de cargo: (ONAP) ANALISTA CENTRAL DE PERSONAL I	**2. Código:** 3-0009

3.- Naturaleza del trabajo: Bajo supervisión inmediata participa en labores relacionadas con la elaboración de estudios de funciones de personal en las entidades públicas para la implantación de la Ley 14-91.

4.- Tareas típicas:

- Recolectar información para las actividades de clasificación y remuneración de cargos, registro y control y evaluación de personal para las entidades.
- Analizar los datos, participar en discusiones de empleo y depurarlas conforme a las normas vigentes para el Banco de Recursos Humanos.
- Colaborar en la administración y corrección de pruebas psicométricas y de conocimientos específicos a los candidatos a ingresar al Banco de Recursos Humanos.
- Participar en la organización interna de las oficinas de personal de las entidades públicas.
- Efectuar análisis técnicos de movimientos de personal.
- Cumplir las metas individuales que le sean asignadas y los compromisos que ellas conlleven, conforme a la naturaleza del cargo.
- Realizar otras tareas afines y complementarias.

5.Conocimientos y destrezas requeridos:
Haber completado el pensum de la Licenciatura en Administración y/o Psicología Industrial.
Haber realizado curso de Aplicación de Pruebas Psicométricas.

6.Experiencia previa necesaria:
No requiere experiencia previa.

7.Período probatorio:	**8.Otros requisitos:**	
Cuatro (4) meses	Poseer habilidades para tratar con personas en forma cortés.	
9.Puntuación: 400	**10.Grado de sueldo No.** 16	**11.Fecha de vigencia:**

CR-03

República Dominicana PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACION Y PERSONAL (ONAP)	ESPECIFICACION DE CLASE DE CARGO
1.**Título de la clase de cargo:** DIRECTOR ADMINISTRATIVO	2.**Código:** 4-1089

3.**Naturaleza del trabajo:**
Bajo supervisión general programa, dirige, coordina y supervisa las actividades administrativa de la institución.

4.**Tareas típicas:**

- Programar, dirigir, coordinar y supervisar las labores del personal a su cargo.
- Proponer al ejecutivo proyectos de políticas y normas en materia administrativa, que coayuden al mejor desenvolvimiento del área.
- Supervisar la compra y suministro de equipos, efectos y materiales que requiere la entidad.
- Coordinar las acciones concernientes al pago de personal.
- Colaborar en la debida aplicación del regimén disciplinario .
- Controlar el cumplimiento de los programas de pago de las obligaciones contraidas por la entidad.
- Elaborar el presupuesto y la memoria anual del área administrativa.
- Participar en comisiones para realizar investigaciones en el área cuando les sean requerida.
- Cumplir las metas individuales que le sean asignadas y los compromisos que ellas conlleven, conforme a la naturaleza del cargo.
- Realizar otras tareas afines y complementarias.

5.**Conocimientos y destrezas requeridos:**

- Poseer Título de Licenciado en Administración o Contabilidad.
- Poseer conocimientos amplios de los principios de la Administración Pública.
- Habilidad para presentar Informes Técnicos.

6.**Experiencia previa necesaria:**

Haber trabajado cuatro (4) años como Encargado Administrativo o su equivalente.

7.**Período probatorio:**	8.**Otros requisitos:**	
Siete (7) meses	Poseer buenas relaciones humanas.	
9.**Puntuación:** 960	10.**Grado de sueldo No.** 44	11.**Fecha de vigencia:**

Las especificaciones de clases conforman tanto el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, como los manuales sectoriales. Para su elaboración es preciso realizar un proceso de investigación y análisis de las tareas y responsabilidades de los cargos civiles de la Rama Ejecutiva, en base al cuestionario que figura en páginas precedentes y entrevistas del analista de personal.

Si observamos la estructura del Manual advertiremos la conformación de Series de Clases, resultantes del agrupamiento de clases similares, diferenciadas entre sí por el grado de responsabilidad y de complejidad en la ejecución del trabajo.

Otro elemento del Manual lo constituye el Grupo Ocupacinal, integrado por la reunión de clases y series.

Inclusión de las clases de cargos en el Presupuesto de la Nación

El Art. 36 del Reglamento establece que: "En el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos de cada año se incluirá una relación completa de las clases de cargos que se consideren necesarias para el buen desenvolvimiento de los organismos cubiertos por la ley, con indicación precisa de sus respectivos sueldos, en la medida en que sean incorporadas a un régimen de carrera."

La integración de los cargos en clases permite que por cada Secretaría de Estado, Dirección General o Nacional, o cualquier otra institución gubernamental, se confeccione una relación de las clases existentes con su respectivo nivel de sueldos. Esta incorporación en el Presupuesto de la Nación dará mayor consistencia al sistema de clasificación y constituye una limitante para el titular de la organización, quien deberá ajustarse a las clases aprobadas y a las remuneraciones consignadas en la Ley de Gastos Públicos.

Reclasificación de cargos

Ante el apuntado proceso de evolución de la Administración, el Reglamento de la Ley ha dispuesto, en su art. 37, que "Cuando ocurran alteraciones importantes en las características de una clase de cargo, de modo tal que requieran algún cambio en su

ubicación dentro del cuadro general clasificatorio, o cuando se operen fusiones, divisiones, combinaciones o supresiones de clases, afectando o no a uno más servidores, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en estrecha coordinación con las oficinas de personal de los organismos correspondientes, procederá a hacer las reclasificaciones, reasignaciones, correcciones y otras acciones pertinentes, como parte de un programa de actualización del sistema de clasificación y remuneración, lo mismo que con relación a los demás sistemas componentes del servicio civil".

Como puede inferirse del texto transcrito, el Reglamento ha conferido facultad a la ONAP para actualizar, en coordinación con las oficinas de personal del sector público, las clases de cargos, cuando se produzcan cambios o modificaciones ponderables en uno o varios de los elementos que conforman las clases.

Asignación de trabajo en adición a las tareas ordinarias

La especificación de clase es un documento técnico enunciativo de las características de las tareas propias de los cargos que conformen la clase, no es limitativo, pudiendo en todo momento el supervisor directo de un cargo o autoridad superior asignar nuevas tareas y responsabilidades al subalterno. Así lo ha consagrado el Art. 38 del Reglamento, cuando expresa: "En adición a las funciones y tareas fijas contenidas en las especificaciones de clases de cargos, las autoridades podrán asignar, a sus subalternos, otras labores en modo especial y en períodos determinados, siempre que guarden relación con la naturaleza de los cargos que éstos ocupan. Tales labores podrán ser asignadas a servidores individuales o en grupos, conforme a las conveniencias institucionales".

También se ha estipulado en el Art. 39 del Reglamento y en interés de estimular al servidor público que ejerza tareas adicionales, que "el sistema de evaluación del desempeño y promoción, será elaborado de tal manera que los trabajos adicionales asignados a los servidores puedan ser tenidos en cuenta, a los efectos de hacer justicia a tales servidores". En páginas precedentes advertimos que este aspecto será tratado en el Capítulo XIII referente a la

Evaluación del Desempeño y la Conducta del Personal de Carrera, en el cual se reproduce el párrafo I del citado Art. 39.

Los párrafos subsiguientes del Art. 39 formulan lineamientos generales para la evaluación de tareas adicionales al disponer:

Párrafo II.- Cuando la asignación de labores adicionales constituya la mayor parte del volumen total del trabajo del empleado, en un año determinado, tal circunstancias se deberá tener en cuenta para el otorgamiento de un incentivo especial en favor de dicho empleado.

Párrafo III.- Cuando un empleado se haya desempeñado idóneamente en la ejecución de tareas distintas a las que ordinariamente realiza, el nombre de dicho empleado deberá ser incluido de pleno derecho en el Registro de Elegibles de que tratan los Artículos 64 y siguientes del presente Reglamento, cuando el preindicado registro sea confeccionado a los fines de llamar a concurso para cubrir un cargo en el que se hayan de desempeñar funciones iguales a las que él ejecutó, siempre que el nuevo cargo represente para el susodicho empleado alguna ventaja económica o jerárquica.

En el primero delos casos la misión de evaluación del superior inmediato deberá conjugar la calificación del rendimiento de las tareas regulares con la evaluación de las adicionales que habrán de constituir el mayor volumen de trabajo, y cuyo resultado evaluatorio condicionará los resultados finales.

El segundo caso, se trata de incluir en el Registro de Elegibles para el Ingreso a Cargos de Carrera a servidores evaluados satisfactoriamente en la realización de tareas distintas a las normales y deseen ser incristos en dicho Registro cuando se proceda a cubrir cargos con tareas similares a las ya ejecutadas por él satisfactoriamente, cuando la nueva posición le representa una ventaja económica. Esta situación puede presentarse en la Administración Pública y es de justicia que el empleado reciba el estimulo de figurar en el Registro de Elegibles.

Procedimiento de clasificación de cargos

La Ley y el Reglamento representan los instrumentos jurídicos fundamentales para la aplicación del sistema integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Sin embargo, ambos textos han

atribuído a la ONAP facultad para complementar sus disposiciones, mediante instructivos procedimentales, para cada uno de los sistemas y subsistemas técnicos que sustentan la política de administración de personal público.

En esa virtud la ONAP ha diseñado un Instructivo para cada subsistema técnico de la administración de personal público. En el presente caso transcribiremos la parte procedimental referente al proceso de Clasificación de Cargos, contenida en el "Instructivo de Clasificación de Cargos y Remuneración del Personal Civil del Poder Ejecutivo," aprobado por la ONAP mediante Resolución 1-95 del 10 de mayo de 1995.

"A fin de dar cumplimiento al artículo 13 de la Ley 14-91, así como a los artículos 34 a 39 del Reglamento de aplicación de la misma, se procederá en la forma siguiente:

1. Se trazarán los lineamientos y criterios generales destinados a orientar los trabajos de clasificación, incluyendo el señalamiento de las metas específicas a alcanzar en períodos predeterminados; y sobre esa base se programarán los pasos y actividades a ser ejecutados;

2. Será integrado el equipo humano que ha de realizar dichos trabajos, y se designará a la persona que ha de ejercer la supervisión del mismo;

3. Se dará a ese equipo la orientación o eladiestramiento que le sea necesario para llenar su cometido;

4. Serán señalados con claridad los tipos de cargos que han de ser analizados, clasificados, ordenados y valorados dentro de cada organismo y de cada sector, trátese de cargos comunes a todas las dependencias del Poder Ejecutivo o de cargos particulares propios de dicho sector, efectos para los cuales se obtendrá la correspondiente autorización previa; será indicada la naturaleza de los cargos a ser analizados y se establecerán los grupos ocupacionales que conformarán el universo de trabajo;

5. Serán obtenidos los antecedentes, documentos y datos que sean necesarios, tales como normas, organigramas, programa y presupuesto de trabajo, nómina de personal etc., del sector u organismo de que se trate. Las nóminas deben indicar por lo menos los nombres de los servidores, los títulos

de sus cargos, los salarios nominales respectivos, la jornada de trabajo, otros beneficios económicos que les corresponden y si la dedicación es completa o parcial;

6. Se aplicarán los instrumentos marcados como Anexos 2 y 3 del Instructivo (Cuestionario de Clasificación y Hoja de Entrevista);

7. Como pasos principales de la labor de análisis se deberán dar los siguientes: (a) consultar los antecedentes inmediatos obtenidos, tales como manuales del organismo o sector, manuales y documentos afines de otras entidades; (b) reunir los cargos que tienen el mimso título o título muy semejantes, o que en definitiva puedan tener una misma denominación, debido a su naturaleza y a sus características esenciales determinar si el título oficial de cada cargo se corresponde con los deberes, tareas y requisitos anotados en los mencionados Anexos 2 y 3; (d) determinar cuáles deberes, tareas y requisitos incluídos en los antecedentes son aprovechables, y tomarlos en cuenta; (e) determinar entre unos y otros cargos similares, si presentan diferencias de complejidad, variedad y cantidad de responsabilidades, cantidad y tipos de relaciones o comunicaciones en ocasión del trabajo, requisitos y condiciones de desempeño, y otros factores inherentes a dichos cargos; y si, en consecuencia, se debe establecer y recomendar más de un nivel, por ejemplo de Secretaria I, Secretaria II y Secretaria III;

8. Al ser redactada la especificación de cada clase de cargo se debe procurar: (a) que su título sea genérico, expresado en forma breve pero suficiente para que se comprenda fácilmente cuáles cargos particulares están abarcados en la misma; (b) que en la "Naturaleza del Trabajo" se exprese sólo la esencia de los deberes y labores principales; (c) que cada deber o tipo de labor se exprese con palabras que no resulten escasas ni excesivas; (d) que los términos utilizados sean tan claros, comunes y precisos, que todos los servidores los puedan entender con facilidad; (e) que al ser fijados los requisitos se comparen repetidamente las características de las clases de una misma Serie, o de un mismo Subgrupo o Grupo Ocupacional, a fin de evitar distorsiones, incongruencias, superposiciones o alejamientos, que se puedan considerar

inconvenientes para los resultados globales; (f) que los requisitos sean realistas, es decir, compatibles con el medio cultural y educativo del país, así como con un nivel deseable de mejoramiento gradual del servicio público;

9. Se consideran partes esenciales de una *buena Especificación de Clase de Cargo* las siguientes: (a) título de la Clase - y su nivel, si es el caso -; (b) código de la Clase; (c) naturaleza del trabajo; (d) deberes y responsabilidsades esenciales o típicos; (e) requisitos y condiciones de desempeño adecuado, según factores que se escojan; (f) período de prueba, y otros factores no valuables en puntos; (g) valor en puntos de la Clase; y (h) número del grado salarial correspondiente a la Clase, conforme a la tabla de remuneración que esté vigente. Para este efecto consúltese el Anexo 4 del Instructivo;

10. Se procurá la aprobación de las Especificaciones elaboradas, por parte de la autoridad competente; y

11. Una vez concluída la labor de clasificación serán preparadas las hojas de "Asignación de Cargos a Clases Establecidas", por Grupos Ocupacionales dentro de cada organismo y sector, utilizándose al efecto un formato como el representado en el Anexo 5 del Instructivo."

CAPITULO IX

EL SUELDO COMO REMUNERACION BASICA. COMPLEMENTOS DEL SUELDO MINIMO GENERAL. NIVELES DE SUELDOS POR CLASES DE CARGOS.

SUMARIO:

Consideraciones generales. Concepto de sueldo y salario. Fijación del Salario. Salario mínimo y salario justo. Elementos de la administración de salarios: Capacidad de la empresa. Costo de la vida. El sistema de remuneración previsto por la Ley para la función pública. Formulación, desarrollo y administración del sistema de remuneración. La clasificación y valoración de cargos como base del sistema de remuneración. Tabla de sueldos. Determinación del salario mínimo. Fijación del salario de cada clase de cargo. Aumentos de sueldos a servidores meritorios. Complementos ordinarios del sueldo. Incentivos adicionales a la remuneración. Medalla al mérito del servidor público y concursos de ensayos. Regalía Pascual. Revisión de sueldos e incentivos. Prohibición de pago inferior a los sueldos mínimos oficiales. Elaboración, control y actualización de las nóminas de pago. Incorporación de la nomenclatura de cargos a la nómina de pago. Control de las nóminas de pago de la Administración Pública. Supervisión de pago de servicios personales.

[illegible]

Consideraciones generales

El proceso de clasificación y valoración de puestos de que trata el capítulo anterior, proporciona un valor relativo de los puestos cuando es desarrollado eficientemente en una empresa, o a nivel de la Administración Pública, sin otorgarle la remuneracion correspondiente. Es por ello que, aún cuando la clasificación y valoración de puestos y la formulación de un plan de remuneración son dos procesos diferentes, este último debe ir a seguidas del primero, por sus características complementarias.

En una organización cualquiera el aspecto de la remuneración ocupa un lugar destacado como instrumento de satisfacción en el trabajo y buenas relaciones interpersonales, pese a que existen otros factores de naturaleza social y sicológica de no menor importancia. Ahora bien, es preciso no perder de vista que la remuneración constituye para el trabajador, empleado o funcionario, el factor condicionante de su "modus vivendi".

Es evidente, por otra parte, que la empresa privada trata de formular una política de remuneración adecuada, que permita reducir los costos de producción, para así poder competir en el mercado.

El Estado moderno, por su parte, ante el continuo desplazamiento de la clase técnicamente capacitada que labora en el sector público hacia el sector privado se ha visto compelido a establecer una política racional y competitiva de remuneración. Sin embargo, en nuestro caso aún no se ha dado esa política de formulación de un régimen de remueración competitivo.

Estas y otras disyuntivas aún más complejas, deberá afrontar el Jefe de Personal como asesor de la gerencia, en la formulación y ejecución de la política de remuneración de una organización.

Como bien apunta Lanham:

"En la determinación y administración de salarios hay otros factores que causan problemas. La estructura de salarios de

cualquier organización ha contenido en alguna época desigualdades en los salarios cubiertos a cada empleado. Los intentos realizados para corregirlos o disminuir su importancia por medio de un estudio sistemático, pueden no tener éxito completo".(193)

La observación de la autora citada, se refleja de manera patética en la política de sueldos de los organismos del sector público dominicano y de algunas empresas privadas. En instituciones estatales donde se ha llevado a cabo un estudio de sueldos ha sido prácticamente imposible regularizar y ajustar la remuneración de los cargos a su valor real. Se han presentado innumerables casos de distorsiones donde niveles inferiores devengan una remuneración superior a la prevista para posiciones técnicas o de nivel universitario, debido al favoritismo y discrimen en la asignación de sueldos.

Será pues, misión de los analistas de personal que intervengan en la elaboración e implantación de un estudio de sueldos, tratar de reducir al mínimo estas desigualdades mediante la adopción de un programa que, ponderando el valor real del puesto, "establezca controles que limiten, si es que no lo eliminan, el efecto completo del favoritismo".(194)

Este Capítulo esbozará los principios y lineamientos contenidos en la Ley y el Reglamento, los cuales pueden servir de base a una adecuada política de remuneración en la Rama Ejecutiva del Gobierno.

Concepto de sueldo y salario

Generalmente se conoce como salario la compensación económica recibida por el trabajador a cambio de un servicio manual o mecánico. Sueldo represanta la compensación pagada por el trabajo administrativo, técnico o profesional. Tanto sueldo como salario, para fines de esta obra, representarán toda remuneración de servicios en dinero o especie.

Napoli, al definir el salario expresa:

---

(193) Ob. cit., págs.12 y 13.
(194) Rodolfo A. Napoli, *Derecho* del *trabajo y de la seguridad social,* La Ley, Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires, 1971, pág. 191.

"Según la causa que determina su pago puede hablarse de dos clases de salarios, uno de carácter jurídico y otro de carácter social. El primero no implica estrictamente más que el precio de la contraprestación del patrono por el trabajo realizado en su beneficio por el trabajador. El segundo es el salario que además del señalado, el empleador debe pagar, en orden a los principios de justicia social, sin consideración alguna al servicio prestado; v. gr. los salarios por enfermedad, participación en las ganancias, etc. Se trata de un salario compensatorio."(195)

Por su parte el Código de Trabajo dominicano señala, en el Título referente al salario:

"Salario es la retribución que el empleador debe pagar al trabajador como compensación del trabajo realizado. El salario se integra por el dinero en efectivo que debe ser pagado por hora, por día, semana, por quincena o por mes al trabajador, y por cualquier otro beneficio que obtenga por su trabajo."(196)

Como bien puede advertirse, el texto nacional también se refiere al salario como una compensación por el servicio prestado, incluyendo el salario compensatorio o de carácter social a que se refiere el tratadista citado.

La Ley y su Reglamento de aplicación no definen el salario, pero éste, en su Art. 41 expresa que: "La remuneración comprenderá el sueldo como compensación básica, la regalía pascual o sueldo de navidad, así como los demás incentivos, retribuciones y complementos que establezca el Presidente de la República".

Fijación del salario

La determinación del salario para la empresa privada, de acuerdo con el orden jurídico dominicano, se encuentra prevista en el Código de Trabajo:

"El monto del salario es el que haya sido convenido en el

---

(195) Ibid., pág. 14.
(196) Art. 192.

contrato de trabajo. No puede ser, en ningún caso, inferior al tipo de salario mínimo legalmente establecido."(197)

El mismo instrumento legal ofrece un principio básico para la determinación del salario, al estatuir que:

"A trabajo igual, en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia o antigüedad, corresponde siempre igual salario, cualesquiera que sean las personas que lo realicen."(198)

Se desprende del análisis de los artículos transcritos, que el legislador dominicano en materia laboral privada, no así en el sector público, ha dejado a la libre voluntad de las partes la fijación del salario, instituyendo un salario mínimo como medida de protección para el trabajador, el cual no puede ser desconocido en ninguna circunstancia. Ofrece, además, el principio establecido en el artículo 194 del referido Código de Trabajo.

La Ley recoge implícitamente los principios del Art. 193. Sin embargo, al Presidente de la República, en virtud del Art. 55 de la Constitución, le corresponde la fijación del salario en el Gobierno central, sin que a la fecha haya observado los principios antes señalados, en la fijacion de los sueldos de la burocracia estatal. En las instituciones autónomas y descentralizadas esta facultad está consignada en la legislación que la instituye, aun cuando la Ley Orgánica de Presupuesto para el sector público, de 1970, dispone que las escalas de remuneración anual deben ser aprobadas por el Poder Ejecutivo, previo informe de la ONAP. Esta disposición nunca se ha implementado.

Salario mínimo y salario justo

Estudiosos del campo laboral propugnan, además, por un salario justo. Ante estos elementos, salario mínimo y salario justo, es preciso definir ambos conceptos.

Al decir del profesor Efrén Córdova, "Salarios mínimos debiéramos considerar aquéllos que sirven para satisfacer las necesidades normales del trabajador y su familia... Es el que cubrelas necesidades de la vida, pero, como dejó establecido la Constitución de México, en el orden cultural, moral y material."(199)

---

(197) Art. 193

(198) Art. 194.

(199) Relaciones del Trabajo, Río Piedras, Puerto Rico, 1963, Universidad de Puerto Rico, Escuela de Administración Pública, pág. 147.

El ya citado autor argentino Rodolfo A. Napoli, al definir el salario justo expresa:

"Es un salario ideal, en primer lugar, porque no se determina solamente por las leyes económicas, sino también porque obedece a la equidad y a la justicia social; en segundo lugar, porque no tiende a satisfacer solamente necesidades de carácter biológico, sino también espirituales, y, por último, porque además de los intereses de los trabajadores, contempla los intereses de los empleadores, al pretender representar un valor equivalente al que recibe por la prestación de un servicio."(200)

Los conceptos externados por ambos autores contienen una gran similitud. La concepción del profesor Córdova sobre salario mínimo, puede equipararse a la de salario justo del autor argentino. Pero, como bien destaca el profesor cubano, mientras el salario mínimo se limita a las necesidades normales, perentorias, el justo se determina considerando la capacidad económica de la empresa y el valor de los servicios del trabajador. Ello puede sintetizarse en el cuadro siguiente:

1- Salarios mínimos	= Necesidades normales del trabajador como jefe de familia	Alimentación Vivienda Vestidos Sistencia médica Educación Transportación Recreación
2 - Salarios justos	Capacidad económica de la empresa Valor de los servicios del trabajador	

Tomado de la citada obra de Efrén Córdova Cordovés

Según estatuye el Código de Trabajo dominicano, la fijación de las tarifas de salarios mínimos está a cargo de un Comité Nacional de Salarios, el cual deberá tener en cuenta los factores siguientes:(201)

---

(200) Ob. cit. pág. 195.
(201) Arts. 452 y 458.

a) Naturaleza del trabajo;

b) Las condiciones, el tiempo y el lugar en que se realice;

c) Los riesgos del trabajo;

d) El precio corriente o actual de los artículos producidos;

e) Las condiciones económicas de la empresa;

f) Los cambios en el costo de la vida del trabajador, así como sus necesidades normales en el orden material, moral y cultural;

g) Las condiciones de cada región o lugar; y

h) Cualesquiera otras circunstancias que puedan facilitar la fijación de dichos salarios.

En la práctica, los organismos estatales encargados de fijar el salario mínimo no proceden a ponderar los factores antes señalados, efectuando un "proceso de regateo o negociación, en que se procede por contrastación de criterios y no por procedimientos científicos".(202)

El problema fundamental lo presenta la consagración legislativa de que entre los factores a considerar para determinar el salario mínimo, estará la capacidad económica de la empresa. Es evidentemente cierto que hay empresas que no pueden resistir salarios mínimos elevados, como también el hecho de que el patrono, apoyado en este factor, trate de obtener tarifas muy bajas aun cuando contrasten con la capacidad económica de su empresa.

Como acertadamente señala el profesor Córdova, para conjurar tal problema es preciso que en la fijación del salario mínimo se pondere la capacidad económica de la empresa, pero sólo como "condición de permisibilidad", nunca como un elemento determinante.(203)

Las consideraciones anteriores deben ser ponderadas en los acuerdos paritarios de la negociación colectiva, cuando persiga la fijación de salarios y por los directores de personal, en su condición de asesores de la gerencia, al presentar los proyectos de políticas de salarios.

---

(202) Efrén Córdova Cordovés, ob. cit,. pág. 152
(203) Ibid.

Elementos de la administración de salarios: Capacidad de la empresa y costo de la vida

Independientemente de los factores a considerar para la fijación del salario mínimo, los cuales en el caso dominicano están consignados en el transcrito artículo 458 del Código de Trabajo, es preciso señalar otros elementos necesarios para establecer una estuctura racional de salarios, pueden enumerarse los siguientes:

Capacidad de la empresa

Resulta necesario analizar la capacidad financiera de la empresa, en el sentido ya apuntado precedentemente, al tratar el aspecto del salario mínimo. La gerencia deberá definir hasta qué punto la capacidad de pago de la institución permite desarrollar una política salarial que asegure al trabajador un ingreso justo, que a la vez le permita fijar precios competitivos y a realizar aquellas inversiones de capital requeridas para la buena marcha de la organización.

Costo de la vida

Una política de salario científica debe considerar el costo de la vida como factor preponderante. Los sueldos y salarios deberán ser revisados cuando se produzca un alza en el costo de la vida. De lo contrario los empleados no realizarán un trabajo satisfactorio ante las dificultades surgidas en ocasión de la reducción del poder adquisitivo de sus ingresos económicos.

En Costa Rica el Director del Servicio Civil está autorizado para revisar la escala de sueldos de los empleados del gobierno central, cuando el costo de la vida haya experimentado un alza de importancia.[204]

En el sector privado de los Estados Unidos, al decir de los autores Pigors y Myers: "Cierto número de firmas y uniones han adoptado cláusulas "escaladoras" que proveen aumentos

(204) Estatuto del Servicio Civil San José, Costa Rica, Imprenta Nacional, 1962, ob. cit., pág. 14. El legislador dominicano en el Art. 14 de la Ley, ha incorporado una modalidad de revisión y actualización semejante, como observaremos más adelante.

(hasta cierto grado) disminuciones de ellos, cuando cambian los índices del costo de la vida. El ejemplo reciente, sobresaliente, desde luego, es el del convenio de General Motors-United Automobile Workers, que ya ha sido copiado ampliamente por otras firmas y uniones.[205]

El aumento automático de salario, tal como se describe precedentemente, plantea el problema de definir previamente cuáles serían las variaciones en el costo de la vida que incidirían en el salario.

Es imprescindible seleccionar las fuentes estadísticas que servirán de base para determinar el incremento en el costo de vida.

El profesor Víctor Melitón Rodríguez opina que el "salario mínimo general debe ser por lo menos equivalente al costo de vida individual".[206] Tomando como base esta aseveración, el citado autor realizó un estudio sobre el costo de la vida individual durante los meses de junio y julio de 1989, dirigido a trabajadores no calificados, para lo cual tomó como fuente una muestra de diez comedores económicos y demás establecimientos de bajo costo, donde recabó información de los precios de tres tipos de comidas diarias, obteniendo un promedio mensual.

Los factores que se tomaron en consideración para el caso de un empleado soltero, sin dependientes a su cargo, fueron los siguientes:

Costo de la alimentación individual, establecido en base a cálculos diarios y mensuales.
Costo de vestido y calzado individual.
Costo mensual de la vivienda de soltero sin dependientes.
Costo mensual del transporte.
Costo mensual de recreación.
Gastos varios necesarios.

Nótese que no se incluyeron en estas consideraciones los renglones de salud y educación, bajo el supuesto de que el Estado provea estos servicios gratuitamente a los interesados.

---

(205) Paul Pigors y Charles A. Myers, La Administración de Personal, un punto de vista y un método. Compañía Editorial Continental, S. A., México, 1961, pág. 384
(206) Artículo publicado en el Listín Diario, *Insuficiencia* salarial, edición del 18 de octubre de 1989.

Este mismo estudio del costo de la vida podría realizarse tomando como base el costo de vida familiar, para lo que se debe considerar la familia promedio, compuesta por 5 ó 6 personas; pero en el medio nacional no resulta de fácil aplicación considerando que éste comprendería los factores siguientes, al decir del mismo autor:[207]

a) Costo de vida individual;
b) Sobresueldo por el cónyuge;
c) Sobresueldo de natalidad, por cada uno de los hijos, hasta el límite de 3 ó 4 (expresado en forma uniforme o descendente, del sueldo mínimo de la escala menor).

Los factores b) y c) no están considerados dentro de las políticas de remuneración de las empresas dominicanas, lo que dificulta enormemente la obtención de datos confiables, para llegar a resultados que permitan obtener conclusiones objetivas.

Cualquiera que sea el método que se adopte, el valor que lo represente debe ser tomado en consideración, a fin de establecer el sueldo mínimo.

Uno de los factores más determinantes para propiciar las buenas relaciones de trabajo en una empresa es la armonía y consistencia en el nivel de sueldos y salarios vigentes en la institución. No existe un factor de mayor incidencia para reducir la moral de trabajo, propiciar el ausentismo y la insatisfacción en el empleo, que las distorsiones e injusticias creadas en la fijación de la remuneración de los diferentes tipos de cargos de una misma empresa.

Comentan al respecto Pigors y Myers: "Las diferencias de salarios son un signo de rango dentro de la fábrica. Si no corresponden al significado relativo de los rangos en la forma vista por los empleados, se está atropellando el sentido de justicia de los obreros."[208] Más adelante agregan los mismos autores: "Cuando los patronos determinan las tasas para los diferentes salarios al azar, se producen injusticias. Gradualmente se desarrolla

(207) Víctor Melitón Rodríguez R., Administración de Personal, Santo Domingo, R, D., 1979, Editorial Lozano. pág. 180. Consúltese además su reciente obra "Salarios y Beneficios del Trabajo", INTEC, Editora Taller, Santo Domingo, 1993.
(208) Ob. cit., pág. 386.

una estructura caótica de sueldos con efectos destructivos para la moral de los empleados."[209]

Los autorizados conceptos emitidos por los autores citados no ameritan comentarios; resultan a todas luces incuestionables.

Estos conceptos quedan ratificados en un estudio realizado recientemente por la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) de la República Dominicana, cuyos resultados evidenciaron la inconsistencia existente en la estructura de sueldos vigente en el sector público, la cual no considera el grado de complejidad y responsabilidad de los cargos.

Los elementos arriba señalados fueron considerados en su generalidad, tanto por la Ley de como por su Reglamento de aplicación, como veremos en las páginas subsiguientes.

El sistema de remuneración previsto por la Ley para la función pública

Hemos hecho hincapié, en el contenido de esta obra, en que la misión fundamental del Servicio Civil es la de rescatar la imagen, institucionalidad, eficiencia y confiabilidad de la función pública, mediante una política de administración de personal dirigida a atraer y retener los ciudadanos más idóneos para ingresar a la Administración Pública.

Este postulado no se compadece con la caótica, injusta, distorsionada e incoherente política de remuneración imperante en el sector público dominicano.[210] No obstante, el régimen estatutario de la función pública sienta las bases para formular una política salarial que permita el acceso a la Administración de servidores públicos idóneos.

---

(209) Ibid., pág. 387

(210) Hacemos notar que esta situación no es sólo propia del Gobierno central, prevalece en toda la Administración del Estado. Consideramos que la política salarial de las instituciones del Estado debe responder a criterios científicos y de uniformidad, aun cuando se ponderen la transcendencia y características de la organización. Sería saludable para la Nación establecer limitantes constitucionales al respecto, para los Poderes Públicos, como prohibir a los legisladores sancionar aumentos de sus sueldos durante el periodo de su ejercicio. Véase Anteproyecto de Reforma Constitucional de la UNPHU, elaborado por el Dr. Cristóbal Gómez Yangüela y el autor, Editorial Tiempo, Santo Domingo, 1994.-

Formulación, desarrollo y administración del sistema de remuneración

Así como la Ley pone a cargo de la ONAP el diseño del sistema de clasificación y valoración de cargos, también le ha encomendado en su Art. 14,ratificado por el 40 del Reglamento, que "conjuntamente con las Oficinas Nacionales de Planificación y Presupuesto, desarrollará y administrará un sistema uniforme y equitativo de remuneración, que incorpore indicadores económicos oficiales, composición y comportamiento de la mano de obra en el país, así como la calidad y tipo de trabajo que comprenden el Servicio Civil y la Carrera Administrativa".

Si comparamos el contenido de este artículo con los elementos esbozados en páginas anteriores como condicionantes de una adecuada política salarial en la empresa privada, tenemos que convenir en que este precepto contiene los mismos elementos, lo que nos augura que de aplicarse con el debido respaldo, en un futuro la Administración Pública podría modernizarse en esta materia fundamental.

Esta disposición faculta a la ONAP, como órgano central de Servicio Civil, a promover, conjuntamente con la ONAPRES y la ONAPLAN, el diseño de una política de remuneración basada en todos los elementos e indicadores que expusiéramos en páginas precedentes.[211] Ahora bien, reiteramos que su aprobación es facultad del Presidente de la República.

En el mes de noviembre de 1994, convocamos a los Directores de la ONAPRES y la ONAPLAN, así como a la Gobernación del Banco Central para que cada una designara un representante a fin de diseñar conjuntamente una escala de remuneración para el Gobierno central, tomando en consideración los factores antes dichos, ajustándola, desde luego, a las posibilidades económicas del Estado.

---

(211) La necesidad de incrementar el salario de los servidores gubernamentales resulta una condición para su ingreso a la Carrera Administrativa, a fin de estimular su permanencia en el aparato estatal. En las leyes de Gastos Públicos de los años de 1994, 1995 y 1996 se establecieron, para tales fines, reservas presupuestales para las instituciones del sector financiero donde estábamos laborando para la implantación de la Ley. En la Dirección General del Impuesto sobre la Renta fueron incrementados sustancialmente los salarios en el año 1994, con cargo a dichas reservas.

La clasificación y valoración de cargos como base del sistema de remuneración

En el Capítulo VIII referente a la definición de los cargos que conforman la función pública en la Rama Ejecutiva, adelantamos que ésta constituiría la base para el desarrollo de la gran mayoría de los demás sistemas de soporte de la administración de personal. Ahí descansan las previsiones de los párrafos del analizado Art. 40 del Reglamento:

"Párrafo I.- El sistema de remuneración tendrá como bases objetivas los resultados de estudios técnicos sobre clasificación y valoración de cargos, costo de vida individual, determinación de promedios salariales en los distintos sectores de la vida nacional, y capacidad financiera del Estado u otro factor o indicador económico que se considere pertinente y que pueda contribuir a dar vigencia al principio de justicia retributiva".

"Párrafo II.- Como bases subjetivas dicho sistema tendrá en cuenta los factores de rendimiento, dedicación al trabajo, calidad de la labor, conducta y creatividad. El tiempo de servicio sólo será una condición de referencia en la reglamentación de los sistemas de evaluación del desempeño.

También hubimos de señalar en el mencionado Capítulo, que en base a un exhaustivo estudio realizado en la Administración Pública centralizada, la ONAP diseñó, de acuerdo con las previsiones de los párrafos antes transcritos y de las demás disposiciones del Servicio Civil, un Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo.

En este documento, elaborado por técnicos de la ONAP durante un proceso de una duración de largos años, de manera complementaria se incorporaron varias escalas de sueldos como parte complementaria del correspondiente sistema de remuneración. Sin embargo dicho Manual, fue presentado por la Dirección de la ONAP al Poder Ejecutivo, excluyendo las diferentes escalas de sueldos que le acompañaron.[212] Más adelante presentamos, a modo de ejemplo, una de las escalas diseñadas.

---

(212) Tomamos esta decisión por considerar que, el titular de la Administración Pública, no cambiaría su tradicional estilo de gestión imperante en toda su larga trayectoria como Gobernante, para someter el salario de los servidores públicos a las escalas de sueldos indicadas.

¿Qué comprende la remuneración?

El Art. 41 del Reglamento dispone que "la remuneración comprenderá el sueldo como compensación básica, la regalía pascual o sueldo de navidad, así como los demás incentivos, retribuciones y complementos que establezca el Presidente de la República.

En virtud de este precepto las diferentes nóminas de pago por servicios personales deberían unificarse, de tal manera que los elementos señalados en el Art. 41 sirvan de base para calcular y fijar el monto de la jubilación a que tiene derecho el servidor público.

PARTE DE TABLA DE SUELDOS DE SERVICIO CIVIL (Ejemplo)							
			SUELDOS SEGUN MODULOS				
	GRADOS	PUNTOS	RD$11.00	RD$12.00	RD$13.00	RD$14.00	RD$11.50
CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA	01	100	1,100	1,200	1,300	1,400	1,500
	02	120	1320	1,440	1,560	1,680	1,800
	03	140	1,540	1,680	1,820	1,960	2,100
	04	160	1,760	1,920	2,080	2,240	2,400
	05	180	1,980	2,160	2,340	2,520	2,700
	06	200	2,200	2,400	2,600	2,800	3,000
	07	220	2,240	2,640	2,860	3,080	3,300
	08	240	2,640	2,880	3,120	3,360	3,600
	09	260	2,860	3,120	3,380	3,640	3,900
	10	280	3,080	3,360	3,640	3,920	4,200
	11	300	3,300	3,600	3,900	4,200	4,500
	12	320	3,520	3,840	4,160	4,480	4,800
	13	340	3,740	4,080	4,420	4,760	5,100
	14	360	3,960	4,320	4,680	5,040	5,400
	15	380	4,180	4,560	4,940	5,320	5,700
	16	400	4,400	4,800	5,200	5,600	6,000
	17	420	4,620	5,040	5,460	5,880	6,300
	18	440	4,840	5,280	5,720	6,160	6,600
	19	460	5,060	5,520	5,980	6,440	6,900
	20	480	5,280	5,760	6,240	6,720	7,200
	21	500	5,500	6,000	6,500	7,000	7,500
	22	520	5,720	6,240	6,760	7,280	7,800
	23	540	5,940	6,480	7,020	7,560	8,100
	24	560	6,160	6,720	7,280	7,840	8,400
	25	580	6,380	6,960	7,540	8,120	8,700
CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION							
- SUB-DIRECTOR GENERAL O NAC.		———	12,100	13,200	14,300	15,400	16,500
-DIRECTOR GRAL. O NACIONAL		———	13,200	14,400	15,600	16,800	18,800
-SUB-SECRETARIO DE ESTADO		———	14,300	15,600	16,900	18,200	19,500
-SECRETARIO DE ESTADO		———	16,500	18,000	19,500	21,000	22,500

(*) Esta lista debe ser previamente aprobada por el Presidente de la República

Determinación del salario mínimo

Reiteramos, una vez más, que nuestro sistema integral de Servicio Civil nos ofrece los elementos técnicos y jurídicos necesarios para modernizar los diferentes procesos de la administración de personal público. En efecto, dice el Art. 42 del Reglamento: "El salario mínimo general será determinado en base a un índice o módulo resultante de relacionar el monto del costo de vida individual, indispensable para la subsistencia, o el promedio salarial inferior determinado, con el valor en puntos del cargo inferior, según lo que oficialmente se decida".

Esta disposición y las ya anotadas, permitirán a la ONAP revisar y actualizar las escalas de sueldos mencionadas, a fin de que puedan servir de base para fijar un sueldo mínimo adecuado. Coincidimos con el Dr. Víctor Melitón Rodríguez R., cuando afirma: "Si hay que conservar sano, fuerte y motivado al trabajador, para que pueda seguir dando su fuerza productiva en favor de la sociedad y de los empleadores -y entendemos que no hay lugar a discusión al respecto-, entonces está claro que esa sociedad y esos empleadores se hallan en el deber de proveer a ese trabajador de todos los medios de sustento y de vida decorosa, para sí mismo o para sí y su familia, según fuere el caso".(213)

Fijación del salario de cada clase de cargo

La incidencia político-partidista en la Administración Pública dominicana, en todo su decurso histórico, le ha impedido desarrollar una política salarial racional y científica, aún en presencia del citado Art. 62 de la Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público, que en la práctica ha sido letra muerta.

Con la finalidad de erradicar esta indeseable incidencia política en nuestro medio, el Art. 43 del Reglamento dispone que "para determinar el salario de cada clase de cargo se tendrán en cuenta la naturaleza y las características de las clases de cargos inferiores, el costo de vida individual indispensable, la jornada ordinaria de trabajo, los promedios salariales de los sectores privado y autónomo, en cuanto a sus cargos de menor nivel, y la

(213) Salarios y Beneficios del Trabajo, ob. cit., pág. 129.

de capacidad financiera del Estado. También se asignarán a cada clase de cargo, niveles de sueldos intermedios y máximos, conforme a criterios sociales, económicos y técnicos que se consideren pertinentes".

Los salarios de las clases de cargos deben estar consignados en la correspondiente tabla de sueldos, elaborada tomando en consideración los elementos ya indicados. Si tomamos el proyecto de Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo y queremos determinar el grado que en la Escala de Sueldos del Servicio Civil, antes transcrita, corresponde a un Encargado Administrativo, comprobaremos que el grado es el nivel 40, con una valoración de 880 puntos, y con seis niveles de sueldos horizontales: RD$8,800., RD$9,680; RD$10,560; RD$11,440; RD$12,320 y RD$13,200. Quiere decir, pues, que esta clase de cargo estará ubicada dentro de esa escala de sueldo, con un mínimo y un máximo, lo que permite que al producirse un aumento por méritos o antigüedad, el Director Administrativo pase de un nivel inferior a otro superior dentro de la escala.

Aumentos de sueldos a servidores meritorios

La Carrera Administrativa instituye la premisa de que al servidor público meritorio en el ejercicio de su trabajo le corresponde recibir un estímulo económico, para así retenerlo y motivarlo. Este principio contrasta con la situación actual de la Administración Pública, donde el aumento descansa en el mérito político o en el favoritismo.

Estatuye el Art. 44 del Reglamento, que "Los aumentos de sueldos en favor de servidores meritorios, dentro de las escalas salariales determinadas de conformidad con el artículo anterior, serán otorgados teniendo en cuenta las disposiciones del Reglamento sobre evaluación del desempeño".

Conforme a este principio, a un servidor de Carrera, en base a la evaluación de su rendimiento, le asiste el derecho de recibir un aumento de sueldo dentro de la misma escala de su clase, pasando de un nivel inferior a otro superior. Cabe aquí el ejemplo anterior de un Encargado Administrativo.

Complementos ordinarios del sueldo

El Art. 45 del Reglamento establece, que "son complementos ordinarios del sueldo los gastos de representación, la dieta, que incluye alimentación y gastos eventuales de salud, y los viáticos, que incluyen pagos por transporte, habitación y gastos conexos".

Somos de parecer que también deben reputarse complementos ordinarios del sueldo los completivos de que trata la cuenta 019 - Otros Servicios Personales-, prevista en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias.(214)

Incentivos adicionales a la remuneración

Como hemos reiterado, nuestro sistema de Servicio Civil, y Carrera Administrativa instituye los lineamientos jurídico-administrativos para la formulación y desarrollo de una adecuada política de remuneración en el sector público. En interés de retener y motivar al empleado de Carrera el Reglamento dispone la concesión de incentivos adicionales al sueldo, al instituir en sus Arts. 46 y 47 las previsiones siguientes:

"Art. 46.- El poder Ejecutivo establecerá en favor de sus servidores de carrera, previos estudios técnicos realizados al efecto por la ONAP, un sistema de incentivos económicos adicionales que contribuya a hacerles justicia y a motivarlos en base a la satisfacción de sus necesidades y a sus méritos de desempeño en el trabajo."

"Art. 47.- Dicho sistema de incentivos adicionales incluirá aumentos de sueldos graduales, conforme a las escalas previstas; ascensos, según se establezca en el régimen de promoción; compensaciones e incentivos materiales especiales porperfeccionamiento del empleado, riesgo de su trabajo, condiciones de labor, viajes inherentes a su actividad oficial; horas trabajadas en forma extraordinaria, comisiones de servicio o encargos especiales; alzas del costo de la vida, seguros de vida y de salud, asignación de vivienda, pago de estudios, y otros beneficios que se establezcan por vía oficial.

---

(214) Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Presupuesto, Santo Domingo, 1970, pág. 25.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el Art. 40 la ONAP realizará los estudios de lugar para diseñar una propuesta de incentivos que podría fundamentarse en los elementos siguientes:[215]

Prestación de servicios de salud:

- Consultas médicas;
- Hospitalización;
- Atención obstétrica;
- Servicios quirúrgicos;
- Servicios de anestesia;
- Servicios de sala de operaciones;
- Examen de laboratorio clínico;
- Exámenes radiográficos;
- Exámenes de patología-citología;
- Atención médica de los recién nacidos;
- Servicios de banco de sangre; y
- Servicios odontológicos.

Incentivos económicos:

- Préstamos;
- Subsidio por la carga familiar;
- Subvención de artículos de primera necesidad;
- Descuentos especiales en los artículos producidos por la institucion;
- Fomento de cooperativas de consumo;
- Pago por la empresa de las primas de Seguro Social; y
- Pago de Impuesto Sobre la Renta y otros.

Condiciones de trabajo:

- Transporte al trabajo;
- Comedores;
- Salones de descanso;
- Instalaciones sanitarias; y
- Agua potable y refrigerada.

Alimentación:

---

(215) Veáse Raymundo Amaro Guzmán, Administración de Personal, ob. cit., págs. 321, 322 y 323.

Alimentación:

- Comedores económicos, que pueden ser gratuitos o de menor costo;
- Facilidades para la adquisición de refrescos, leche, etc.;
- Subsidio para el mantenimiento de recién nacidos; y
- Guarderías Infantiles.

Seguridad económica:

- Seguro de vida;
- Pensiones y Jubilaciones;
- Seguro Social;
- Compensaciones e indemnizaciones por accidentes de trabajo; y
- Prestaciones por desempleo.

Educación, cultura y recreación:

- Escuela para los hijos de los trabajadores;
- Becas de estudios: profesionales y técnicas;
- Biblioteca;
- Subvención para estudios dirigidos a la ampliación cultural del trabajador y su familia;
- Orientación del trabajador y a sus familiares: psicológica, jurídica, social, etc.;
- Concursos de arte y deportivos;
- Casa Club; juegos, salones de descanso, piscina, parque infantiles, etc.;
- Cine, teatros, conciertos y otras actividades similares patrocinadas por la empresa;
- Reuniones sociales entre el personal;
- Organización de viajes de excursión, exploración de montaña, conocimiento del país, etc.;
- Vacaciones y préstamos especiales; y
- Permiso en los días del onomástico del trabajador.

Vivienda:

- Préstamos para construcción o reparación de viviendas;

- Rifas de viviendas en base a la antigüedad y eficiencia;
- Asignación de viviendas mientras preste servicios en la empresa; y
- Alojamiento a los trabajadores solteros.

Estímulos especiales:

- Concurso sobre sugerencias que puedan a la empresa;
- Premio o distinción por asistencia y puntualidad;
- Reconocimiento por antigüedad;
- Concursos de seguridad industrial; y
- Reconocmiento por eficiencia, lealtad y colaboración con la empresa.

La descripción que precede tiene un alcance enunciativo para fundamentar una política de prestaciones sociales en favor del servidor público. Conviene reiterar que el ámbito de esa política estará condicionado por diversos factores, principalmente por la capacidad económica del Estado y el grado de concientizacion de sus ejecutivos sobre la necesidad de los programas de asistencia social.

Medalla al mérito del servidor público y concursos de ensayos

El sistema de Servicio Civil no limita los incentivos a la concesión de beneficios económicos, sino que otorga otros estímulos al empleado meritorio. Dispone el Art. 48 del Reglamento, que "Además de los incentivos materiales antes indicados se podrán otorgar incentivos morales consistentes en concesión de Medalla al Mérito del Servidor Público, conforme a la Ley No. 302 del 19 de mayo de 1981, felicitaciones orales o escritas; otorgamiento de becas, inclusión en planes de estudios, de investigaciones y observaciones; publicación de trabajos meritorios del empleado; otorgamiento de condecoraciones, diplomas, certificados y otras formas de reconocimiento de índole material".

La Ley No. 302 del 1981, referida, además de instituir la Medalla al Mérito del Servidor Público, consagra el día 25 de

enero como "Día del Servidor Público", y los premios Juan Pablo Duarte, Ulises Francisco Espaillat, y Pedro Henríquez Ureña, para los ganadores de concursos de ensayos con temas relacionados con el mejoramiento de la Administración Pública.[216]

Regalía pascual

La concesión de un sueldo adicional de navidad es una tradición en nuestro país, con varias décadas de vigencia, tanto en el sector privado como en el público. Prescribe el Art. 27 de la Ley, reiterado por el 49 del Reglamento, que: "Los empleados públicos que hayan servido a la Administración Pública un mínimo de tres (3) meses, dentro del año calendario correspondiente, tendrán derecho a recibir la Regalía Pascual a que se refiere la Ley No. 5235, del 23 de octubre de 1959, y sus modificaciones. Esta Regalía pascual consistirá en la duodécima parte de la suma de los sueldos o salarios percibidos por el servidor público durante el año calendario correspondiente, y deberá ser pagada en el mes de diciembre, a más tardar el día veinticuatro (24) de dicho mes".

En reiteradas ocasiones se ha acusado al actual Presidente de la República de transgredir las disposiciones citadas, cuando discrecionalmente fija la concesión de la regalía, en una suma inferior a la duodécima parte del monto de los sueldos percibidos por el servidor público durante el año fiscal. Sin embargo, la Ley No. 5235 del 1959, y sus modificaciones, confieren facultad al Jefe de Estado para suspender, reducir su cuantía, o dejar de acordarla de un modo general por razones atendibles. No obstante, la Ley No. 14-91 de Servicio Civil modifica la referida ley del año 1959, en cuanto al monto de la regalía pascual.[217]

El Decreto que concedió la regalía pascual para 1995 ha sido impugnado como inconstitucional ante la Suprema Corte de Justicia, por un grupo de jueces, quienes aducen que al pretender

---

(216) El ex-Presidente constitucional Antonio Guzmán Fernández ha sido el único mandatario que ha dado relevancia al Día del Servidor Público, al conceder personalmente el 25 de enero de 1982, la medalla a connotados intelectuales nacionales por su labor de más de 25 años en la Administración Pública.

(217) Consideramos que la Ley debe ser modificada para hacer imperativa la concesión de la regalía pascual sin someterla a la discreción del Poder Ejecutivo, e imponer al Director de la ONAPRES, al Contralor General de la República y al Tesorero Nacional la obligación de concederla en forma completa, como si se tratara del sueldo número trece del año.

el Poder Ejecutivo establecer los límites de la regalía pascual a los que laboran en el Poder Judicial, ha incurrido en la violación de la Constitución, por cuanto los incisos 8 y 9 del Art. 67 de la Carta Magna atribuyen de modo exclusivo a la Suprema Corte de Justicia la facultad de fijar los sueldos y demás remuneraciones de los Jueces y del personal administrativo perteneciente a dicho poder del Estado.(218) Este conflicto se solucionó favorablemente y la Suprema Corte de Justicia acordó la regalía.

Revisión de sueldos e incentivos

En interés de que la política de remuneración mantenga los niveles de actualización y adecuación que demanden las condiciones sociales y económicas del momento, el artículo 50 del Reglamento estatuye en el sentido de que "La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), con la participación de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) y la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), y de las oficinas de personal de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, revisará cada año, o tantas veces como lo requieran las circunstancias, el sistema general de sueldos e incentivos; y en base a los resultados de tal revisión formulará las recomendaciones pertinentes al Presidente de la República, a fin de que éste adopte las medidas que juzgue de lugar".

Estas normas, como puede observarse, confieren capacidad a la ONAP, la ONAPLAN y la ONAPRES para desarrollar y administrar un sistema uniforme y equitativo de remuneración.(219)

Prohibición de pago inferior a los sueldos mínimos oficiales

El Servicio Civil es una institución civilizadora, como

(218) Periódico HOY, Edición del 19 de diciembre de 1995.

(219) Podría afirmarse, sin lugar a equívocos, que en el país no existen los más mínimos lineamientos para la fijación de los sueldos, salvo cuando, excepcionalmente, el legislador interviene, como en el caso de los miembros del Poder Judicial, o cuando fijan aumentos a las dos categorías de legisladores. Mediante Ley 6-95 del 7 de mayo de 1995, se aprobó un aumento general de sueldos y salarios a todos los servidores del Gobierno, entidades descentralizadas y autónomas que reciban recursos del Presupuesto Nacional, así como los Ayuntamientos del país y los pensionados y jubilados y militares. En el Gobierno central tuvimos oportunidad de presentar al Presidente de la República en el año de 1992, conjuntamente con el entonces Director de la ONAPRES, Julio Reyes Bisonó, una propuesta que mereció la debida aprobación para el aumento de los sueldos de los Secretarios de Estado a RD$10,000.00, para los Subsecretarios a RD$8,000.00, y para los Directores Generales o Nacionales a RD$9,000.00, lo cual dió lugar a la expedición del Decreto No. 261-92 del 25 de agosto de 1992. Este aumento salarial debería revisarse ante el incremento inflacionario.

Pública, tanto en sus relaciones internas con sus servidores, como externa con los administrados. De ello resulta la vigencia del Art. 51 del Reglamento, cuando al reiterar las disposiciones del Art. 15 de la Ley, expresa: "A partir de la aprobación y puesta en vigor del sistema general de remuneración, ningún empleado sujeto a dicha ley percibirá un sueldo inferior al que estipule el mínimo de la escala o grado salarial a que corresponda su cargo, según lo que indiquen los manuales de cargos clasificados."(220)

"Párrafo.- La presente disposición es extensiva a los empleados y funcionarios contratados, temporeros y aquellos que hayan ingresado al servicio público sin nombramiento oficial."

Elaboración, control y actualización de las nóminas de pago

La nómina de pago representa uno de los instrumentos de control de mayor significación, no tanto desde el punto de vista económico, sino también de racionalización administrativa dirigida a procurar la coherencia y uniformidad de las nomenclaturas y de los distintos cargos que conforman la función pública.

Es a través de la nómina de pago que se deben controlar las remuneraciones de las clases de cargos de que tratan los Manuales de Clasificación de Cargos, tanto el Manual General como los de las Carreras Especiales, al igual que la Tabla de Remuneración que deben acompañarlas. Ellas reflejarán la racionalidad del sistema de administración salarial, en circunstancias tales que permitan diseñar las correspondientes estadísticas en esta materia.

De acuerdo con el Art. 52 del Reglamento "La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en coordinación con las distintas dependencias del poder Ejecutivo, diseñará, supervisará, controlará y evaluará un sistema uniforme de nóminas de pago de personal para la Administración Pública centralizada, en base a los resultados del proceso de clasificación y valoración

(220) El párrafo del artículo 2 de la Ley No. 379 del 11 de diciembre de 1981, sobre Pensiones y Jubilacines Civiles del Estado establece que "en ningún caso el monto de la pensión será menor al sueldo mínimo nacional vigente, ni mayor a la cantidad que resulte de la suma de ocho (8) sueldos ni será gravado con ningún tipo de impuestos".

de cargos de que trata el presente capítulo."[221]

Esta responsabilidad puesta a cargo de la ONAP, es de las más complejas y difíciles que tiene por delante como órgano central del Servicio Civil, por cuanto la modernización y racionalización de la nómina de pago resulta un requerimiento de la tecnificación misma de los procesos de gestión de personal.

Incorporación de la nomenclatura de cargos a la nómina de pago

El párrafo I del citado Art. 52 dispone que "Una vez concluídos los estudios de clasificación y valoración de cargos, la nomenclatura de los puestos deberá ser incorporada a la nómina de pago del personal de cada Secretaría de Estado, Dirección Nacional o General, y de los demás órganos dependientes directametne del Poder Ejecutivo".

En la Secretaría de Estado de Finanzas, las Direcciones Generales de Impuesto sobre la Renta y Rentas Internas, así como en la Superintendencia de Seguros, fueron concluídos los estudios de clasificación y valoración de cargos y diseñados sus respectivos Manuales. Procede ahora incorporar, bajo la estricta supervisión de la ONAP, la nomenclatura de los puestos de tales instituciones a las nóminas de pago correspondientes.[222]

Control de las nóminas de pago de la Administración Pública

Si aspiramos a implantar un sistema uniforme y efectivo de nóminas en las diferentes instituciones de la Administración Pública, el control y diseño de las mismas debe ser uno de los procesos inherentes a la implantación del Servicio Civil, tal y como lo estipula el comentado Art. 52, que confiere a la ONAP dicho control y diseño, y lo ratifica su párrafo II, al estipular: "La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) deberá

(221) En cumplimiento de estas disposiciones la ONAP, con la participación de técnicos de la ONAPRES, de la Contraloría General de la República y la Tesorería Nacional, ha elaborado una "Propuesta de Instructivo Procedimen" para el Sistema de Nóminas de Pago de Personal para la Administración Pública centralizada. Este interesante documento de aprobarse, vendría a constituir un trascendental paso de avance para racionalizar las nóminas de pago del sector público.

(222) Estos Manuales contienen las especificaciones de clases de todos los cargos de las respectivas instituciones , tanto los propiamente administrativos como los típicos y característicos de la organización de que se trate.

Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) deberá controlar las diferentes variedades de nóminas de pago del personal de las instituciones señaladas en el párrafo precedente, y remitirlas mensualmente a la Contraloría General de la República, para fines de pago de servicios. Con tal propósito dichas nóminas deberán ser tramitadas a la Contraloría General de la República, vía la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)".(223)

Supervisión de pago de servicios personales

Nuestra Administración Pública está integrada por un personal supernumerario, el cual al ingresar al servicio gubernamental, en la gran mayoría de los casos sólo presentó credenciales de méritos políticos, de nepotismo u otra modalidad de privilegio, como fundamento del nombramiento, según hemos señalado en varias ocasiones.

En algunas Secretarías de Estado se han efectuado pagos supervisados por inspectores de la Contraloría General de la República que arrojaron resultados atendibles al detectarse pagos indebidos. De ahí que el Reglamento de la especie, en el susodicho Art. 52, haya dispuesto, en sus últimos dos párrafos, lo siguiente:

"Párrafo III.- La Contraloría General de la República, la Oficina Nacional de Presupuesto y la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), de común acuerdo, deberán supervisar el pago de los servicios personales en las distintas dependencias del Poder Ejecutivo".

La supevisión del pago de acuerdo a lo estipulado por el citado párrafo III, vendría a reportar incontables beneficios económicos y morales a la Administración Pública, puesto que sólo cobrarían los servidores públicos que real y efectivamente prestaran sus servicios a los administrados.(224)

---

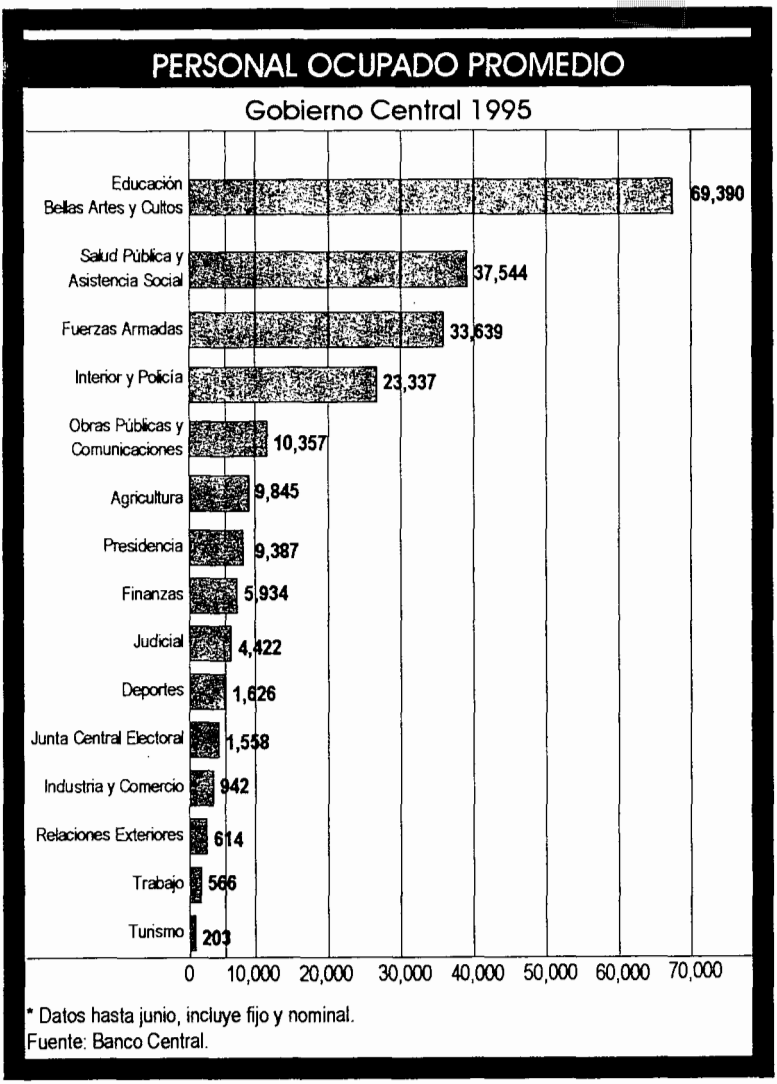
(223) De acuerdo con la Propuesta del Instructivo Procedimental citado la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en coordinación con la Contraloría General de la República, diseñarán un programa computarizado para la nómina de pago de personal de cada organismo, conteniendo la nomenclatura de los cargos clasificados, fijación de sueldos, departamentalización de la nómina y otros elementos.
El conjunto de estos programas dará por resultado el Programa Nómina, el cual será operado para fines de supervisión, control y evaluación, únicamente por la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) y la Contraloría General de la República, a través de centros electrónicos de datos debidamente interconectados.

(224) Esta situación no es privativa de la República Dominicana. En Uruguay el Presidente Julio María Sanguinetti sometió a la consideración del Congreso Nacional un Proyecto de Ley que permitía a los servidores públicos que no prestaban ningún servicio, recibir el sueldo en sus respectivos hogares para así no lesionar la moral y el espíritu de servicio de los que sí rinden un servicio eficiente.

"Párrafo IV.- El pago de personal en la Administración Pública deberá realizarse en base a los servicios prestados real y efectivamente, según los registros de asistencia y puntualidad de cada departamento gubernamental."

La correcta aplicación del Párrafo IV puede convertirse en un efectivo instrumento de saneamiento de la Administración Pública, pues es de todos conocido que existen las clásicas "botellas",[225] que sólo hacen acto de presencia en el lugar de trabajo el día de pago. De efectuarse el pago en base a los registros de asistencia; puntualidad y rendimiento en el trabajo, que establecen la Ley y su Reglamento, la situación sería diferente.

(225) "Botella" es como los dominicanos denominamos popularmente a los ciudadanos designados en una función pública sin que el incumbente tenga la obligación de prestar un servicio dado. Solo asiste a la Oficina el día de pago. De ahí que el edificio que aloja a la ONAP oficialmente lleva el nombre de Edificio de Oficinas Gubernamentales Juan Pablo Duarte, sin embargo es conocido con la denominación de "El Huacal", que es la designación popular de los dominicanos de la caja donde se colocan las botellas.



CAPITULO X

CATEGORIAS DE FUNCIONARIOS DENTRO DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

SUMARIO:

Consideraciones generales. Concertación política. Cargos y servidores de naturaleza política y de confianza (de libre nombramiento). Tipificación de los cargos de libre nombramiento y remoción. Cargos de carrera. Cuáles cargos conforman la carrera administrativa? Carreras especiales. Incorporación de altos funcionarios a la carrera administrativa. Transferencia de un empleado de carrera a una posición de libre nombramiento. Personal no subordinado directa y permanentemente a la Administración Pública. Designación en órganos de derecho público o para una gestión específica. Situación jurídico administrativa del personal no subordinado directa y permanentemente a la Administración Pública.

Consideraciones generales

En el capítulo IV tuvimos la oportunidad de analizar las estrechas relaciones existentes entre la función pública y la política. En los más modernos sistemas de administración de personal público se han definido estas relaciones y existe consenso, tanto doctrinal como de orden legislativo, en no separar de manera tajante estas actividades, por las consideraciones antes expuestas en el referido capítulo.

Es de principio que al partido en ejercicio del poder debe corresponderle el control de la Administración Pública, a través de las posiciones de alta dirección política, para que así los agentes de la función pública desarrollen sus atribuciones dentro de los lineamientos programáticos del Gobierno. Ahora bien, el grado de profesionalización de la Administración Pública y el nivel jerárquico de la Carrera Administrativa, dependerán del desarrollo político y cultural de cada país.[226] En naciones con una tradición centenaria del Servicio Civil, al producirse un cambio de mando con la instauración de un nuevo Gobierno, las remociones de personal sólo cubren las altas posiciones de control y asesoría política, contrario a lo sucedido en nuestro país, donde, debido a lo reciente del estatuto de la función pública y a la lentitud de su aplicación, la gran masa de cargos públicos aun está y estará a disposición del partido en ejercicio del poder.

En este Capítulo pretendemos distinguir la función pública de naturaleza política, y aquella técnica y profesional reservada a los servidores de Carrera, quienes ingresan a la Administración Pública en base a sus méritos personales.

---

(226) La Carrera Administrativa instituída en la República Dominicana permite a un ciudadano ingresar por oposición a la Administración Pública hasta un nivel jerárquico que termina en la posición de Director de area, programa o actividad o cargo equivalente.

De ahí que al sancionarse la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en la República, implícitamente se operó una concertación entre las fuerzas políticas, al dividir los cargos gubernamentales en dos grandes sectores: el de naturaleza política y de confianza, y el de Carrera.

Es así como el legislador, en el Art. 16 de la Ley, dispone que

"Los cargos y funcionarios que integran el Servicio Civil, según su naturaleza y la forma en que deben ser provistos, se distribuyen en las dos categorías generales siguientes:

a) Cargos y servidores de libre nombramiento y remoción, de índole política y de alta confianza del Presidente de la República y de las máximas autoridades de los organismos públicos";(227)

"b) Cargos y servidores de carrera, con funciones permanentes, sujetos a las normas de selección, remuneración, promoción y mejoramiento en base a méritos, según las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos".

Ante los retos del Estado contemporáneo, y principalmente del dominicano, en las circunstancias actuales en que la Nación aspira a una Administración democrática que procure su legitimación por su comportamiento y eficiencia, la práctica consuetudinaria vigente en el país, de recompensar a los activistas y dirigentes del partido una vez éste alcance el poder, con posiciones de naturaleza política y de confianza, debería descontinuarse.

Este modelo de provisión de cargos podría reformularse bajo el influjo de la doctrina y legislación científica de la función pública. En Francia el General Charles de Gaulle, en el año de 1964, creó los administradores civiles bajo la autoridad de los

(227) A los titulares de cargos de naturaleza política y de confianza, aun cuando no gocen de estabilidad y de otras prerrogativas que confiere la Carrera Administrativa, a nuestro juicio les asiste el derecho de recibir las indemnizaciones instituídas por el Art. 28 de la Ley, cuando hayan acumulado diez o más años de servicios ininterrumpidos en la Administración Pública y sean separados sin haber cometido falta alguna. El legislador, al instituir esta significativa conquista laboral ponderó los méritos y el historial de servicio del funcionario que ha dedicado, de forma ininterrumpida, parte de su vida al ejercicio de la función pública.

Ministros, con la responsabilidad de llevar a cabo la conducción de los asuntos administrativos y las directrices del Gobierno. Estos funcionarios fueron reclutados y formados técnicamente por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENA).[228]

En América Latina, también con la asesoría de la Escuela francesa se crearon, en Colombia, Uruguay, Argentina y otras naciones, programas de formación en Gerencia Pública. Nos decía en Bogotá Gladys Trejo Gómez, en ese entonces directora de la Oficina Central de Personal de Venezuela: "Tratamos de desvincular el modelo propuesto, por una parte, de la artificial dicotomía política-administración, dotando la Administración Pública deGerente con formación política; trata más igualmente de desvincularlo del clientelismo partidista -a nuestro juicio, una concreción equivocada de la relación política-administración- y de lograr la implantación, del Estatuto de la Función, mediante una estrategia gradual y selectiva, basada en el acuerdo de las fuerzas políticas significativas de la sociedad, y además, en las experiencias positivas de profesionalización que están presentes en algunas áreas del sector público venezolano".[229]

Bien debería el próximo Gobierno constitucional ensayar esta modalidad de formación de Gerentes Públicos a través del INAP, órgano que podría obtener asesoría internacional en la materia.

Otra estrategia para acelerar el proceso de modernización y profesionalización de la Administración Pública mediante el Servicio Civil podría consistir en el replanteo de los párrafos I y II del Art. 3 de la Ley, que establecen la implantación gradual de la Carrera Administrativa en los organismos dependientes del Poder Ejecutivo en el orden que establezca el Presidente de la República, y que declaran al sector financiero del Estado como prioritario en dicha implantación. Estos preceptos limitan considerablemente el avance del sistema integral de Servicio Civil.[230]

(228) José Luis López Henares, Reformas de la Función Pública francesa, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1965, pág. 36.

(229) Ponencia compilada por Raymundo Amaro Guzmán, en Función Pública y Democratización en Iberoamérica, Departamento Administrativo del Servicio Civil, Bogotá, ONAP, Santo Domingo, 1990, pág. 98.

(230) Este condicionante de la Carrera Administrativa surge de la misma resistencia del liderato político dominicano hacia el Servicio Civil, y creemos no equivocarnos en afirmar que es propio de nuestro estatuto, no consagrado en otras legislaciones de la función pública comparada. Al diseñar el proyecto consideramos que ese control en manos del Presidente de la República concitaria su respaldo al sistema, al no restringir en los primeros años de implantación su facultad de nombramiento. Además, la identificacion de la Secretaría de Estado de Finanzas y sus dependencias como sector prioritario, contó con la anuencia del Jefe de Estado desde antes de la sanción de la Ley. Reiteramos que el reto de la Administración Pública, ante la actual situación que vive la sociedad dominicana, demanda la urgente revisión de tales preceptos.

Resultaría de sumo interés nacional que el futuro Presidente de la República confiriera facultad a los Secretarios de Estado y otros ejecutivos para que, bajo la asesoría y vigilancia del órgano central de personal, de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), iniciaran en sus respectivas ramas los estudios conducentes a la implantación de la Carrera Administrativa.

Cargos y servidores de naturaleza política y de confianza (de libre nombramiento)

De su parte el Reglamento de la Ley define en los primeros párrafos del Art. 53 los cargos y servidores de libre nombramiento y remoción, es decir, de índole política y de confianza de los altos ejecutivos.

"Párrafo I.- Posiciones de naturaleza política son aquellas que tienen a su cargo una función de alta dirección en la gestión gubernamental y en el control de la Administración Pública, y como tales demandan de sus ocupantes una absoluta lealtad hacia la política del Gobierno."

"Párrafo II.- Cargos de confianza son aquellos que exigen a sus ocupantes, ademas de los requerimientos de idoneidad, un estrecho vínculo de lealtad hacia el ejecutivo titular de una función pública de alta dirección política."(231)

"Párrafo III.- Para desempeñar posiciones de libre nombramiento y remoción, de alta dirección ejecutiva, de naturaleza especializada, sus titulares deben poseer una adecuada capacidad técnica en la materia."

"Párrafo IV.- En los cargos de libre nombramiento y remoción(232) descritos en los Manuales de Cargos Civiles

(232) En su origen el sistema de personal de Puerto Rico clasificó los puestos de la Administración Pública en tres sectores: Sin oposición, con 3,100 servidores; Por oposición, con 28,200; y Servicio Exento, con 26,000. De lo apuntado puede advertirse que los cargos políticos y de confianza sobrepasaban los de Carrera Administrativa. En nuestro sistema, de aplicarse correctamente la Ley, no sucederá esta situación de preeminencia cuantitativa de los cargos de libre nombramiento. Consúltese Raymundo Amaro Guzmán, Administración de Personal, ob. cit. pág. 65.

(233) Suele ocurrir con frecuencia en la Administración Pública que el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales, designe a un ciudadano en una función pública permanente de la Rama Ejecutiva, pero en adición le confiere un rango de mayor jerarquía, como Secretario o Subsecretario de Estado. En una litis penal contra un funcionario estatal nombrado Supervisor de Obras del Estado en la Provincia Duarte, con rango de Subsecretario de Estado, éste quiso prevalerse del privilegio de jurisdicción que constitucionalmente le asiste a los altos ejecutivos de la Nación. Nuestra Suprema Corte de Justicia, en una importante decisión, ponderó que el recurrente no tenía privilegio de jurisdicción por no haber sido designado Subsecretario de Estado. Implícitamente nuestro más alto tribunal de justicia advirtió la improcedencia legal del nombramiento que le confería rango de Subsecretario de Estado al recurrente. Este precedente debería mover a reflexión a los futuros titulares del Poder Ejecutivo, para descontinuar esta mala práctica.

Clasificados del Poder Ejecutivo las personas designadas por el Presidente de la República para desempeñarlos deberán cumplir con los requisitos de idoneidad establecidos.

Estos cargos, por su misma naturaleza, no confieren estabilidad a sus titulares, quienes pueden ser separados del servicio en cualquier momento, a discreción del Presidente de la República. Sin embargo, como bien lo disponen los párrafos III y IV, sus ocupantes deben poseer los requisitos de idoneidad establecidos en los Manuales de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo.

Estas previsiones sentarán las bases para descontinuar la práctica de nombrar en una función de alta dirección política y administrativa a un ciudadano carente de los conocimientos técnicos y profesionales que demanda el cargo para el cual es designado por el Poder Ejecutivo. Es a nuestro juicio una de las previsiones más avanzadas y trascendentales del Servicio Civil.

Tipificación de los cargos de libre nombramiento y remoción

De acuerdo con el Art. 17 de la Ley, son cargos y funcionarios de libre nombramiento y remoción los siguientes:

"a) Los Secretarios y Subsecretarios de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Contralor General de la República,[233] Embajadores, titulares de organismos autónomos y descentralizados del Estado, y otros de jerarquía similar o de alta confianza del Presidente de la República, y de los altos ejecutivos de las instituciones públicas;

b) Los Directores Nacionales y Generales, y los Subdirectores;

c) Los Administradores, Sub-Administradores, Jefes y Sub-Jefes, Gerentes y Sub-Gerentes, y otros de naturaleza y jerarquía similares;

---

(233) En el Anteproyecto de Reforma Constitucional de la UNPHU, elaborado por el Dr. Cristóbal Gómez Yangüela y el autor, proponemos que el Contralor General de la República sea designado por el Congreso Nacional. En Colombia este funcionario es designado por el Congreso Nacional de acuerdo con el Art. 141, de la Constitución Política de Colombia, ob. cit., pág. 49.

d) Los Gobernadores Civiles y otros representantes del Poder Ejecutivo en el Distrito Nacional y en las provincias;[234]

e) Los miembros del Ministerio Público;

f) Los Secretarios, ayudantes y asistentes de alta confianza de las máximas autoridades ejecutivas del sector público, salvo aquellos cuya forma de designación esté prevista por ley; y

g) Los servidores civiles del Poder Ejecutivo con atribuciones de alta dirección, administración y asesoría.

De acuerdo con el párrafo V del Art. 53 del Reglamento, coresponde a la ONAP determinar "cuales secretarios, ayudantes y asistentes de las máximas autoridades ejecutivas del sector público deben ser considerados de alta confianza de las mismas, y por tanto servidores de libre nombramiento y remoción, conforme el Art. 17, letra f) de la Ley".

Conviene aclarar que sólo en los casos de secretarios, ayudantes y asistentes que no ocupen cargos de carrera la ONAP podráconsiderarlo de libre nombramiento y remoción. Cuando la posición es de carrera la forma de designación deberá ser a través de concursos de libre competición en los cuales tenga lugar la evaluación de aptitudes.

Cargos de carrera

El legislador dominicano, como hemos visto en el Art. 17 de la Ley, ha identificado de manera taxativa los cargos y funcionarios de libre nombramiento y remoción. En lo referente a los de Carrera,[235] se ha limitado, en el referido acápite b) del Art. 16, a establecer la otra categoría, la de "Cargos y servidores de carrera con funciones permanentes, sujetos a las normas de selección, remuneración, promoción y mejoramiento en base a méritos, según las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos".

---

(234) En Venezuela el Gobernador del Estado es elegido directamente por el pueblo. Esta modalidad deberíamos ponderarla para ofrecer mayor representatividad y permanencia en el cargo al primer ejecutivo provincial.

(235) El cargo de carrera, esto es, la función pública que demanda de su ocupante requerimientos de idoneidad, constituye el elemento primordial para la búsqueda de la eficiencia, confiabilidad y representatividad de la gestión estatal. Ello exige el desarrollo de una sostenida cultura de adecuación institucional a través de un proceso de formación y entrenamiento educativo de los titulares de esas posiciones de carrera, para que así puedan cumplir sus cometidos apegados a los mejores intereses de la Nación y erradicar nuestra prevaleciente y atrasada cultura administrativa.

En el párrafo único del Art. 17 de la Ley, luego de identificar los cargos de libre nombramiento y remoción, el estatuto de Servicio Civil dice: "Todos los demás cargos y funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, no considerados de libre nombramiento y remoción, son de carrera con sujeción a la presente ley".

Este sabio precepto legislativo coincide con el espíritu y filosofía de los Arts. 3, párrafo I, y 39 de la Ley, y 78 del Reglamento, que consagran no sólo la Carrera Administrativa, sino también las carreras especiales que puedan crear el Presidente de la República o el legislador.

De lo expuesto precedentemente tenemos que colegir que una gran mayoría de los cargos de la Administración Pública podrá distribuirse entre una Carrera Administrativa General y otras carreras especiales que puedan instituirse.(236)

Cuáles cargos conforman la Carrera Administrativa

Hemos sido reiterativos en afirmar que el Poder Ejecutivo monopoliza la función administrativa del Estado, y por ende, la función pública a través de la cual la Administración cumple los cometidos de éste.

¿Cuáles cargos conforman entonces la Carrera Administrativa protectora de los agentes que desempeñan una función pública, de orden técnico y profesional, ante la disposición legislativa que permite crear dentro del sistema integral de Servicio Civil, carreras especiales,(237) y en presencia del precepto de que todos los cargos que no sean de libre nombramiento y remoción caen dentro de la Carrera Administrativa, como ya hemos esbozado precedentemente?.(238)

---

(236) De ejecutarse la Ley de Servicio Civil con el debido respaldo, aún ante su concepción de gradualidad, en el próximo período de Gobierno, esa enorme masa de cargos supuestamente considerados como de oposicion, contrario a lo ya apuntado con respecto a Puerto Rico, podría incorporarse de manera acelerada a la Carrera Administrativa, si el titular del Poder Ejecutivo auspicia, firmemente, tal incorporación.

(237) Las Carreras Especiales tienden además a fortalecer y flexibilizar la administración del sistema integral del Servicio Civil, y promueven un espíritu de solidaridad, lealtad y compañerismo entre los profesionales agrupados en ramas especializadas de la Administración Pública.

(239) La Ley Orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, del 2 de julio de 1944, instituye la Carrera Diplomática y señala los funcionarios que la integran. Sin embargo, dicha carrera tampoco ha tenido vigencia en nuestro medio. Sería recomendable la revisión y adecnación de tal legislación, dadas su antigüedad e inoperancia.

En el estado actual del régimen de Servicio Civil dominicano todos los cargos de la Administración Pública, excepto los de libre nombramiento y remoción, conformarán la Carrera Administrativa, en la medida en que ésta sea implantada en los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, de acuerdo con las previsiones del Art. 3 de la Ley .

Carreras especiales

Cuando el Presidente de la República, en virtud de los Arts. 39 de la Ley y 78 del Reglamento, instituya carreras especiales de alcance sectorial, intersectorial o institucional, entonces procedería segregar los cargos típicos de tales carreras de la totalidad de cargos de la Administración Pública, y con ellos, constituiría cada Carrera Especial de que se trate. Así el Jefe de Estado puede crear la Carrera del Ministerio Público, quedando conformada dicha Carrera por todos los cargos de Fiscalizadores, Procuradores Fiscales y Procuradores Generales de Cortes de Apelación.

La Carrera Administrativa y las carreras especiales tienen idénticos objetivo y sus regímenes administrativo, jurídico y técnico coinciden en su filosofía. Las diferencias que pueden suscitarse responden a la especialización y características de la institución o del sector de que se trate.

Incorporación de altos cargos a la Carrera Administrativa

Al tenor del Párrafo VI del comentado Art. 53, del Reglamento, "El presidente de la República podrá incorporar a la carrera administrativa cargos civiles del Poder Ejecutivo con funciones de alta dirección, administración y asesoría,[239] cuando lo considere conveniente para el desarrollo institucional del país y de la Administración Pública".

---

(239) Hubimos de apuntar, en páginas anteriores, el bajo nivel jerárquico del cargo tope de la Carrera Administrativa. De ahí que para hacer que ésta abarque posiciones de mayor relevancia política y administrativa, se haya consagrado, por vía reglamentaria, lo preceptuado en el referido párrafo IV del Art. 53. Ello permitirá al órgano central de personal, esto es, a la ONAP, proponer al Poder Ejecutivo la incorporación a la Carrera Administrativa o a otra carrera especial que pueda crearse, de cargos considerados por el estatuto de la función pública como de libre nombramiento y remoción. Hay que observar, sin embargo, que estas posiciones, desde el momento de su real incorporación conferirían a sus titulares los derechos y prerrogativas inherentes a las posiciones de carrera.

De lo anterior se desprende que el Jefe del Estado tiene facultad para transferir cargos de libre nombramiento y remoción a la Carrera Administrativa.[240] Esta modalidad es típica de nuestro Servicio Civil y tiende a fortalecerle.

Transferencia de un empleado de carrera a una posición de libre nombramiento

Nuestro legislador, en busca de promover la participación de servidores públicos de carrera en posiciones de alta dirección política y administrativa, estatuyó en el Art. 18 de la Ley, que "el empleado de carrera que pase a ocupar un cargo de libre nombramiento, previa obtención de la licencia correspondiente, al cesar en su condición de libre nombramiento, tendrá derecho a ser incorporado a un cargo de carrera similar al último que en esta calidad desempeñó o a otro cargo de carrera para el cual reúna los requisitos de idoneidad establecidos".[241]

El Reglamento, complementando las disposiciones de la Ley, expresa en su Art. 54:

"El empleado de carrera que ocupe transitoriamente un cargo de libre nombramiento, al cesar de esta última condición, tendrá derecho a ser reincorporado a su anterior cargo de carrera o a otro cargo de esta naturaleza, según el Artículo 18 de la ley, siempre que cumpla con los requisitos siguientes:

a) Tener más de cinco (5) años de servicios ininterrumpidos en la Administración Pública;

b) Presentar constancia de la designación por el Presidente de la República en la posición de libre nombramiento y remoción;

c) Cumplir con los requerimientos de idoneidad exigidos en los manuales de cargos civiles clasificados;

---

(240) El nivel jerárquico tope de nuestra Carrera Administrativa previsto en la Ley, no es de gran estímulo para atraer y retener ciudadanos calificados, por cuanto sólo llega hasta los cargos de Director de Area o posiciones equivalentes, como ya indicamos. Nuestra Administración tiene posiciones altamente especializadas, como las direcciones ejecutivas del sector financiero del Estado, que bien deberían considerarse de carrera.

(241) De institucionalizarse nuestra Administración Pública, detentar una posición política será un verdadero prestigio social, de mayor relevancia que el ostentado por grandes empresarios privados de hoy día, por cuanto, a través del ejercicio de esa función pública, su titular interviene en decisiones condicionantes del destino de la sociedad. Ahí estriba la disposición del legislador dominicano, al igual que la del puertorriqueño, de permitir que funcionarios de carrera ocupen transitoriamente posiciones políticas, sin perder su status de carrera.

d) Haber desempeñado el cargo de libre nombramiento y remoción acorde con los postulados de la ley y sus Reglamentos; y

e) Formular, a la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), la correspondiente solicitud de reincorporación a un cargo de carrera."

En esta situación la ONAP jugará un papel preponderante, no sólo por tener a su cargo la tramitación y ponderación de la solicitud de reincorporación a un cargo de Carrera, sino porque también le corresponderá identificar la vacante similar o equivalente a la posición de carrera que desempeñaba el solicitante. En caso de que no se produzca de inmediato esa vacante el solicitante deberá ser inscrito en el Registro de Elegibles correspondiente.

Personal no subordinado directa y permanentemente a la administración pública

En la Administración Pública, tanto centralizada como descentralizada, existe un personal vinculado a ella que no ostenta por esa función puesta a su cargo la investidura de funcionario o empleado, en razón de que no está subordinado directa y jerárquicamente a un ejecutivo determinado de la gestión pública, ni ocupa una posición permanente y regular en el servicio gubernamental.

Cuando el Presidente de la República designa a un ciudadano para la realización de un cometido específico y transitorio, estamos en presencia de un personal cuya atribución no está dentro del marco funcionarial de la Administración Pública. Es el caso de la expedición del Decreto No. 278-91 del 28 de julio de 1991, que crea e integra una Comisión encargada de estudiar la crísis que afecta nuestro sistema de salud. Dicha Comisión estuvo integrada por los Rectores de la UASD, PUCMM, UNPHU, un representante de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), el Director del IDSS, el Director del Hospital Central de las FF. AA., y los señores Nelson Astacio y Vinicio Calventi.

Los funcionarios del Gobierno designados ex-oficio en esta Comisión, están regulados por el estatuto de la función publica en cuanto a su función regular, no así en su condición de miembros ex-oficios de la Comisión. Los demás ciudadanos, como los Rectores, en ningún caso caen bajo la jurisdicción del Servicio Civil.

Designación en órganos de derecho público o para una gestión específica

Tal es el caso de los ciudadanos designados por el Presidente de la República para integrar un Consejo directivo de un organismo autónomo y descentralizado del Estado, como por ejemplo los miembros de la Junta Monetaria, al igual que las designaciones que realiza para un cometido especifico, como por ejemplo para la evaluación y recomendaciones de la organización de un sector determinado de la Administración Pública.(242)

Igualmente, cuando el Presidente de la República, en virtud de la Ley No. 1486 del 28 de marzo de 1938 de Representación del Estado en los actos jurídicos, designa a un abogado bajo un contrato de cuota litis para que represente en justicia, los intereses del Estado dominicano, en ocasión del surgimiento de una litis judicial, este profesional por esa respresentación, no está investido de una función pública dentro del Servicio Civil.

Situación jurídico-administrativa del personal no subordinado, directa ni permanentemente, a la Administración Pública

Este personal está excluido del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, en virtud de lo dispuesto por los acápites f) y g) del Art. 2 de la Ley, y en consecuencia, no figura en las especificaciones de clases del Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo.

Los ciudadanos designados en tales posiciones, para la realización de cometidos específicos no están amparados por el estatuto jurídico regulador de las relaciones de trabajo en el sector público del Gobierno central, esto es, por el Servicio Civil, y en consecuencia no están investidos del status de funcionario público regulado por la Ley y el Reglamento.(243)

---

(242) Las personas a quienes el Poder Ejecutivo designa en órganos colegiados de Derecho Público, o para representanle en justicia, no tienen, por ese solo hecho, el carácter de funcionarios públicos y no le asiste los derechos y prerrogativas conferidas por el estuto de la función pública a los servidores regulares.

(243) Tal es el caso de los "colaboradores benévolos" admitidos por la doctrina francesa, que en el ejercicio aparente de autoridad o en circunstancias excepcionales ejecutan actos jurídicos comprometedores de la responsabilidad de la Administración Pública.

CAPITULO XI

INGRESO AL SERVICIO CIVIL: FACULTAD PARA NOMBRAR

SUMARIO:

Consideraciones generales. Libre acceso a la Administración Pública. Condiciones de ingreso: Aptitud. Condición de dominicano. Goce de los derechos civiles y políticos. Buenas condiciones física y mental. Aptitud para el buen desempeño del cargo. Incompatibilidad de funciones: No haber sido condenado a pena aflictiva o infamante, ni estar bajo acción de la justicia represiva. No haber sido destituído de un cargo público o privado por causa deshonrosa. Tener la edad legalmente exigida en cada caso. Ser nombrado regularmente por autoridad competente juramentarse y tomar posesión del cargo, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. Haber observado una buena conducta pública y privada. Facultad de nombramiento de los servidores públicos. Clases de nombramientos en la Administración pública. Nambramiento de carrera. Nombramiento temporero. Nombramiento honorífico. Condiciones para la expedición de los nombramientos y suscripción de contratos de servicios. Prohibición de la denominación de empleado nominal. Trámite para solicitar la expedición de nombramientos. Trámite de nombramiento no amparado por decreto. Cambios de denominaciones de cargos que no impliquen aumento de sueldos. Deber de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo de informar a la ONAP los nombramientos expedidos por decretos. Base para el trámite de las acciones de personal. Registro Nacional de Servidores Públicos. Traslado del servidor público. Procedimiento para solicitar el traslado interdepartamental o de un organismo a otro.

Consideraciones generales

Tanto la ley como su Reglamento tratan en capítulos separados el ingreso al Servicio Civil y a la Carrera Administrativa, cuando ambos aspectos debieron regularse conjuntamente, sobre todo cuando la Carrera Administrativa es parte del régimen estatutario general del Servicio Civil, y demanda, para los ciudadanos interesados en ser incorporados a ella, poseer las mismas condiciones de idoneidad requeridas para el ingreso al Servicio Civil, más la exigencia de someterse a los procesos de evaluación y de período de prueba previstos al efecto.

Es nuestro criterio que estos capítulos bien habríamos podido refundirlos en uno, haciendo la salvedad de que para el caso de la Carrera Administrativa se requerirán, adicionalmente, los requisitos de idoneidad antes señalados. El hecho de que nuestro sistema instituya las figuras del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, no demandaba que ambos aspectos, en sus condiciones de ingreso, fueran tratados por separado. No obstante, seguiremos en el desarrollo de esta obra el orden establecido por los citados textos, dejando el tema de reclutamiento(244) y selección de personal para comentarlo en el Capítulo XII, que versará sobre el Ingreso a la Carrera Administrativa.

Trataremos en este Capítulo las condiciones generales de idoneidad requeridas para el acceso a la Administración Pública, de todo ciudadano dominicano, sin distinguir la categoría la puesto a la cual el aspirante desea ingresar.

Libre acceso a la Administración Pública

Este principio es de vital importancia para la instauración de un Servicio Civil democrático, y aún cuando está implícito en el espíritu de la Ley, como expusiéramos en capítulos anteriores, el

(244) Ello no significa que descartemos un proceso de reclutamiento basado en criterios científicos para el ingreso al Servicio Civil donde los cargos también exigen a los interesados poseer la capacidad previamente definida para ocuparlos.

Reglamento lo consagra en su Art. 55, al establecer que "todo dominicano tiene libre acceso a la Administración Pública, de acuerdo con sus méritos personales".(245)

El Art. 56 estatuye en el sentido de que para ingresar al Servicio Civil es preciso acatar las normas señaladas en el Art. 19 de la Ley. Disponen los párrafos de dicho artículo:

Párrafo I.- La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), de acuerdo con lo establecido en el Artículo 58, Párrafo I, de este Reglamento, en lo referente al trámite de solicitud de expedición de nombramientos al presidente de la República, diseñará un procedimiento apropiado que deberá ser observado estrictamente por todo ciudadano interesado en ingresar a la Administración Pública.

Párrafo II.- El órgano central de personal al tramitar al presidente de la República el expediente de solicitud de nombramiento, deberá determinar si el candidato reúne las condiciones exigidas para el cargo de que se trate.

Párrafo III.- Toda solicitud de expedición de nombramiento debe provenir de la institució responsable de la dirección y supervisión del pesonal cuya designación es solicitada.

Párrafo IV.- Una vez designados los candidatos por el presidente de la República, deberán someterse a un proceso de inducción que organizará la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).

Como puede observarse, a la ONAP le compete no solo el diseño del procedimiento para el trámite de las acciones de personal referentes a la designación del empleado, sino también comprobar si éste reúne las condiciones de idoneidad requeridas por el cargo. El cumplimiento de este precepto evitará el ingreso de los ineptos al servicio público. También deberá comprobar que la solicitud proceda del órgano al cual está adscrito el cargo. Nunca antes en nuestra Administración se habían regulado estas situaciones.

Condiciones de ingreso: Aptitud

El principio de implantación gradual de la Carrera Administrativa instituído por la Ley y el Reglamento tiene su

(245) En la Administración Pública este principio tiene una aplicación absoluta puesto que ningún funcionario puede limitar su aplicacion y de hacerlo contravendría la Ley y la Constitución, situación que no ocurre en el sector privado ante el poder discrecional del patrono de contratar libremente al ciudadano que más se avenga a sus intereses.

fundamento en consideraciones de orden político, para así no limitar en los primeros años de ejecución del sistema la facultad de nombramiento en la Administración Pública del partido que detenta el poder y de los aspirantes a ejercerlo.

Ello no significaba de modo alguno que para ocupar los cargos no incorporados a la Carrera Administrativa no se consagraran requisitos mínimos de idoneidad que deben cumplir sus ocupantes, aun cuando no estén garantizados en el ejercicio de sus funciones por la estabilidad y otras prerrogativas propias de la Carrera Administrativa. Es este el origen del citado Art. 19 de la Ley, al establecer que para ingresar al Servicio Civil se requiere:

a) Ser dominicano;
b) Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos;
c) Estar en buenas condiciones física y mental;
d) Poseer capacidad para el buen desempeño del cargo;
e) Que las funciones a desempeñar no sean incompatibles con otros deberes bajo la responsabilidad del interesado;
f) No haber sido condenado a pena aflictiva o infamante, ni estar bajo acción de la justicia represiva;
g) No haber sido destituído de un cargo público o privado por causa deshonrosa;
h) Tener la edad legalmente exigida, en cada caso;
i) Ser nombrado regularmente por autoridad competente, juramentarse y tomar posesión del cargo, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes;[246] y
j) Haber observado una buena conducta pública y privada.

Condición de dominicano

Al analizar anteriormente las consideraciones de orden político del régimen estatutario del Servicio Civil, hubimos de señalar que la Ley reserva a los dominicanos el derecho de ocupar la función pública, con las excepciones consagradas en la Constitución y la Ley.[247]

(246) El Estatuto de Servicio Civil de Costa Rica exige además, a todo candidato a ingresar a la Administración Pública, "firmar una declaración jurada de adhesión al régimen democrático que establece la Constitución de la República". Véase Ricardo Baldi Camacho, ob. cit., pág. 47.
(247) Es de principio, en el Derecho Internacional Público, que la pérdida de la nacionalidad de un país miembro constituye, con frecuencia, un caso de cese cuando no de dimisión de oficio "de un funcionario que ejerza una función pública internacional". Art. 3 estatuto de la O.T.A.N. Véase Alain Plantey, Derecho y Práctica de la función pública Internacional y Europea, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 1981., pág. 249.

Goce de los derechos civiles y políticos

También comentamos este aspecto, agregando en esta ocasión que, ante la inexistencia en la Administración Pública de un órgano de control de las diferentes acciones de personal, puede darse la situación de que una persona sea nombrada en el servicio gubernamental, no obstante la existencia en su contra de una condena judicial, con penas que conlleven la degradación cívica. Esta situación difícilmente podría producirse si a la ONAP se le confiriera su rol de control de las acciones de personal de la Administración Pública.

Buenas condiciones física y mental

La rigurosa observación de este requisito de ingreso, por las Oficinas de Personal, resulta de suma importancia para la eficiencia e institucionalización del sistema. La comprobación de las condiciones física y mental es de la responsabilidad de tales Oficinas. Nuestra Administración Pública ha sido tomada de trampolín para muchas personas obtener pensiones de retiro complacientes, aún estando en condiciones satisfactorias de salud física y mental.

Aptitud para el buen desempeño del cargo

Esta condición es la base de la eficiencia del servicio público, y la determinación de observar su cumplimiento es competencia de la Oficina de Personal, la cual, teniendo como base el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, o el manual sectorial de que se trate, comprobará si el candidato reúne los requisitos establecidos en el mismo, así como en la Ley y el Reglamento.

En un medio como el nuestro, donde prevalecen la incidencia política, el nepotismo y otras prácticas indeseables en la designación de personal, como ya hemos apuntado, ésta será la misión más difícil para tales encargados, quienes deberán, en todo momento, poseer las debidas entereza y ecuanimidad para ponderar, ante su superior jerárquico, la situación de inobservancia de la Ley y el

Reglamento, cuando el candidato no reúna las condiciones requeridas.

El Encargado de la Oficina de Personal deberá tener presente que su gestión estará controlada por la ONAP como órgano central del Servicio Civil y de control de las acciones de personal sometidas a la consideración del Presidente de la República.

Incompatiblidad de funciones

La incompatibilidad de funciones resulta de la prohibición impuesta por la Constitución, la Ley y el Reglamento para ejercer una función determinada, o para ejercer dos o más cargos remunerados simultáneamente.[248] Así, cuando la Constitución impide a los nacionalizados ocupar la Presidencia y Vice-presidencia de la República, tenemos un ejemplo del primer caso. El Director de la ONAP, por ejemplo, no puede desempeñar en la Administración Pública centralizada o descentralizada otra posición remunerada con funciones similares. Tampoco puede ejercer otro cargo remunerado con atribuciones distintas, ante la prohibición legal de desempeñar más de una posición.

De ello resulta el mandato de la Ley al disponer que "las funciones a desempeñar no sean incompatibles con otros deberes bajo la responsabilidad del interesado", complementado por el Art. 157, acápite s) del Reglamento, que considera como falta de quinto grado, cuya comisión de lugar a destitución, "Realizar actividades incompatibles con el decoro, la moral social, el desempeño del cargo, y el respeto y lealtad debidos a la Administración Pública y a la colectividad".

El Reglamento ha instituído un Régimen Etico y Disciplinario para la Administración Pública, en interés de procurar que sus actos se ajusten a los principios de legalidad y de que sus agentes

---

(248) Hace unos años refería el insigne profesor español Fernando Garrido Falla, al referirse a las incompatibilidades en el ejercicio de la función pública: "Hemos señalado antes, que la causa de las anarquías de nuestras retribuciones y, por ende, de los altos niveles de remuneración por algunos sectores logrados, está sorprendentemente en la tacañería con que la Administración Pública ha venido tratando a sus funcionarios. Aquí también la causa de que se haya venido a tierra el tradicional principio de la incompatibilidad en el ejercicio de funciones públicas. Ante la insuficiencia de las remuneraciones presupuestarias, los cuerpos de funcionarios, y los funcionarios individualmente considerados, van reaccionando o creando tasas especiales en su provecho o simultaneando el empleo público con otros empleos (públicos o privados), o incluso utilizando las dos vías a la vez". Véase La Nueva Legislación sobre Funcionarios Públicos en España, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1964, pág. 24.

ciñan sus actividades dentro de los cánones de la moral pública y las buenas costumbres, como veremos cuando tratemos estos temas en otra parte de esta obra.

No haber sido condenado a pena aflictiva o infamante, ni estar bajo acción de la justicia represiva

En base a las consideraciones éticas y morales arriba señaladas, el legislador ha pretendido que todo aspirante a ingresar a la Administración Pública goce del respeto y consideración de los demás ciudadanos. De ahí el impedimento de ingreso a todo dominicano que tenga un historial delictivo o que se halle bajo la acción de la justicia represiva.

De acuerdo con el Art. 1 del Código Penal Dominicano, la infracción que las leyes castigan con penas aflictivas e infamantes, es un crimen. Quiere decir, pues, que el Encargado de la Oficina de Personal tiene a su disposición los medios legales para evitar el acceso a la esfera gubernamental, de ciudadanos condenados por el Poder Judicial por la comisión de un acto reputado como crimen, a menos que hayan sido rehabilitados judicialmente. El Art. 8 del mismo Código considera la degradación cívica como pena infamante.

No haber sido destituído de un cargo público o privado por causa deshonrosa

La aplicación de este precepto tiene una significación extraordinaria para el logro del saneamiento de la Administración Pública y la promoción de una acción administrativa acorde con los principios de legalidad y de moral pública.[249] La Administración del Estado dominicano ha carecido de los instrumentos de control imprescindibles para evitar que antiguos servidores públicos, separados por la comisión de actos delictuosos, reingresen a la Administración, en ocasiones, con un status superior.

Estas situaciones podrán controlarlas las Oficinas de Personal y la ONAP, órganos encargados de aplicar los instrumentos jurídico-administrativos previstos por la Ley el Reglamento.

(249) Sin embargo, este precepto resulta letra muerta en nuestra Administración Pública. Suele suceder que un funcionario es destituido de la Administración por la comisión de faltas, y ante la ausencia de controles adecuados canaliza su reingreso a otra institución centralizada o descentralizada del Estado.

Tener la edad legalmente exigida en cada caso

La Constitución de la República requiere un mínimo de edad para ocupar los cargos de Presidente y Vice-Presidente de la República, Secretario y Subsecretario de Estado. Generalmente el legislador al crear un organismo autónomo y descentralizado del Estado y su respectivo órgano de dirección, o una Dirección General u otro órgano dependiente de la Rama Ejecutiva, no señala la edad mínima que debe reunir su titular o miembro de la entidad directiva, salvo en el caso de los miembros del Comité Agrícola del Banco Agrícola de la República Dominicana.(250) Tampoco lo prevén el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo ni los manuales sectoriales diseñados por la ONAP, pese a que es de rigor que toda persona al ingresar a la Administración Pública debe poseer la mayoría de edad.

La situación de la empresa privada es diferente, al exigir un mínimo y un máximo de edad para el desempeño de las posiciones que la conforman. Ello podemos observarlo en las publicaciones para el reclutamiento de candidatos, aparecidas en la prensa. El empresario es más exigente con la edad, puesto que en la mayoría de los cargos ella condiciona la productividad; y además puede darse la situación de que una persona de cierta edad sea beneficiada con los planes de retiro de la organización, sin haber acumulado un historial de trabajo suficiente.

En nuestra Administración Pública, al no definirse el factor edad en los Manuales,(251) se ha dejado su control a la persona responsable de realizar la entrevista de selección.(252) Esta modalidad es aceptada en un país donde exista todo un proceso de reclutamiento científico, para escoger a los candidatos más idóneos. -¿Cuál será entonces la situación, en nuestro caso, donde no tenemos precedentes de un debido reclutamiento, y si bien contamos con un régimen de Servicio Civil y Carrera Administrativa, su ritmo de implantación es gradual y está condicionado por la discreción del Presidente de la República?-

(250) Art. 13 de la Ley Orgánica del Banco Agrícola e Hipotecario de la República Dominicana, No. 980, de junio de 1945.
(251) Veáse en este sentido el citado Manual de Cargos de Venezuela.
(252) En la empresa privada la situación es distinta. En los respectivos Manuales son consignados los parámetros de edades, esto es, la mínima y la máxima requeridas para desempenar la posición.

En caso de realizar una investigación en todo el sector público para determinar la edad y los años en servicio de los agentes de la Administración, comprobaríamos que decenas de miles de empleados y funcionarios en edad de retiro, o próximos a ella, ingresan a la Administración u ocupan posiciones con un historial de años de servicio que contrasta con su edad.

Ante esta situación consideramos que al Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, en una próxima revisión, y los manuales sectoriales, deberían fijar parámetros de edades por clases o grupos ocupacionales, de manera que se armonicen la edad y los años en servicio para ser acreedor a una jubilación.

Ser nombrado regularmente por autoridad competente, juramentarse y tomar posesión del cargo, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes

Lo referente al nombramiento es tratado en páginas subsiguientes, al analizar la facultad de nombramiento de todo servidor público perteneciente al Servicio Civil. En el Capítulo III tuvimos oportunidad de señalar que la juramentación sólo es de rigor para los altos funcionarios de la Nación.

La Contraloría General de la República exige que, una vez el servidor público haya tomado posesión de su cargo, la Secretaría de Estado o el departamento correspondiente debe informarlo a dicha Contraloría, mediante formulario diseñado al efecto.(253)

Haber observado una buena conducta pública y privada

La recuperación de la confiabilidad y representatividad de la Administración Pública dependerá del grado de solvencia moral y de imagen pública de los ciudadanos en quienes recaiga el ejercicio de la función pública.

El Régimen Etico y Disciplinario instituído por el Reglamento requiere de los servidores públicos ajustar su conducta a las normas de moral pública y honestidad administrativa. En próximos capítulos analizaremos este importante tema.(254)

(253) Véase Form. S. P. TOMA DE POSESION. Este formato debe modificarse para adaptarlo a las exigencias de la clasificación y valoración de puestos y de reclutamiento y selección de personal.
(254) Hasta la promulgación de esos textos, el servidor público dominicano no contó con patrones éticos y de moral pública que pudieran orientar su conducta, tanto en el ejercicio de su función pública como en su vida privada. Esta circunstancia unida a la falta de liderato moral, desde los más elevados estratos jerárquicos de la Administración Pública, demanda de un sostenido proceso de educación cívica a todos los niveles, para así concientizar, no solo a la burocracia, sino también a los demás sectores de la comunidad, acerca de la trascendencia de la moral y ética en el servicio público.

Facultad de nombramiento de los servidores públicos

Hemos anotado en reiteradas ocasiones, que la Constitución confiere al Jefe de Estado la facultad de nombramiento de todo servidor público. El Art. 20 de la Ley recoge este principio al disponer: "Es atribución del Presidente de la República la de expedir todos los nombramientos de los servidores públicos, cuya designación no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por la Constitución o por las leyes", disposición ésta ratificada por el Art. 58 del Reglamento.(255)

En la esfera del Gobierno central esta potestad es absoluta y no admite excepción; no ocurre lo mismo en los demás poderes ni en los organismos autónomos y descentralizados del Estado.(256)

Clases de nombramientos en la Administración Pública

El Art. 57 del Reglamento, al definir las clases de nombramientos de la Administración Pública centralizada, señala que "Los servicios y obras propios de la rama ejecutiva del Gobierno, estarán a cargo de personas vinculadas a la misma mediante las siguientes clases de nombramientos:(257)

a) **Nombramiento ordinario**, para cubrir en forma regular los cargos de libre nombramiento y remoción;

b) **Nombramiento de carrera**, a ser expedido una vez que el empleado provisional es evaluado y se da constancia formal de que

(255) Algunos juristas condicionaron la vigencia del Servicio Civil hasta tanto fuera modificado el Art. 55 de la Constitución. Ante esa limitante diseñamos un Proyecto de Ley que mantuviera en el Jefe de Estado la facultad de nombramiento, puesto que no puede calificarse de inconstitucional la delegación que efectúe el Presidente de la República en los Secretarios de Estado y en la ONAP para que los empleados y funcionarios que vayan a ser recomendados para cubrir un cargo público previamente sean sometidos a una evaluación, a través de métodos selectivos científicos, para determinar si reúnen los requisitos de capacidad que exigen los cargos a cubrirse. Véase Raymundo Amaro Guzmán, Introducción a la Administración Pública, ob. cit., pág. 379.

(256) No existe en el país un solo precedente en el cual el Jefe de Estado haya delegado esta potestad. En los inicios del plan decenal de la Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos, nos argumentaba el experto del PNUD Lorenzo Guadamuz, la necesidad de descentralizar los nombramientos del sector, en caso de municipalizarse la educación, y que ellos habían realizado consultas legales al respecto, cuyos resultados indicaban la factibilidad de tal delegación de nombramiento. Le respondimos que, jurídicamente podía interpretarse como factible, pero considerabamos que desde el punto de vista político el Jefe de Estado no delegaría tal facultad, como en efecto ha sucedido.

(257) Si estudiamos y analizamos las nóminas de pago de todo el sector público de seguro identificaremos otras modalidades de nombramientos. El sistema de administración de personal colombiano sólo instituye dos clases de nombramientos: el ordinario, para cargos de libre designación, y el de carrera. Véase Domingo Campos Rivera, ob. cit., pág. 478.

su labor ha sido satisfactoria, según se dispone en el Artículo 32, párrafo II, de la Ley;

c) **Nombramiento temporero**, para las personas que hayan de desempeñar, en forma transitoria y remunerada, cargos de carrera que no hayan podido ser cubiertos mediante los correspondientes concursos previstos en el Artículo 32 de la Ley, y hasta tanto sean seleccionados los incumbentes en formadefinitiva. La vacancia de un cargo de carrera, una vez organizada ésta, no excederá de un (1) año; y

d) **Nombramiento honorífico**, a ser expedido a modo de distinción a una persona que tenga méritos para ello o que haya de ejercer labores de la Administración Pública sin recibir compensación económica alguna.

Nombramiento ordinario

De acuerdo con el acápite a) del Artículo 57, los empleados y funcionarios de. libre nombramiento y remoción, de naturaleza política y de confianza, serán designados por el Presidente de la República mediante un nombramiento ordinario, que puede manifestarse a través de un Decreto u otra disposición administrativa.(258)

Nombramiento de Carrera

Los nombramientos de carrera a que se refiere el acápite b) de dicho articulo, para cubrir una posición jerarquica inferior a la de Subdirector General o Nacional, usualmente el Jefe de Estado suele expedirlo mediante oficio, consignando en el anexo el certificado de nombramiento, aunque en ocasiones lo ha efectuado a través de un Decreto.

Nombramiento temporero

El nombramiento temporero, en las condiciones señaladas por el acápite c), es competencia del titular de la organización, en razón de que no se trata de una designación regular y definitiva.

---

(258) Cuando la designación se refiera a una posición diplomática de acuerdo con el Art. 23 de la Constitución, corresponde al Senado de la República "Aprobar o no los nombramientos de funcionarios diplomáticos que expida el Poder Ejecutivo".

Nombramiento honorífico

Es el Presidente de la República quien tiene potestad para expedir los nombramientos honoríficos referidos en el acápite d), antes transcrito.

Condiciones para la expedición de los nombramientos y suscripción de contratos de servicios

El Presidente de la República, al expedir el Reglamento y contemplar las disposiciones de la Ley, ha dispuesto las condiciones necesarias, para la expedición de las clases de nombramientos previstas en el indicado Art. 57:

"Párrafo I.- Los tipos de nombramientos señalados, excepto el de literal d), sólo podrán ser expedidos si para los cargos correspondientes se ha hecho la previsión presupuestaria de lugar".

"Párrafo II.- La situación de provisionalidad para que una persona seleccionada por concurso cumpla el período de prueba previsto en el respectivo Manual de Cargos Clasificados, conforme al Artículo 32, párrafo I, de la Ley, sera cubierta por vía de contrato formalizado por la ONAP o autorizado por ésta a solicitud del organismo interesado".(259)

"Párrafo III.- En los casos en que no sea procedente la expedición de ninguno de los tipos de nombramientos antes señalados, y que sin embargo se requiera la prestación de un servicio o la ejecución de una obra determinada, el titular del organismo interesado podrá contratar al personal indispensable, observando al efecto en forma estricta la legislación vigente y los términos que se especifiquen en cada situación. Los contratos debidamente formalizados y firmados, serán registrados en la Contraloría General de la República".

"Párrafo IV.- La denominación de empleado nominal queda terminantemente prohibida para los efectos del Servicio Civil y la Carrera Administrativa".

"Párrafo V.- Los actuales empleados calificados como

(259) La suscripción de un contrato de servicios para cubrir provisionalmente una posición en la Administración Pública, no debe apartarse de la noción estatutaria que fundamenta las relaciones de trabajo en la Administración Pública. Consideramos que estos contratos deben forularse dentro de las normas del Derecho Administrativo, con un límite de tiempo.

nominales en la Administración Pública, o sea los que no han recibidonombramiento expedido por el Presidente de la República, cuyos servicios resulten indispensables para la institución de que se trate, previa comprobación de los requisitos de los cargos que ocupan y evaluación de su desempeño y conducta, serán incorporados a la categoría de carrera, observándose al efecto el mismo orden y los términos señalados en el Artículo 77 deeste Reglamento". (260)

Como hemos apreciado, el citado párrafo I, estatuye que todos los nombramientos deberán contar previamente con la debida previsión presupuestaria, excepto los honoríficos. Esta saludable previsión tiende a mantener estables los níveles del gasto corriente consignado en la Ley de Gastos Públicos de la Nación, y referentes al pago de servicios personales. Corresponde a las Oficinas Nacionales de Presupuesto (ONAPRES), de Administración y Personal (ONAP), y a la Contraloría General de la República, ejercer el debido control a priori de dichas situaciones.

Toda persona designada en un cargo de Carrera, necesariamente tiene que someterse a un período de prueba para demostrar su eficiencia en la ejecución misma del trabajo. De ahí que el párrafo II haya autorizado a la ONAP a formalizar el contrato de servicios para cubrir la situación de provisionalidad.

En los casos en que resulte imposible cubrir un cargo mediante uno de los diferentes tipos de nombramientos previstos por el Art. V 57, el titular cxel organismo queda autorizado a obtener la debida prestación de servicios mediante la suscripción de un contrato administrativo, debidamente registrado por la Contraloría General de la República, de acuerdo con el párrafo III ya transcrito. Corresponderá a la ONAP comprobar si fueron cumplidas las condiciones señaladas por el párrafo de la especie.

Prohibición de la denominación de empleado nominal

A los efectos del Servicio Civil y la Carrera Administrativa el párrafo IV aludido prohibe terminantemente la denominación de empleado nomina.

---

(260) Ha sido tal la proliferación de nombramientos nominales en la Administración Pública que en muchas instituciones su número supera al de empleo fijo o regular. Esta situación ha obedecido principalmente a la complejidad y excesivo trámite burocrático del procedimiento para obtener del Presidente de la República la expedición del nombramiento. La saludable disposición de incorporar los cargos nominales a la Carrera Administrativa es un paso hacia la racionalización de los nombramientos en el Gobierno.

Sin embargo, al tenor del Párrafo V, los empleados nominales cuyos servicios resulten indispensables para la Administración Pública, podrán ser incorporados a la Carrera Administrativa, si reúnen las condiciones establecidas por el Art. 77 del Reglamento. En esta situación la ONAP tiene a su cargo la realización del proceso evaluatorio de lugar.

Hemos de observar que una de las condiciones requeridas para la incorporación descansa en la comprobación de que la posición resulte indispensable para la institución, situación que tambiéndeberá comprobar la ONAP como órgano central del Servicio Civil

Trámite para solicitar la expedición de nombramientos

El Art. 58 del Reglamento, al reiterar la facultad constitucional del Presidente de la República para expedir los nombramientos de los empleados públicos traza, en sus Párrafos I y II, los trámites iniciales, y confiere a la ONAP competencia para complementarlos, de acuerdo con el Párrafo V de dicho artículo.

Trámite de nombramiento no amparado por Decreto

En efecto, señala el Párrafo I: "La solicitud de nombramiento de los empleados y funcionarios públicos, cuya designación por el Presidente de la República no esté amparada por decreto, deberá tramitarse a través de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), órgano que determinará si la petición cumple con los requisitos instituídos por la Ley.[261] Las solicitudes de nombramiento hechas por los Directores Generales y Nacionales no tendrán que efectuarse por la vía de la Secretaría de Estado de las que dependan o a las que estén adscritas. El Contralor General de la República no podrá autorizar el pago de los servicios prestados sin la previa conformidad del titular del órgano central de personal."

Cambios de denominaciones de cargos que no impliquen aumento de sueldo

El mismo párrafo establece que los cambios de denominación

(261) El trámite de nombramiento y su control a través de la ONAP contribuirá a mantener una nomentaclatura de cargos uniforme y un régimen de remuneración coherente.

de cargos que no impliquen aumentos de sueldos serán autorizados por la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).

Deber de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo de informar a la ONAP los nombramientos por Decretos

Agrega el párrafo II del citado Art. 58: "En los casos de designación de personal en los cargos dE. libre ndmbramiento y remoción, cuyo nombramiento el Presidente de la República lo expida por decreto, la Consultoría Jurídica del Pcáder Ejecutivo deberá informarlo de inmediato al órgano central cie personal."

Bases para el trámite de las acciones de personal

El párrafo I antes señalado instituye las bases para el trámite de las acciones de personal, referentes a nombramientos no expedidos por Decretos totalmente opuesto al existente, por cuanto le confiere competencia a la ONAP como órgano central de personal para coordinar y controlar tales acciones con discreción para devolver a la institución solicitante aquellos expedientes en los cuales los candidatos no reúnan los requisitos de idoneidad demandados por el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, o el manual sectorial de que se trate. Este procedimiento está llamado a jugar un papel trascendental en la tecnificación y profesionalización de la Administración Pública.

Además, dicho párrafo crea un procedimiento más ágil, al establecer que las Direcciones Generales y Nacionales puedan tramitar directamente al Poder Ejecutivo sus expedientes de nombramientos vía el organo central de personal. También confiere facultad a la ONAP para efectuar los cambios de denominación cuando los mismos no conlleven aumentos de sueldos.

No cabe la menor duda de que, en caso de implementarse debidamente estas disposiciones la ONAP asumiría el rol que legalmente se le ha reservado como órgano central del Servicio Civil.

Registro nacional de servidores públicos

Una vez la ONAP asuma el control de las acciones de

personal, a que aluden los párrafos I y II antes comentados, estará en condiciones de crear un Registro Nacional de Servidores Públicos para los diferentes sectores de la Administración Pública, como lo ha previsto el párrafo III del mencionado Art. 58, al disponer que "El órgano central de personal diseñará un registro nacional mecanizado de los empleados y funcionarios designados por el Presidente de la República en todas las ramas de la Administración Pública"

En razón de que la ONAP también tendrá el control de las demás designaciones que se produzcan en la Administración Pública, como ya hemos podido observar, el Registro cubrirá, no sólo las designaciones regulares, sino también las de empleados y funcionarios temporeros, provisionales y aquellos vinculados en base a contratos administrativos.

El Registro pretende lograr los objetivos específicos siguientes:

a) Sentar las bases para la realización de un diagnóstico del sector público, que permita la planificación de la administración de los recursos humanos, como parte importante del Sistema de Planificación Nacional;

b) Proporcionar datos para el diseño de los sistemas y subsistemas que servirán de soporte técnico al régimen de Servicio Civil y Carrera Administrativa;

c) Determinar los datos esenciales de los empleados públicos, tales como sexo, edad, estado civil y lugar de nacimiento, así como recolectar la información necesaria sobre las características ocupacionales, educacionales, institucionales y de distribución salarial de los funcionarios del Estado, con miras a establecer los perfiles del servidor estatal, un registro nacional de personal y sistemas uniformes de denominación de cargos y remuneración.

d) Determinar el número y distribución de los recursos humanos, de acuerdo con las diferentes dependencias del Gobierno central, para establecer una estructura administrativa uniforme en el área de personal, evitando así la dispersión de recursos y la duplicidad de funciones;

e) Dotar al Secretariado Administrativo de la Presidencia y a la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) de toda información que posibilite sistematizar el sistema de personal, a fin de contar con un banco de datos que proporcione informaciones

confiables y actualizadas, que permitan tomar decisiones en el establecimiento de políticas de personal y de seguridad social de los servidores públicos;

f) Contar con los datos que faciliten la administración del personal, en términos del diseño e implantación de un sistema nacional de adiestramiento en servicio, que responda a las necesidades de cada una de las instituciones que conforman el sector público;

g) Identificar en cada una de las unidades administrativas de las diferentes instituciones del Gobierno, el nombre de sus funcionarios, de acuerdo con la estructura del presupuesto nacional, que comprende programas, sub-programas y actividades;

h) Determinar la dispersión de sistema o modalidades de seguros médicos con que cuentan las diferentes instituciones públicas, dirigidas al estudio de un sistema nacional que pueda ofrecer al sector público un efectivo plan de seguro médico;

i) Sentar las bases para la realización de estudios que permitan establecer una adecuada política de jubilaciones y pensiones para los funcionarios públicos;

j) Contar con datos objetivos sobre las características de la vivienda del servidor estatal, a fin de proporcionárlos a las áreas oficiales competentes, para planificar la solución del problema habitacional del personal público.

Traslado del servidor publico

Como consecuencia de la tradicional centralización en el Presidente de la República, de la mayoría de las acciones de personal, para trasladar a un empleado de una. institucion a otra, aún dentro del mismo sector, se requiere la previa aprobación del Jefe del Estado.

En interés de simplificar los trámites administrativos y relevar al Primer Ejecutivo de asuntos rutinarios e irrelevantes, el Reglamento ha establecido, en el párrafo IV del ya referido Art. 58, que "El servidor público podrá solicitar y obtener, con la aprobación del titular de la institución donde labore, su traslado dentro de la misma, de un departamento a otro. También podrá solicitar su traslado de una institución a otra, debiendo contar para su efectividad con el consentimiento de los titulares de las

respectivas instituciones. En ambos casos bastará el visto bueno de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)".[262]

La disposición reglamentaria también pone a cargo de la ONAP el control de esta situación, por lo que el órgano central de personal ha fijado el procedimiento descrito en los párrafos subsiguientes.

El párrafo V del referido Art. 58 también pone a cargo de la ONAP definir los trámites procedimentales para la designación de los empleados y funcionarios de que trata el párrafo I de dicho artículo.

(262) Las disposiciones del Reglamento en esta materia coinciden con los vigentes en Colombia. "Los traslados o permuta podrán hacerse dentro de la misma entidad o de un organismo a otro, con el lleno de los requisitos previstos". Consúltese Domingo Campos Rivera, Ob. cit., pág. 278.

CAPITULO XII

INGRESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA

SUMARIO:

Consideraciones generales. Requisitos específicos para el ingreso a la carrera. Requisitos mínimos del cargo. Demostrar en libre competición poseer la idoneidad demandada por el cargo. Reclutamiento y selección de nuevos empleados: Concurso de libre competición. Función asesora y supervisora de la ONAP. Reiteración de las condiciones de idoneidad y de la facultad presidencial de autorizar el ingreso a la carrera administrativa. Investigaciones del historial personal. Concurso de libre competición: Publicación. ¿En qué consistirá el concurso? Registro de elegibles para el ingreso a una carrera. Integración del registro de elegibles. Anotación de los nombres en orden descendente. Elementos constitutivos del registro de elegibles; Instructivo de la ONAP. Información a los concursantes. Selección del personal de Carrera. Responsabilidades del supervisor de evaluar al empleado en período probatorio. Solicitud de expedición de nombramiento. Situación del aspirante rechazado. Registro de empleados de Carrera. Período probatorio. Comisión de fraude. Derecho de reclamación por lesión de un interés jurídicamente protegido. Derecho de reingreso a un régimen de carrera. Estabilidad en el cargo. Ingreso de empleados actuales a un régimen de carrera. Procedimiento para la incorporación de servidores públicos a una carrera. Cursos especiales para ingreso a una carrera. Procedimiento de Reclutamiento y Selección del Personal de Carrera. Registro de elegibles para ingreso a Carrera Administrativa. Selección del personal de carrera. Factores utilizables para la evaluación del período probatorio.

Consideraciones generales

La doctrina administrativa reconoce unánimemente el reclutamiento de personal como el proceso que tiene por finalidad atraer candidatos idóneos a la organización. Es, en parte, un despliegue publicitario en busca del empleado más calificado. Es un proceso que precede a la selección.

Por su parte la selección de personal es el proceso que tiene por finalidad escoger al candidato más capacitado mediante la utilización de criterios modernos en la materia.

El reclutamiento concluye con el depósito por el candidato, en la Oficina de Personal, de la solicitud de empleo.

Aún cuando en la práctica estos procesos se diferencian, es costumbre asimilarlos como uno solo. En ocasiones muchos autores únicamente se refieren a la selección de personal, dejando implícito el proceso de reclutamiento.

Ningún aspecto de un sistema de personal es tan importante como el proceso de reclutamiento y selección de candidatos para ingresar a la Administración Pública. Si éste no es elaborado sobre criterios científicos y democráticos que permitan conjugar las diferencias y potenciales individuales con los requerimientos de capacidad de los cargos, para así determinar la idoneidad de la persona mediante métodos selectivos, que ponderen como factor básico el mérito, difícilmente la empresa, sea pública o privada, podrá obtener recursos humanos calificados.

Desde siglos pasados vienen desarrollándose métodos dirigidos a seleccionar el personal, tanto de instituciones civiles como militares. Los sistemas modernos a nivel gubernamental, en América Latina, Estados Unidos y otros continentes, consideran este proceso como la fase primordial de todo el sistema de Servicio Civil.(263)

---

(263) En el país la primera experiencia en el desarrollo de un proceso de reclutamiento y selección en base al mérito corresponde a la UASD, al implantar en el año de 1968 su sistema de Carrera Administrativa, que aún mantiene su estructura y principios básicos.

En consecuencia, expondremos en este Capítulo los requerimientos especiales exigidos a los ciudadanos interesados en ingresar a la Carrera Administrativa, sector técnico-profesional de la Administración Pública, en adición a las condiciones generales de idoneidad de que trata el capítulo que antecede. Trata también de los instrumentos técnicos de soporte a los procesos de reclutamiento y selección del personal de carrera.

Requisitos específicos para el ingreso a la carrera

En el capítulo que antecede señalamos que los requisitos de ingreso al Servicio Civil y la Carrera Administrativa debieron haber sido tratados en un solo Capítulo de la Ley,[264] por cuanto coinciden en sentido general, salvo, desde luego, las características que dispone el Art. 31 de la Ley, al establecer que para el ingreso a la Carrera Administrativa, los candidatos deberán reunir, además de los requisitos generales establecidos para ingresar al Servicio Civil, los siguientes:

"a) Llenar los requisitos mínimos del cargo;

b) Demostrar, en concursos de oposición, cuando sea el caso, que se posee la idoneidad que demanda el cargo para ser desempeñado eficientemente; y

c) En caso de ser seleccionado, cumplir satisfactoriamente el período de prueba establecido, salvo si se trata de reingreso a la Carrera, en un cargo similar al que originalmente ocupaba el interesado".

"Párrafo.- Los cargos de carrera vacantes serán cubiertos según determine el reglamento que al efecto dictará el Poder Ejecutivo".

El Reglamento de la Ley ha complementado las disposiciones de este párrafo, como veremos más adelante.

---

(264) Conviene hacer notar que si en el inicio de la implantación del sistema tenemos la clasificación de Servicio Civil y Carrera Administrativa, al correr del tiempo, cuando la mayoría de los cargos de la Administración Pública sean incorporados a la Carrera Administrativa o a otra especial, esta clasificación no tendrá razón de ser, salvo para los casos de posiciones de libre nombramiento y remoción.

Requisitos mínimos del cargo

Cuando el legislador establece este requisito reitera la condición señalada en el acápite d) del mencionado Art. 19 de la Ley, y que se refiere a "poseer capacidad para el buen desempeño del cargo".

Los requerimientos de capacidad para ambas situaciones, ingreso al Servicio Civil y a la Carrera Administrativa, nos son dados por el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, o por el manual sectorial correspondiente.

Demostrar en libre competición, que se posée la idoneidad demandada por el cargo

En este aspecto sí existe una condición especial para el ingreso a la Carrera Administrativa, diferente al acceso a una posición en forma transitoria,(265) perteneciente al Servicio Civil, puesto que el candidato debe demostrar, a través de concursos de libre competición, que posée los méritos personales demandados por el cargo. Lo contrario sucede para el ingreso al Servicio Civil: la "capacidad para el buen desempeño del cargo" no tiene que ser demostrada en pruebas de libre competición.(266)

La ONAP, como órgano central del Servicio Civil, ejercerá el control de las acciones de personal y las someterá a la consideración del Presidente de la República, luego de haber comprobado que el candidato reúne la capacidad para desempeñar el cargo; y en caso contrario, devolverá el expediente a la Secretaría de Estado o al organismo de origen, para que se cumpla con el mandato de la Ley y el Reglamento, como hubimos de señalar en el capítulo que antecede.

Reclutamiento y selección de nuevos empleados. Concurso de libre competición

Como hemos observado, el párrafo único del transcrito Art.

(265) Desde el momento en que la institución sea incorporada a un régimen de carrera, el titular de un cargo, luego de haber cumplido los requisitos de evaluación, adquirirá el status inherente a un servidor público de carrera.

(266) Sin embargo, la Oficina de Personal deberá evaluar a través de exámenes, entrevistas y otros instrumentos de medición de la capacidad del candidato, si éste cumple con los requisitos demandados por el cargo.

31 establece que los cargos vacantes serán cubiertos en la forma que determine el Reglamento, agregando el Art. 32: "Cuando sea necesario obtener nuevos empleados para cubrir cargos de Carrera, el organismo interesado, con la asesoría y supervisión técnica de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), llevará a cabo el proceso de reclutamiento y selección correspondiente, mediante concurso de oposición debidamente publicado, que podrá consistir en pruebas, evaluación de expedientes, entrevistas y otros medios fehacientes de comprobación de los méritos personales, basados principalmente en la idoneidad y las aptitudes requeridas para los respectivos cargos".

El Reglamento, al complementar las disposiciones de los ya referidos artículos, dispone:

"Art. 59.- De conformidad con el Artículo 31 de la ley, para el ingreso a la carrera administrativa los candidatos deberán reunir, además de las condiciones de idoneidad instituidas por el indicado artículo, los requisitos generales establecidos para ingresar al servicio civil, señalados en el Artículo 19 de la ley".

"Art. 60.- El ingreso de empleados y funcionarios a la carrera administrativa y a las carreras especiales que puedan instituirse, se producirá una vez que el Presidente de la República haya autorizado la incorporación del organismo al sistema de méritos, al tenor de la disposición del Artículo 3, Párrafo I, de la Ley".

"Párrafo.- Todo aspirante a ingresar a la carrera administrativa deberá poseer un historial personal satisfactorio, correspondiendo a las oficinas de personal de los organismos públicos realizar las investigaciones a tales fines".

"Art. 61.- De acuerdo con el Artículo 32 de la ley, cuando sea necesario obtener nuevos empleados para cubrir cargos de carrera, el organismo interesado, con la asesoría y supervisión técnica de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), llevará a cabo el proceso de reclutamiento y selección correspondiente, mediante concurso de oposición debidamente publicado, que podrá consistir en pruebas, evaluación de expedientes, entrevistas y otros medios fehacientes de compro-

bación de los méritos personales, basados principalmente en la idoneidad y las aptitudes requeridas para los respectivos cargos".

"Art. 69.- Para cubrir los cargos de carrera vacantes, así como aquellos que estén ocupados en forma transitoria debido a necesidad de la institución, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), expedirá los manuales técnicos córrespondientes."

El articulado de la Ley y del Reglamento, antes copiado, no deja la menor duda del mandato de que las vacantes de carrera a ser cubiertas por candidatos de nuevo ingreso indefectiblemente deberán sómeterse a pruebas de libre competición.

El Art. 69 transcrito pone de manifiesto la condición del diseño de los Manuales de Clasificación de Cargos como requisito, no solo para cubrir una vacante de carrera, sino también para la implantación de la misma carrera, toda vez que dicho documento servirá de apoyo a otros procesos técnicos de la gestión de recursos humanos, como ya hemos indicado.

Función asesora y supervisora de la ONAP

Como hemos visto, los textos jurídicos que fundamentan nuestro sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, erigen a la ONAP como el órgano asesor y supervisor de los procesos de reclutamiento y selección destinados a promover el ingreso de servidores a la Administración Pública, con status de carrera.(267)

Para lograr la uniformidad y coherencia de este importante proceso la ONAP habrá de formular los lineamientos generales para desarrollarlo y a la vez supervisar su ejecución.

Reiteración de las condiciones de idoneidad y de la facultad presidencial de autorizar el ingreso a la Carrera Administrativa

En el Art. 59 del Reglamento se reiteran las disposiciones ya

(267) El Art. 69 del Reglamento, como se advierte, confiere a la ONAP, además, la función de diseñar los Manuales técnicos necesarios para el reclutamiento y selección de personal del carrera. Se trata de los referidos Manuales de Clasificación de Cargos, ya diseñados para la Secretaría de Estado de Finanzas y sus dependencias, como hemos apuntado.

aludidas, referentes a las condiciones de idoneidad para ingresar a la Administración Pública, y en el 60; las contenidas en el Art. 3, párrafo I, de la Ley, concernientes a la facultad del Presidente de la República de autorizar el ingreso gradual a la Carrera Administrativa de organismos del Poder Ejecutivo no pertenecientes al sector declarado prioritario por el legislador, que lo es la Secretaría de Estado de Finanzas con sus dependencias.

Investigaciones del historial personal

Es competencia de las Oficinas de Personal de los organismos de la Administración Pública efectuar las investigaciones delugar, con la finalidad de determinar si los candidatos a ingresar a la Carrera de que se trate posée un historial satisfactorio en su trayectoria de trabajo y convivencia social.[268]

Estas investigaciones deberán realizarse con sumo tacto y comedimiento, en forma tal que no ofrezcan la impresión de que se pretende llevar a cabo un procedimiento inquisitorio.

Concurso de libre competición: Publicación

-¿Qué es el concurso por oposición?- En nuestra Administración del Estado, salvo el caso de la UASD, su aplicación es desconocida. Podríamos definirlo como una figura técnica, administrativa y jurídica, instituída por la Ley y el Reglamento como respuesta a la arcaica modalidad de ingreso a la Administración Pública fundamentada, como hemos señalado varias veces, por intereses políticos y otras prácticas lesivas al interés nacional.

El concurso es, pues, una competición abierta para que todos los dominicanos en ejercicio de sus derechos políticos puedan ingresar a la Administración, si reúnen los requisitos pre-establecidos en los documentos a que hemos hecho alusión. La publicación en los medios de comunicación nacional constituye un requisito indispensable para que pueda llegar al conocimiento de los interesados.

---

(268) En nuestra opinión, esta investigación no debe limitarse a los candidatos a ingresar a la Carrera Administrativa, sino que sería conveniente hacerla extensiva a cualquier otra situación de ingreso al servicio público.

En qué consistirá el concurso

Dice el Art. 61 del Reglamento, que el concurso podrá consistir en pruebas, evaluación de expedientes, entrevistas y otros medios fehacientes de comprobación de los méritos personales, cotejados con los requisitos de idoneidad.

El Art. 62 expresa, como hemos observado, que corresponderá a la ONAP diseñar las fases preparatorias del concurso. Ya el párrafo II del Art. 61 le había conferido la facultad de dictar los instructivos procedimentales de lugar.

Los elementos contentivos del concurso han sido definidos por la ONAP y constan en el Instructivo de Reclutamiento y Selección del Personal de Carrera Administrativa.

Registro de elegibles para el ingreso a una carrera

Este otro instrumento del Servicio Civil es también desconocido en nuestra Administración Pública, no así en la de otras naciones con experiencias en la implantación de una política de administración de personal público. Así como nuestro sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa ha instituído el Registro de Empleados de Carrera también ha establecido el Registro de Elegibles,(269) conformado por una relación de candidatos aptos para ingresar a la Administración Pública en base a sus méritos descartando toda consideración de naturaleza político-partidista o de cualquier otra índole.

Los Arts. 64, 65 y 66 del Reglamento prescriben lo siguiente:

"Art. 64.- Con los nombres de los candidatos que obtengan las calificaciones aprobatorias será elaborado el correspondiente Registro de Elegibles para Ingreso a Cargos de Carrera."(270)

---

(269) Esta figura se ha institucionalizado en los sistemas de Servicio Civil de América Latina y de los Estados Unidos. Consúltese en lo que respecta a Venezuela a Allan-R. Brewer Carias, El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa, ob. cit., págs. 16, 49, 50 y 52.

(270) El sistema de Servicio Civil de Puerto Rico permite que una institución pueda utilizar el Registro de otra. En efecto, dispone el Reglamento que "cuando una agencia no disponga de registros de elegibles adecuados podrá utilizar los registros de elegibles correspondientes de cualquier otra agencia. La Oficina deberá mantener un récord de los registros de elegibles existentes en todo el servicio público a los fines de facilitar a las agencias la aplicación de esta norma:. Ley de Personal en el Servicio Publico. Según Enmendada, y sus Reglamentos, Oficina Central de Administración y Personal (OCAP), San Juan, Puerto Rico, 1985, Pág. 59.

"Art. 65.- En el Registro de Elegibles los nombres de los candidatos serán anotados en estricto orden descendente de las respectivas calificaciones totales que hayan obtenido, de modo que se facilite la confección de las listas de elegibles que han de enviarse a las autoridades nominadoras, dando preferencia a los concursantes que obtengan la más altas calificaciones finales."

"Art. 66.- La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) determinará los elementos contentivos de cada Registro de Elegibles, que se destine a establecer constancia oficial de los resultados de un concurso."

Ahora bien, el Registro de Elegibles será establecido sólo en las instituciones incorporadas a la Carrera Administrativa, o podrá instituirse en aquellas otras que aún cuando no estén incorporadas, sus titulares consideren que debe realizarse un adecuado reclutamiento y selección de personal para cumplir con los requerimientos de ingreso al Servicio Civil, como el sustentado por el acápite d) del Art. 19 de la Ley, referente a poseer la debida capacidad para ejercer satisfactoriamente la función pública.

Es nuestra opinión que el Registro debe establecerse en todas las instituciones de la Administración Pública, estén o no incorporadas a la Carrera Administrativa o a otra especial, para que así sus Oficinas de Personal puedan observar los requerimientos de capacidad demandados tanto por el Servicio Civil como por la Carrera Administrativa. Este sería un paso de gran connotación para la profesionalización de la Administración Pública.(271)

Integración del registro de elegibles

Ya apuntamos que el Registro de Elegibles será conformado con los nombres de los candidatos aptos para ingresar a la Carrera Administrativa.

En el caso de instituciones que lo establezcan sin pertenecer a ninguna carrera, de este Registro podrían escogerse los candidatos

(271) En Costa Rica, el Registro de Elegible se encuentra centralizado en la Dirección General del Servicio Civil, y cuando se produce una vacante el Ministro deberá formular la solicitud para cubrirla al titular de esta Dirección General. Ello implica que también el proceso de reclutamiento se encuentra centralizado. Véase a Ricardo Baldi Camacho, ibid, pág. 51.

para cubrir las vacantes que se produzcan, de acuerdo con el referido acápite d) del susodicho Art. 19 de la Ley.[272]

Anotación de los nombres en orden descendente

La anotación de los nombres de los candidatos aptos para ingresar a la Carrera Administrativa en estricto orden descendente, de acuerdo con el citado Art. 65 del Reglamento, significa que la relación de nombres en cada clase, deberá encabezarla el candidato que haya obtenido la mayor calificación y así sucesivamente.[273]

Este orden permitirá a la Oficina de Personal remitir una relación de elegibles aptos al departamento o unidad donde se haya producido la vacante de carrera, para que el titular realice una preselección para la designación del candidato en período probatorio.

Elementos contentivos de los registros: Instructivo de la ONAP

Como hemos podido inferir de la lectura del referido Art. 66 del Reglamento, la ONAP es el órgano con capacidad para determinar los elementos componentes de los Registros de Elegibles, apartándose así nuestro sistema del modelo tradicional en América Latina, que instituía en la propia legislación creadora del Servicio Civil tales elementos.

En base a ese mandato la ONAP, a través de su Instructivo de Reclutamiento y Selección del Personal de Carrera Administrativa, ha definido los elementos componentes de tales registros, los cuales se consignan más adelante.

---

(272) Nada impide que el Secretario de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, en una actitud de fortalecimiento de su institución, establezca dentro de la Oficina de Personal tal registro para el personal administrativo paralelamente al que haya establecido de acuerdo, con la Ley No. 6097, de Organización del Cuerpo Médico de los Hospitales, de fecha 13 de noviembre de 1962.
Este Registro podría acompañarse del diseño de los otros sistemas de soporte a la Carrera Administrativa, lo cual permitirá a la institución avanzar en el desarrollo de tales sistemas, hasta que se produzca la incorporación demandada por la Ley y el Reglamento.

(273) En Puerto Rico se ha establecido que "en los casos de puntuaciones iguales se determinará el orden para figurar en los registros tomando en consideración uno o más de los siguientes factores: a) Preparación académica general o especial; b) experiencia relacionada con la clase de puesto; c) índice o promedio en los estudios académicos o especiales; o d) fecha de radicación de la solicitud. Véase Ley de Personal en el Servicio Público. Ibid, pág. 59.

Información a los concursantes

Si los concursos de son de libre competición, las calificaciones obtenidas por los participantes deben ser suministradas a los interesados. De ahí que el Art. 67 del Reglamento haya dispuesto que "De los resultados de cada concurso se dará la formal y debida información a los participantes en el mismo, tanto a los que han merecido ser incluídos en el correspondiente Registro de Elegibles como aquellos que no han logrado tal inclusión."

Un solicitante no conforme con la calificación que se le haya concedido, podría solicitar revisión del examen, como es de principio en el sistema de educación nacional y en las instituciones académicas de formación técnica y profesional.(274)

Selección de personal de carrera

En los sistemas modernos de Servicio Civil es usual la realización de concursos externos para cubrir vacantes de carrera, sobre todo, cuando la institución no cuenta con candidatos idóneos y necesariamente tiene que recurrir a fuentes externas de reclutamiento.

En ocasiones estos concursos son organizados con la participación de personal en servicio para fomentar su competitividad.

Así lo ha previsto el Art. 68 del Reglamento, al disponer que "Cuando se efectúe un concurso externo en el cual participen empleados activos, si la selección favorece a uno de estos últimos y el nuevo nombramiento a expedirse es para ocupar un cargo de nivel y salario superiores a los que ha tenido el beneficiario de la selección hasta ese momento, se considerará tal situación como un ascenso y en consecuencia la acción conducente a la nueva vinculación será anotada como tal en el Registro de Ascenso de la carrera correspondiente.(275) Si no fuere ese el caso, se seguirá el

(274) La Ley de Personal del Servicio Público, según Enmendada, y sus Reglamentos de Puerto Rico, ob. cit., págs. 58 y 59, dispone que "Cualquier persona examinada podrá solicitar la revisión del resultado de su examen. Tendrá derecho a que se efectué la revisión si la solicitare dentro del período máximo de treinta (30) días a partir de la fecha de correo en que se envió la notificación del resultado del examen. Si como resultado del examen se altera la puntuación el turno del candidato, se hará el ajuste correspondiente, pero no se afectará ningún nombramiento efectuado."

(275) El empleado ascendido en base al mérito recibirá un aumento de sueldo, como veremos en el Capítulo XIII, referente a Evaluación y Calificación del Personal de Carrera. Usualmente ese incremento está previsto en la correspondiente escala de sueldos. Así lo establece el estatuto de la función pública de Puerto Rico, al disponer que "todo ascenso conllevará aumento de retribución que no será menor que el equivalente a un paso ni mayor que el equivalente a tres (3) pasos en la escala correspondiente al puesto que pasa a ocupar el empleado..." pág. 103.

procedimiento normal de reclutamiento y selección, debiendo hacerse las anotaciones de lugar en el respectivo Registro de Elegibles para Ingresar a Carrera".

Esta modalidad fomenta el desarrollo de los servidores de carrera al competir con otros ciudadanos ajenos al tren gubernamental. Y, cuando resulta ganador en las condiciones ya señaladas, ese ascenso en base al mérito fortalece la moral de trabajo en la institución, en contraste con la práctica hoy imperante en la Administración Pública.

Período probatorio

Según el párrafo I del Art. 32 de la Ley, "El empleado o funcionario preseleccionado deberá cumplir un período de prueba de no menos de un (1) mes, ni mayor de un (1) año,[276] el cual se determinará por el Manual de Clasificación respectivo". El párrafo siguiente dispone que: "La evaluación y calificación de servicios del empleado que esté cumpliendo período de prueba deberá realizarla el superior inmediato, y en caso de que éste otorgue calificación final satisfactoria, deberá solicitar la expedición del nombramiento definitivo al Poder Ejecutivo. Una vez expedido dicho nombramiento se procederá a la inscripción del empleado en la Carrera, en base a un procedimiento expedito y exento de requisitos adicionales".

El Reglamento, en su Art. 70, reitera las normas precedentes, al disponer que "El candidato que sea vinculado en forma provisional, como resultado de un concurso externo, deberá cumplir los deberes, tareas y responsabilidades inherentes al cargo, por un período que no será inferior a un (1) mes, ni mayor de un (1) año, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 32 Párrafo I de la Ley. Dicho período debe ceñirse estrictamente a lo que para cada clase de cargo indique el Manual de Cargos Clasificados respectivo".

El período probatorio no es exclusivo del régimen de administración del personal público, también implicitamente tiene vigencia en el Derecho laboral dominicano, cuando el patrono

(276) La legislación de Costa Rica ha previsto un período de prueba de hasta tres meses de servicio, contados a partir de la fecha de vigencia del acuerdo de nombramiento. Ricardo Baldi Camacho, ob. cit. pág. 52.

puede ejercer el derecho de desahucio sin conceder ninguna indemnización al trabajador, cuando éste ha laborado durante un periodo de hasta tres meses.[277] En ambos casos se ha pretendido que el candidato que haya obtenido calificaciones satisfactorias en las pruebas de oposición, también demuestre su idoneidad en la ejecución práctica de las tareas y responsabilidades que se le han asignado. Su duración en el sector público puede variar de un mes a un año, no así en el privado, cuya duración es de tres meses.

Responsabilidad del supervisor, de evaluar al empleado en período probatorio

El párrafo I del Art. 61 y el Art. 71 del Reglamento al reiterar y complementar las arriba transcritas disposiciones del párrafo II del Art. 32 de la Ley, dicen:

"Párrafo I.- La evaluación y calificación de servicios del empleado que esté cumpliendo período de prueba deberá realizarla el superior inmediato; y en caso de que éste otorgue calificación final satisfactoria, deberá solicitar la expedición del nombramiento de carrera al Presidente de la República.[278] Una vez expedido dicho nombramiento se procederá a la inscripción del empleado en el Registro del Personal de Carrera. En caso de que el empleado en período deprueba no desempeñare idóneamente su labor, el organismo estatal de que se trate podrá prescindir de sus servicios y actuar de nuevo con sujeción a lo dispuesto por el Artículo 32 de la ley".

"Art. 71.- Mientras transcurre el período de prueba, así como al finalizar el mismo, el superior inmediato del empleado provisional evaluará el desempeño de éste en el cargo, con el fin de determinar su eficiencia, lealtad, honestidad y disciplina, conforme se prevé en el Artículo 33 de la ley. Este proceso evaluatorio debe cumplirse en forma objetiva y ecuánime, de forma tal que permita a dicho superior otorgar a su subalterno las calificaciones más justas posibles. La Oficina Nacional de

(277) Arts. 76 y 80 del Código de Trabajo.

(278) Lo apuntado resulta válido en el caso de que el titular del organismo sea el responsable directo de la evaluación del período probatorio. En caso contrario, la solicitud de nombramiento al Presidente de la República deberá formularla el supervisor a través de la Oficina de Personal.

Administración y Personal (ONAP) determinará los factores *utilizables para la evaluación de empleados que se hallen* cumpliendo el período de trabajo probatorio."

Como responsable de la ejecución del trabajo de todo servidor público sometido a su control jerárquico y la vigilancia de su comportamiento social, es el supervisor o superior inmediato el funcionario más llamado a evaluar la labor de ese agente de la función pública, no solo en su período probatorio, sino también en toda su trayectoria laboral.(279)

En el mencionado Instructivo de Reclutamiento y Selección de Empleados de Carrera Administrativa la ONAP señala los factores utilizables para la evaluación del trabajo en periodo probatorio.

Solicitud de expedición de nombramiento

Hemos advertido que el supervisor tiene la responsabilidad, no solo de evaluar a sus empleados en período probatorio, sino también la de solicitar la expedición del nombramiento de lugar.

Hacemos notar que el incumplimiento de estos mandatos de la Ley y el Reglamento constituye una falta del supervisor. También corresponde a la Oficina de Personal de la Secretaría de Estado o institución de que se trate velar por el cumplimiento de estas disposiciones.

Corresponderá a dicha Oficina de Personal proceder a iniciar el trámite de la contratación provisonal del candidato sometido al período probatorio, y en caso de que al término del mismo laevaluación haya sido satisfactoria, deberá preparar la acción de lugar para fines de solicitar la expedición del nombramiento, por el Presidente de la República.

Situación del aspirante rechazado

Un ciudadano rechazado en un concurso público para ingresar

(279) La evaluación del período probatorio en Puerto Rico, aún décadas después de la instauración del régimen de administración de personal público, presentó serios obstáculos al desarrollo del sistema al no cumplir los supervisores, su misión de evaluación. En la República Dominicana donde se advierte un desconocimiento del Servicio Civil en los diferentes estratos de supervisión sería saludable, entrenar a dichos supervisores en el manejo de las técnicas y prácticas de evaluación del desempeño. En este sentido la ONAP ha diseñado un programa de adiestramiento para supervisores del sector financiero del Estado.

a la Carrera Administrativa no figurará en el Registro de Elegibles que comentaremos en párrafos subsiguientes. Señala al efecto el Art. 63 del Reglamento, que "Los aspirantes que no obtengan la calificación fijada como aprobatoria por la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), no serán admitidos a participar en otro concurso para la misma clase de cargo, o para otra clase de nivel superior dentro de una misma serie, hasta que transcurra un (1) año desde la fecha de habérseles aplicado las pruebas".[280]

Esta exclusión de participar en nuevos concursos tiene por finalidad ofrecer al ciudadano la oportunidad de fortalecer sus conocimientos y habilidades, conforme a los requerimientos de idoneidad de la clase para la cual haya concursado.

Registro de empleados de carrera

Ampliando las disposiciones del comentado párrafo I del Art. 61 del Reglamento, en lo concerniente al Registro del Personal de Carrera, agrega el Art. 72, que "La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) diseñará, instrumentará y vigilará el Registro de Inscripción de Empleados en la Carrera Administrativa y las carreras especiales que se hayan instituido".[281]

Los empleados de carrera gozan de prerrogativas especiales, por lo cual procede diseñar un registro formal de los mismos, que permita determinar el avance de la carrera de que se trate y ofrecer las informaciones necesarias.

Comisión de Fraude

El éxito del sistema integral de Servicio Civil dependerá de su confiabilidad en el seno de todos los sectores de la comunidad nacional. He ahí el motivo por el cual se han tomado las previsiones para, cuando se pretenda vulnerarlo efectuar los correctivos de lugar. En efecto, ante la comisión de fraude ha dispuesto el Reglamento lo siguiente.[282]

---

(280) Este aspirante podrá, sin embargo, participar en otros concursos de clases de nivel inferior dentro de una misma serie.

(281) Este registro ya fue diseñado e implementado para los servidores públicos del sector financiero del Estado, incorporados a la Carrera Administrativa.

(282) El Servicio Civil puertorriqueño ha sido rígido en este aspecto y dispone la Ley que "se podrán rechazar solicitudes, cancelar exámenes, anular la elegibilidad en los registros, y declarar inelegibles para el servicio público si los solicitantes no reúnen los requisitos exigidos o han realizado o intentado realizar engaño o fraude en la información sometida. Lo anterior en el caso de empleados públicos, podrá dar motivo a la destitución o a la imposición de cualquier otra medida disciplinaria". Ibid. pág. 57.

"Art. 73.- Si en cualquier momento, durante el proceso de reclutamiento, selección, contratación provisional y cumplimiento del período de prueba, o aún antes o después de esas fases, se comprueba fehacientemente que el beneficiario de la designación cometió un fraude o una irregularidad grave o culposa para obtenerlo, sea por sí mismo o con la participación o mediación de cualquiera otra persona, la autoridad contratante podrá anular la vinculación provisional o el acto de inscripción en carrera, según sea el caso. Esta medida es independiente de cualquier otra acción administrativa o de otra índole que pueda tomarse en relación con el beneficiario o su colaborador, respecto al acto de quese trate."

Compete a las Oficinas de Personal velar por la correcta aplicación de estas disposiciones. La ONAP, como órgano central del Servicio Civil y asesor en esta materia según hemos apuntado, deberá mantener constante vigilancia y control en dichas Oficinas para velar por la ejecución satisfactoria de los preceptos que habrán de preservar la confiabilidad y el prestigio del Servicio Civil.

Un aspirante a ingresar a la Administración Pública que haya contravenido las disposiciones del Art. 73, falsificando o alterando documentos oficiales, no sólo sería radiado del concurso o del registro, sino que también podría ser susceptible de sanciones penales, según sea el caso.

Derecho de reclamación por lesión de un interés jurídicamente protegido

Los actos de la Administración Pública en un Estado de Derecho deben responder al principio de legalidad, y cuando la Administración tome una decisión violatoria de tal principio y lesiva a un interés jurídicamente protegido, al ciudadano le asiste el derecho de impugnar tal decisión. Antes de la vigencia de la Ley, el servidor público no podía beneficiarse de esta prerrogativa, pero como expusimos en capítulos que anteceden, el sistema de Servicio Civil en una justa y reivindicadora previsión del Art. 12 de la Ley, confirió facultad a los empleados y funcionarios públicos para impugnar aquellas decisiones que supuestamente le afecten. El Reglamento, en consonancia con la Ley, dispone:

"Art. 74.- Los ciudadanos que pertenezcan a un sistema de carrera o que aspiren a ocupar cargos de esa índole, y que reúnan los requisitos oficialmente establecidos al efecto, si entienden que sus legítimos intereses han sido lesionados injustamente, tienen derecho a reclamar, a hacerse oír y a recibir los beneficios que en su favor establecen las normas vigentes en las materias de que trata el presente Reglamento."

Esta disposición, como se advierte, es extensiva a los ciudadanos aspirantes a ingresar a la Carrera Administrativa, quienes tienen facultad para impugnar ante la Cámara de Cuentas, en función de Tribunal Superior Administrativo, cualquier acto de la ONAP o de una Oficina de Personal de la Administración Pública, lesivo a sus intereses.(283)

Derecho de reingreso a un régimen de carrera

Tanto la Ley como el decreto reglamentario han tomado las previsiones de lugar para lograr que el empleado de carrera separado del servicio por una causa ajena a su voluntad, reciba la debida protección.

Un servidor público inscrito en la Carrera Administrativa General o en cualquiera otra carrera que pueda instituirse, necesariamente tiene que ser protegido de cualquier eventualidad que pueda presentarse en la Administración Pública. Es así como la Ley, en el Art. 37, ha tomado las previsiones de lugar, al disponer:

Art. 37. La supresión de un cargo de Carrera, desempeñado por un empleado inscrito en la misma, y el reingreso de éste, si tal supresión se debe a reorganización de una dependencia, a traslado de funciones de un organismo a otro, a insuficiencia financiera o a otra medida de interés institucional, serán reglamentados por el Poder Ejecutivo, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.

---

(283) Esta acción en lo contencioso-administrativo en materia de reclutamiento, concursos públicos y seleccion sólo tendría asidero jurídico cuando se produzca con respecto a una decisión de un organismo del Poder Ejecutivo ya incorporado a la Carrera Administrativa.

En efecto, complementando las disposiciones legislativas, preceptúa el Art. 75 del Reglamento: "De Conformidad con el Art. 37 de la ley, el empleado de carrera que haya quedado cesante por haber sido suprimido su cargo como efecto de reorganizacion de la entidad a que pertenecía, de reubicación de funciones de un organismo a otro, de insuficiencia financiera o de otra medida de interés institucional, tiene derecho a su reingreso a la misma clase de cargo que ocupaba o a otro cargo para el cual reúna las condiciones requeridas, y con preferencia a cualquier otro aspirante a dicho cargo, cuando se presente la primera oportunidad para ello. Si son varios los aspirante a reingreso en una misma clase de cargo, y si el número de tales cargos resulta insuficiente para reincorporar a esos aspirantes en forma simultánea, éstos serán reincorporados paulatinamente, siguiendo al efecto un orden de mayor a menor antigüedad de los respectivos actos de separación de los cargos que ocupaban."

Un servidor publico que ingresa a la Administración esperanzado en hacer carrera en ella, en el caso de que su cargo haya sido suprimido por las razones anotadas en los artículos transcritos precedentemente, tiene pleno derecho a reingresar a una posición similar, con su mismo status y en condiciones de preferencia con respecto a otros candidatos.(284)

La parte final del referido Art. 75, al plantear la imposibilidad de que cuando sean varios los servidores en tal situación reingresen a la Administración simultáneamente, nos mueve a reflexionar sobre el particular, al disponer dicho texto unreingreso paulatino, esto es, gradual de acuerdo con la disponibilidad de posiciones de carrera vacantes.

Debemos significar que en un régimen de administración de recursos humanos de carrera, los nombramientos de personal para cubrir vacantes se reducen al mínimo, a diferencia del número excesivo imperante hoy día como consecuencia de la inestabilidad de la burocracia en sus cargos. Esta situación imposibilitará cumplir con la previsión del precepto que comentamos, en un

(284) En la legislación de Puerto Rico se estatuye en el sentido de que "los empleados regulares que renuncien a sus puestos o sean cesanteados por eliminación del puesto, o por incapacidad al recuperarse de la misma, tendrán derecho a que sus nombres se incluyan en el registro de elegibles correspondiente a las clases de puestos que ocupaban con carácter regular u otra similares que envuelvan el mismo nivel de trabajo". Ley de Personal en el Servicio Público., ob.cit., pág. 120.

tiempo razonable; y hasta tanto se produzcan las vacantes, los ciudadanos que ingresaron a la carrera, y que por causas ajenas a su voluntad fueren separados de ella, no recibirán la remuneración a que tienen derecho.

En tales circunstancias el Estado, para garantizar este derecho adquirido de estabilidad, bien podría continuar pagando los sueldos de los cesanteados o concederles la indemnización económica prevista para aquellos que sean separados de la Administración por causas injustificadas.

Estabilidad en el cargo

En el transcurso del desarrollo de este estudio hemos destacado las características de la función pública en el país, en el sentido de que ha sido patrimonio del partido que en un momento dado detenta el poder, y es dada como recompensa electoral. La estabilidad en el cargo es otra respuesta de la Ley y el Reglamento, para erradicar de manera gradual este deshonroso estigma que aún prevalece, en los umbrales del año 2000.

La estabilidad representa la seguridad en el empleo público, hasta tanto el incumbente ejerza sus funciones y responsabilidades dentro de las normas del régimen de Servicio Civil. De así hacerlo, desarrollaría una carrera vitalicia en el servicio público, hasta su retiro definitivo.(285)

En ese tenor el Art. 33 de la Ley dispone que "Al empleado inscrito en la Carrera que desempeñe sus funciones con eficiencia, lealtad, honestidad y disciplina, le asiste el derecho de permanecer en la Carrera hasta el momento de su separación por alguna de las causas que establece la presente Ley".

El Reglamento, en su art. 76, al ratificar lo dispuesto por el legislador, agrega: "De conformidad con el Artículo 33 de la ley, al empleado inscrito en la carrera, que desempeñe sus funciones con eficiencia, lealtad, honestidad y disciplina, le asiste el derecho de permanecer indefinidamente en la misma, y sólo podrá ser

(285) Debemos destacar el hecho de que en las ya aludidas incorporaciones a la Carrera Administrativa, realizadas por ONAP, hemos identificado a meritorios servidores públicos que han desarrollado, en base a su dedicación y eficiencia en el trabajo, una ejemplar carrera en la Administración Pública, pese a la inseguridad a que estuvieron expuestos cada cuatro años con la transmisión de mando a un nuevo Gobierno. Identificamos centenares de casos de ciudadanos con más de 30 años de servicio, y hasta decenas que sobrepasaron los 40 años en la Administración.

separado por algunas de las causas que se establecen en el Artículo 36 de dicho texto legal".

En un próximo capítulo analizaremos las causas de separación del servicio, no sin antes subrayar que el precepto copiado es imperativo en cuanto condiciona la estabilidad al desempeño de la función pública con eficiencia, lealtad, honestidad, y disciplina.

Ingreso de empleados actuales a un régimen de carrera

Al tenor de los Arts. 42 de la Ley y 77 del Reglamento los empleados activos de la Administración Pública tienen el derecho de ser incorporados a la Carrera Administrativa General o a otra carrera especial que pueda instituirse.

Dispone el citado Art. 77: "De conformidad con el Articulo 42 de la ley, los actuales empleados amparados en nombramientos expedidos por el Presidente de la República, que ocupan cargos permanentes incluidos en la carrera administrativa o en alguna carrera especial, tendrán la oportunidad de ingresar gradualmente a éstas, previa comprobación de sus méritos. Esta forma de ingreso a una carrera estará sujeta al siguiente orden:

a) Se dará preferencia a los servidores que hayan cumplido diez (10) años de servicio, en forma continua o no;

b) Cumplida esa primera fase, se procederá a evaluar a los servidores que hayan cumplido cinco (5) años de servicio y menos de diez (10), en forma continua o no; y

c) Finalmente se evaluará a los empleados que hayan cumplido dos (2) años continuos de trabajo, y menos de cinco (5).

Párrafo I.- Los servidores que no hayan cumplido dos (2) años de servicio y que tengan interés en pertenecer a un sistema de carrera deberán someterse al proceso ordinario de reclutamiento y selección establecido en el presente Reglamento o acogerse a las disposiciones del Artículo 79 del mismo.[286]

Párrafo II.- En las situaciones descritas en los literales a), b) y c) del presente articulo, los aspirantes a seguir desempeñando

(286) Estos empleados también podrían ingresar a la Carrera Administrativa mediante cursos de adiestramiento o perfeccionamiento especialmente diseñados al efecto y relacionados con las funciones propias del cargo, siempre y cuando satisfagan los requisitos académicos establecidos por la ONAP y el INAP.

cargos de carrera, con status de permanencia, deberán cumplir los demás requisitos civiles y profesionales estipulados en la Ley, en
el presente Reglamento y en los respectivos Manuales de Cargos Clasificados."

Procedimiento para la incorporación de servidores públicos a carrera

La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), mediante Instructivo de Incorporación de Empleados a la Carrera Administrativa, aprobado por Resolución No. 2-95, de fecha 21 de noviembre de 1965, definió los lineamientos generales para proceder a la incorporación de que tratan los ya citados artículos. Reproducimos a continuación los puntos VI, VII y IX de dicho Instructivo:

"VI. QUIENES PUEDEN SER INCORPORADOS A LA CARRERA ADMINISTRATIVA GENERAL O A OTRA CARRERA ESPECIAL

8. El artículo 3, Párrafo II, de la Ley No. 14-91 declara a la Secretaría de Estado de Finanzas y sus dependencias como el sector prioritario para la implantación de la Carrera Administrativa. Esta decisión del legislador significa que los empleados y funcionarios activos de dicho sector pueden ingresar a la Carrera Administrativa en la medida en que se cumplan las previsiones del artículo mencionado, del Reglamento No. 81-94, y del presente Instructivo.

8.1 También deberán ser incorporados a la Carrera Administrativa General o a otra carrera especial que el Presidente de la República pueda instituir en dicho sector, los nuevos servidores que ingresen a cualquiera de las instituciones del mismo, de acuerdo con las estipulaciones de la Ley, esto es, en base al mérito personal comprobado mediante concursos públicos.

8.2 Los empleados actuales a ser inscritos en un régimen de Carrera deberán cumplir con las exigencias legales, administrativas y éticas, establecidas tanto en la Ley de la

especie como en su Reglamento de Aplicación, y según son especificadas esas exigencias en el presente Instructivo."

VII. REQUISITOS PARA LA INCORPORACION

9. De acuerdo con las normas vigentes se establecen como requisitos previos a la incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa o a una Carrera Especial, los siguientes:

9.1 Que se trate de la Secretaría de Estado de Finanzas o de cualquiera de sus instituciones, o de un organismo o sector que el Presidente de la República autorice su incorporación al sistema de méritos, conforme se establece en los Artículos 3 y 42 de la Ley No. 14-91, y en el Artículo 77 del Reglamento de Aplicación de la misma, según se ha señalado precedentemente;

9.2 Que el Presidente de la República "disponga las facilidades financieras y las reglamentaciones específicas de organización de la Carrera Administrativa" en el organismo de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 42, in fine, de la citada Ley;

9.3 Que los empleados o funcionarios a ser incorporados a la Carrera hayan sido regularmente designados por el Poder Ejecutivo, desempeñen adecuadamente una función permanente y asistan de manera regular a su trabajo, conforme a lo establecido en el Reglamento de Aplicación de la Ley;

9.4 Que los servidores públicos sean sometidos a un proceso de evaluación para determinar si reúnen las condiciones de idoneidad y conducta requeridas para desempeñar de manera eficiente y honesta el cargo de que se trate;

9.5 Que dichos empleados o funcionarios, una vez comprobados sus méritos de capacidad, trabajo y conducta, reciban de la ONAP la debida constancia formal confiriéndoles estabilidad en los cargos y los demás beneficios inherentes al sistema de Carrera Administrativa;

9.6 Que la Dirección Nacional de la ONAP, una vez asignados los cargos individuales a las clases de cargos establecidas en los manuales de cargos clasificados, requiera del Presidente de la República la expedición de los nuevos nombramientos de carrera, con el fin de regularizar su

situación como servidores que ostentan tal calidad de Carrera;

Emitidos los nombramientos de Carrera Administrativa y los Certificados o constancias, correspondientes a los servidores incorporados, la ONAP procederá a instrumental el "Registro de Inscripción de empelados a la Carrera Administrativa.

"IX. PROCEDIMIENTO PARA LA INCORPORACION DE SERVIDORES PUBLICOS A UNA CARRERA

11. El proceso de incorporación de los actuales servidores públicos al régimen de Carrera Administrativa General o a cualquiera otra que pudiere instituirse, será realizado en base a las siguientes reglas:

11.1 Cuando se trate de la Secretaría de Estado de Finanzas o una de sus dependencias, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en coordinación con el titular del organismo, realizará las gestiones de lugar para que la Oficina de Personal correspondiente proceda a actualizar los expedientes del personal calificado;

ll.2 Cuando se trate de otra Secretaría de Estado u organismo no declarado prioritario por la Ley, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), como órgano central de la función de personal en la Rama Ejecutiva, y previo acuerdo con el organismo interesado, solicitará al Presidente de la República la correspondiente autorización para que dicho organismo pueda ser incluído en el sistema de méritos previsto en la Ley No. 14-91, de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Una vez autorizada dicha incorporación la ONAP, en coordinación con la Oficina de Personal correspondiente, procederá a actualizar los expedientes del personal calificado;

11.3 En los casos de que los expedientes no se encuentren actualizados el titular del organismo impartirá las instrucciones de lugar para obtener dicha actualización;

11.4 Con cada expediente personal actualizado se procederá a transferir las informaciones correspondientes al formulario que acompaña a este Instructivo, cumpliendo para ello los pasos que se indican en las reglas que subsiguen;

ll.5 Una vez transcritas las informaciones en el formulario,

la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) procederá a realizar las evaluaciones de lugar con la participación de su personal técnico, o con la asesoría de consultores externos, si fuere necesario;

II.6 El servidor público evaluado satisfactoriamente recibirá la correspondiente certificación de su calidad de empleado de carrera.

Carreras especiales:

El Art. 78 del Reglamento, complementando las disposiciones del Art. 39 de la Ley, estatuye que el Presidente de la República "podrá crear carreras especiales de alcance sectorial, intersectorial o institucional, en atención a la particular naturaleza de las actividades y funciones de los sectores u organismos dependientes del mismo. En ocasión de instituirse una carrera especial, el Poder Ejecutivo procederá a reglamentar, cuanto sea pertinente, para la organización y el desarrollo de tal carrera".

Esta disposición pretende fortalecer el Servicio Civil al instituir cuerpos de funcionarios especializados, y a simplificar los diferentes procesos que la sustentan, además de procurar la unidad y coherencia del sistema integral de administración del personal público.(287)

Consideramos que en la Administración Pública el Presidente de la Republica detenta mayores prerrogativas administrativas que el legislador como ya hemos dicho, lo que le facilitará reglar las situaciones técnico-administrativas que puedan surgir en ocasión de la institucionalización de la nueva carrera.

Cursos especiales para ingreso a una carrera

La capacitación, como vía de acceso a la Carrera Administrativa General o a otra carrera especial que pueda instituirse, es otra de las características propias del estatuto de la función pública dominicana. Así lo consagran la Ley y el Reglamento, al disponer:

---

(287) El Proyecto de Ley de Educación diseñado en ocasión del Plan Decenal y presentado al Congreso Nacional, en su origen no contó con la asesoría de ONAP como lo establece el Reglamento. De ahí que la pieza instituyera un estatuto de la función pública magisterial sin considerar los principios y filosofía de la Ley creando, por ejemplo, nuevos órganos jurisdiccionales. Ante las observaciones de ONAP, un equipo asesor de ésta fue incorporado a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados que ya había aprobado en primera lectura el proyecto original. El grupo asesor hizo las observaciones de lugar y esperamos que sean acogidas.

"Art. 79 Según lo dispuesto por el Artículo 40 de la Ley, la ONAP, en coordinación con los demás organismos del Poder Ejecutivo, organizará, supervisará y coordinará cursos de naturaleza especial, relacionados con los programas y proyectos prioritarios de la Administración Pública, mediante los cuales los participantes
podrán tener acceso a la carrera administrativa o alguna de las carreras especiales que puedan crearse dentro del servicio civil."

"Párrafo I.- A fin de dar cabal vigencia a esta previsión, deberán cumplirse los requisitos siguientes:

a) Que el curso o la actividad de formación, adiestramiento o actualización sean organizados específicamente con el propósito de
constituir un instrumento de evaluación y capacitación de índole particular;(288)

b) Que el evento en cuestión esté estrechamente relacionado con el tipo de labor a que han de destinarse los posibles beneficiarios de ingreso a un sistema de carrera;

c) Que esos beneficiarios alcancen en el curso o actividad una calificación final que determinará la ONAP, en todas y cada una de las materias o partes componentes de dicho curso o actividad; y

d) Que dichos aspirantes reúnan los demás requisitos establecidos por las normas oficiales vigentes y por la especificación de la clase de cargo de que se trate.

Párrafo II.- Los títulos y certificados que se expidan al concluir los cursos especiales que se realicen para facilitar el ingreso a una carrera de servicio civil, según lo estipulado en el Artículo 40 de la ley, podrán ser validados para tal propósito

(288) En Colombia los empleados que estuvieren prestando servicios en empleos de carrera, sin pertenecer a ella, para los cuales se exija como requisito mínimo grado o título otorgado por la Escuela Superior de Administración Pública, y que posean y obtengan dichos grados o títulos, deberán solicitar su inscripción a la Carrera Administrativa. Domingo Campos Rivera, ob. cit., pág. 512. Esta situación podría asimilarse en nuestro país cuando esté operando el INAP y sean revisados y actualizados los Manuales de Clasificación de Cargos.

conforme a los requisitos y pautas que al respecto se establezcan en forma oficial por la ONAP y el INAP.(289)

"Párrafo III.- La acreditación de los cursos y eventos de perfeccionamiento, mediante títulos y certificados expedidos por autoridades competentes en favor de servidores públicos, será considerada como factor de promoción y concesión de incentivos adicionales, en la forma y grado específicos que al efecto se estipulen para cada caso, y de conformidad con las disposiciones contenidas en el presente Reglamento."

Programación de los cursos para el ingreso a una Carrera

El Art. 40 de la Ley dispone que "La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en coordinación con los demás organismos del Poder Ejecutivo, organizará, supervisará y coordinará cursos de naturaleza especial, relacionados con los programas y proyectos prioritarios de la Administración Pública, mediante los cuales los participantes podrán tener acceso a la Carrera Administrativa o a alguna de las carreras especiales que puedan instituirse dentro del Servicio Civil, de acuerdo con las calificaciones que obtengan y con los demás requisitos que sean establecidos para el desempeño de los cargos de carrera".

El Artículo 79 del Reglamento detalla algunos de los requisitos que deben cumplir estos cursos. En sus letras a) y b) especifica que el curso o la actividad de formación de adiestramiento o actualización debe ser organizado con el propósito determinado de constituir un instrumento de capacitación de índole particular, es decir, que debe ser concebido como un medio de selección, y que además sus contenidos deben estar estrechamente relacionados con el tipo de labor a la que han destinarse los posibles beneficiarios de ingreso a un sistema de carrera.

Por tal razón, en su diseño técnico (objetivos, contenidos, profundidad e intensidad, duración, metodología y criterios para la evaluación) habrán de participar por lo menos tres instituciones

---

(289) De acuerdo al Reglamento 81-94, de Aplicación a la Ley 14-91, el INAP queda instituído como un centro de estudios de niveles superior y medio, adiestramiento técnico y actualización de concimientos. En los actuales momentos estamos dando los pasos pertinentes a los fines de que, conforme al Reglamento No. 1255, del 25 de julio de 1983, dictado por el Poder Ejecutivo, el INAP pueda expedir, en sus programas de formación profesional, títulos con la misma equivalencia y alcance que los expedidos por nuestras Universidades.

oficiales: el organismo al cual pertenece el proyecto que requiere al empleado, que es el que conoce de manera práctica, actualizada e inmediata las características y los requerimientos del cargo; la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en su calidad de órgano central del sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la cual supervisa la aplicación de las normas para el ingreso a la carrera, y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), como institución responsable de la formación de los empleados del Estado.(290)

El artículo 94 del Reglamento, que crea el INAP, establece precisamente, en su párrafo I que las acciones educativas de dicho Instituto no sólo estarán dirigidas a la formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización de los empleados gubernamentales, sino también de "los ciudadanos que aspiren a ingresar al servicio público."

En la mayoría de los casos es muy probable que los cursos especiales para ingreso a la Carrera Aministrativa o a una carrera especial sean impartidos directamente por el INAP o por alguna de las escuelas de adiestramiento pertenecientes a la Secretaría de Estado o al organismo al cual pertenezca el cargo; sin embargo cabe la posibilidad de que, por su especialización, resulte necesario

---

(290) Cuando se haga necesario obtener nuevos empleados para cubrir cargos de Carrera en un proyecto prioritario, ya sea éste de la Carrera Administrativa General o de una carrera especial, al principio se procederá de la manera regular, es decir, mediante la realización de un concurso de oposición, el cual, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley y el 61 del Reglamento, será debidamente publicado, verificará si los solicitantes cumplen con los requisitos generales establecidos por el artículo 19 de la Ley, y luego los someterá a los medios técnicos convenientes (evaluación de expedientes, pruebas psicotécnicas y de conocimientos específicos, entrevistas, etc.) para determinar si cumplen con los requisitos mínimos fijados en los manuales descriptivos de cargos (Art.31 de la Ley, letra a).. En virtud de que, como se ha dicho, debido a la importancia y prioridad del proyecto al cual pertenece el cargo, se requiere eficiencia inmediata, lo cual supone conocimientos y experiencias en algunas áreas muy especificas que regularmente no poseen los solicitantes evaluados, los que resulten preseleccionados en la señalada primera etapa del proceso deberán recibir los cursos especiales a los que antes se ha hecho referencia. Concluido el curso, los que obtengan mayores calificaciones podrán ser contratados en período de prueba y, tras las formalidades y procedimientos reglamentarios, finalmente pasarían a ser empleados de carrera. Como se ve, en sentido estricto tales cursos especiales no son más que otros de los "medios fehacientes de comprobación de los méritos personales" establecidos por la propia Ley en su artículo 32.

-¿Cuál será el destino de los participantes en el curso que no obtengan las calificaciones necesarias para ser nombrados de inmediato? ¿Se les puede aplicar la penalidad establecida en el artículo 63 del Reglamento, que los condena a no ser admitidos a participar en otro concurso para la misma clase de cargo o para otra clase de nivel superior dentro de una misma serie durante el período de un año? Consideramos que no, ya que, como se dijo, la condición para participar en el curso es que previamente hayan aprobado todos los requisitos básicos para ingresar a la carrera, exceptuando la formación o entrenamiento específico para el puesto determinado, que es lo que aporta el curso. En consecuencia los participantes no contratados podrán pasar directamente a formar parte del Registro de Elegibles del que nos habla el artículo 64 de la Ley, conservando así la posibilidad de ser llamados para ingresar al período probatorio, para otros cargos para los cuales posean condiciones.

desarrollarlos a través de universidades, centros de estudios técnicos u otras instituciones educativas, siempre bajo la supervisión técnica del INAP.

Aunque la letra c) del citado artículo 79 asigna a la ONAP la responsabilidad de determinar las calificaciones que deben obtener los participantes para ser vinculados a la Carrera Administrativa, tales parámetros podrán establecerse mediante acuerdos en los que deberían estar presentes representantes técnicos de las tres instituciones antes mencionadas: de la ONAP, del INAP y de la institución donde se produzca la vacante.

Otra condición que establece el artículo 79, en su letra d), es que los aspirantes a participar en los cursos deben reunir los demás requisitos exigidos por las normas vigentes y por la especificación del cargo, aspecto que ya hemos comentado al postular las razones por las cuales los participantes no contratados de inmediato pueden permanecer en el Registro de Elegibles, sin aplicárseles la penalidad de tener que esperar un año para poder participar en otro concurso para la misma clase de puesto u otro superior.

Procedimiento de Reclutamiento y Selección de Personal de Carrera Administrativa, definido por Instructivo de Reclutamiento y Selección del Personal de Carrera Administrativa, ONAP, Santo Domingo, D. N., Resolución No. 8-95 de fecha de diciembre de 1995.(291)

Concursos de libre competición.
Cuadro de calificaciones y acta de concurso.

"10. El reclutamiento de candidatos a ocupar cargos de carrera administrativa dependientes del Poder Ejecutivo se llevará a cabo mediante concursos de libre oposición, debidamente publicados, que consistirán en evaluación de expedientes o currículo de los aspirantes, entrevistas y/o pruebas de idoneidad elaboradas, aplicadas y evaluadas de acuerdo con los criterios señalados en el presente Instructivo".

Fases del concurso

11. Cada concurso que haya de realizarse en cumplimiento

---

(291) Este tema y los subsiguientes se han tomado del Instructivo de Reclutamiento y Selección del Personal de Carrera Administrativa elaborado por ONAP .

de lo dispuesto en el Artículo 32 de la Ley No. 14-91 y en los Artículos 59 y siguientes del Reglamento No. 81-94, de Servicio Civil y Carrera Administrativa, comprenderá las siguientes fases preliminares:

(1ro.) Se comprobará si el organismo correspondiente ha sido incorporado al sistema de carrera, conforme al Artículo 3 de la Ley y al Artículo 60 del Reglamento;

(2do.) Se determinará la real necesidad de cubrir los cargos vacantes, así como la posibilidad de financiarlos de modo permanente o durante el período que se requiera;

(3ro.) Será recabada y obtenida la correspondiente autorización oficial para proceder a organizar y ejecutar el concurso. (RS-02); y

(4to.) Serán organizadas las diferentes actividades inherentes al concurso, incluyendo de modo principal la selección de las pruebas a utilizarse, entre las que estén disponibles; la elaboración de las pruebas adicionales o especiales que se consideren necesarias; la validación o comprobación de la efectividad de las mismas; así como la preparación de los medios pertinentes para asegurar el otorgamiento de calificaciones objetivas, imparciales y justas a los respectivos candidatos."

"12. Una vez cumplidas las providencias preliminares señaladas, se procederá en la forma siguiente:

a) Conformación del Jurado que ha de conducir el concurso correspondiente, por designación de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en coordinación con la Oficina de Personal del organismo interesado. Cada jurado será integrado por 3 personas que tengan cabal o satisfactorio dominio de los conocimientos y aptitudes requeridos por los cargos a ser cubiertos mediante oposición. El Encargado de Personal del organismo correspondiente, actuará como Secretario del Jurado, con voz y sin voto; y

b) Elaboración del correspondiente Aviso de Concurso

y adecuada publicación del mismo, en el medio de comunicación social que se escoja. El Aviso de Concurso debe contener los siguientes elementos esenciales:

(1) Organismo a que pertenece el cargo; y carrera de que se trate;

(2) Título oficial del cargo o de los cargos a ser cubiertos;

(3) Requisitos mínimos del cargo (o de los cargos);

(4) Indicación del correspondiente período de prueba, si se trata de concurso externo;

(5) Sueldo mensual correspondiente, y otros beneficios;

(6) Condiciones de trabajo (horario, lugar de trabajo, exigencias especiales y otros términos orientadores);

(7) Indicación de los documentos que deben acompañar a cada solicitud de admisión a concurso; y

(8) Dirección, teléfono o fuente donde se pueden obtener informaciones adicionales.

c) Recibo, en las Oficinas de Personal correspondientes, de las solicitudes de admisión a concurso, elaboradas con el contenido y en la forma que dispongan dichas oficinas; y decisión en cuanto a la aceptación o no de cada solicitud presentada.

Tal admisibilidad dependerá de que se cumplan o no los requisitos establecidos para cada concurso. Las solicitudes deberán estar acompañadas de los documentos oficialmente requeridos y que se señalen en el correspondiente Aviso de Concurso.

d) En caso de aceptarse una solicitud de admisión a concurso, la Oficina de Personal actuante procederá a obtener las necesarias referencias de formación cadémica, trabajo y conducta del solicitante.

e) Obtenidas tales referencias y comprobada la legimitidad de su procedencia, lo mismo que su validez para los efectos del concurso, la Oficina de Personal actuante evaluará la experiencia de trabajo del aspirante a concursar, principalmente en lo que atañe a labores anteriores, estrecha y específicamente relacionadas con el cargo sometido a oposición. Todo documento a considerarse como pieza de un concurso

deberá estar certificado por autoridad o fuente investida de la correspondiente calidad para expedirlo en forma legítima y fehaciente;

f) Una vez cumplidos los trámites y comprobaciones antes señalados, la Oficina de Personal correspondiente pasará a ponderar y calificar los expedientes, currículos y credenciales de aptitud, presentados porcada aspirante admitido al concurso en cuestión, si tal concurso se limita a evaluar ese tipo de documentación. En caso de que además de la presentación de tales credenciales se requiera que los aspirantes sean sometidos a pruebas o exámenes, lo mismo que a entrevistas y/o a la pruebas de ejecución que se estimen necesarias, los responsables de conducir y ejecutar cada concurso determinarán previamente los factores a ser considerados y el valor relativo a asignarse a cada factor o parte del concurso. Con esos elementos se procederá luego a aplicar las pruebas, a realizar las entrevistas y a someter a labores prácticas a todos y cada uno de los concursantes, según sea el caso.

Todo factor que se considere pertinente para un concurso será calificado en cuanto a los respectivos participantes admitidos a dicho concurso. La calificación aprobatoria mínima, tanto por cada tipo de prueba o factor, como en cuanto a la totalidad de los factores y pruebas considerados, será del setenta por ciento (70%). El aspirante que no alcance esa calificación mínima será considerado no elegible para ocupar el cargo sometido a concurso; y

g) Tanto los candidatos que alcancen la calificación de 70% o más, como aquellos que no la obtengan, serán incluidos en el correspondiente Cuadro Global de Calificaciones, el cual constituirá parte esencial del acta-memoria del concurso de que se trate, o constituirá en sí esa misma acta si cumple los requisitos exigibles para que se la considere tal."

"13. Los aspirantes que no obtengan la calificación mínima antes señalada, no serán admitidos a participar en otro concurso para la misma clase de cargo, o para otra clase de nivel superior dentro de una misma serie, hasta que transcurra un (1) año desde la fecha de habérseles aplicado las pruebas."

Registro de elegibles para ingreso a Carrera Administrativa. Información a los concursantes.

"14. Con los nombres de los candidatos que obtengan la indicada calificación del 70% ó más, tanto por cada uno de los factores o partes del concurso, como en relación con la totalidad de esas partes, será elaborado el correspondiente Registro de Elegibles para Ingreso a la Carrera Administrativa."

"15. En el Registro de Elegibles los nombres de los candidatos serán anotados en estricto orden descendente de las respectivas calificaciones totales que hayan obtenido, de modo que se facilite la confección de las listas de elegibles que han de enviarse a las autoridades nominadoras, dando preferencia a los concursantes que obtengan las más altas calificaciones finales."

"16. Cada hoja o apartado de un Registro de Elegibles para Ingreso, que se destine a establecer constancia oficial de los resultados de un concurso, deberá indicar claramente los siguientes tipos de elementos:

a) Carrera a la cual pertenecen los cargos llevados a concurso;

b) Título, código y grado salarial de la clase de cargo de que se trate;

c) Tipo de concurso practicado, sea interno o externo; y si es interno, indicando si se practicó de modo abierto para todo un sector u organismo, o cerrado para un departamento, una oficina o una división, según sea el caso;

d) Número, fecha o período que corresponden al concurso;

e) Datos de identificación y localización de los candidatos, tales como número de orden en el Registro, nombres y apellidos completos, número de la Cédula de Identificación y electoral, dirección o apartado postal, teléfonos y cualesquiera otros datos útiles;

f) Nombre, cargo y firma del funcionario responsable de la unidad de reclutamiento y selección; así como nombre, cargo y firma del encargado de la correspondiente Oficina de Personal;

g) Lugar, edificio, dirección o ciudad donde está ubicada dicha *Oficina; y*

h) Las respectivas fechas en que colocan sus firmas los funcionarios señalados en el acápite f) del presente artículo."

"18.De los resultados de cada concurso se dará la formal y debida información a los participantes en el mismo, tanto a los que han merecido ser incluídos en el correspondiente Registro de Elegibles como a aquellos que no han logrado tal inclusión."

Cuando se efectúe un concurso externo en el cual participen candidatos que no son empleados, junto a otros que ostentan esta calidad, si la selección favorece a uno de estos últimos y el nuevo nombramiento a expedirse es para ocupar un cargo de nivel y salario superiores a los que ha tenido el beneficiario de la selección hasta ese momento, se considerará tal situación como un ascenso, y en consecuencia la acción conducente a la nueva vinculación será anotada como tal en el Registro de Ascenso de la carrera correspondiente. Si no fuere ese el caso, se seguirá el procedimiento normal de reclutamiento y selección, debiendo hacerse las anotaciones de lugar en el respectivo Registro de *Elegibles para Ingreso a Carrera*."

Selección del personal de carrera.
Contrato para período de prueba.
Inscripción en carrera. Derecho de permanencia.

"19. A efectos de cubrir los cargos de carrera vacantes, o los que estén ocupados en forma transitoria debido a necesidad de la institución, se procederá en la forma siguiente:

a) El titular de la institución interesada hará un requerimiento formal, por escrito, a la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), si se trata de cubrir un cargo perteneciente a la Carrera Administrativa General; o a la propia Oficina de Personal de dicha institución, organismo o sector, si se trata de un cargo perteneciente a una carrera especial. Tal requerimiento indicará la clase de cargo a ser

cubierta, incluyendo su título oficial, nivel, código, número del grado salarial, y cualquier otro dato esencial, si dicha clase está contenida en el correspondiente Manual de Cargos Clasificados de la institución, del sector o del organismo en cuestión; o, a falta de ese manual, señalando con precisión las características que debe reunir el servidor requerido, de conformidad con la naturaleza, los deberes, responsabilidades y exigencias de idoneidad del cargo a ser cubierto;

b) Para atender al mencionado requerimiento la Oficina Nacional de Administración y Personal, (ONAP) o la Oficina de Personal del organismo o sector de que se trate, según que el cargo pertenezca a la Carrera Administrativa General o a una carrera especial, enviará al funcionario solicitante una lista oficial de los candidatos comprendidos en el Registro de Elegibles, acompañada de los expedientes de dichos candidatos. La mencionada lista será confeccionada en el orden descendente de calificaciones que se indica en la parte 14 de este Instructivo.

c) Una vez recibida la lista oficial de elegibles, conteniendo ésta un mínimo de un (1) candidato y un máximo de cinco (5), entre los que hubieren alcanzado las más altas calificaciones totales, el funcionario nominador, con la participación profesional de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) o de la correspondiente Oficina de Personal de la institución interesada, según fuere el caso, deberá ponderar los candidatos que le han referido.

d) Al obtemperar los candidatos citados, el funcionario o comité designado al efecto, deberá entrevistarlos, preferiblemente en forma separada, uno del otro, con las finalidades siguientes: (1) confirmar la posesión de determinados conocimientos, aptitudes y experiencias, por parte del candidato; (2) conocer ciertos valores, intereses o actitudes de éstos; (3) completar o verificar determinadas informaciones referentes al candidato, contenidas en su expediente; (4) observar ciertos rasgos de conducta y expresión de los candidatos, no detectables mediante las pruebas aplicadas ordinariamente; (5) observar otros factores que se consideren de interés para la institución o para el desempeño del cargo.

e) Cumplidos los pasos anteriores, el funcionario o el comité entrevistador deberá recomendar, al funcionario

nominador, el nombre del candidato que se selecciona, con el fin de que le sea formalizado el contrato de lugar.

"20. La autoridad nominadora, si no acoge la recomendación que se le formula, deberá devolverla al funcionario o comité que formuló la recomendación, con una exposición adecuada acerca de los fundamentos de su objeción. Si acoge la recomendación deberá formalizar el contrato provisional correspondiente, para que el empleado escogido inicie el período de trabajo probatorio previsto en la especificación del cargo, salvo si se trata de un concurso interno o de una acción que signifique reingreso a la misma clase de cargo que ocupaba el interesado, o de reingreso a otra clase de la misma serie."

"21.El candidato que reciba contrato provisional, como resultado de un concurso externo, deberá cumplir los deberes, tareas y responsabilidades inherentes al cargo, por un período que no será inferior a un (1) mes, ni mayor de un (1) año, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 32, párrafo I, de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Dicho período debe ceñirse estrictamente a lo que para cada clase de cargo, indique el respecitvo Manual de Cargos Clasificados."

"22. Mientras transcurre el período de prueba, así como al finalizar el mismo, el superior inmediato del empleado provisional evaluará el desempeño de éste en el cargo, con el fin de determinar su eficiencia, lealtad, honestidad y disciplina, conforme se prevé en el Artículo 33 de la Ley de Servicio Civil. Este proceso evaluatorio debe cumplirse en forma objetiva y ecuánime que permita a dicho superior otorgar a su subalterno las calificaciones más justas posibles."

Factores utilizables para la evaluación en periodo probatorio

"23. Son factores utilizables para la evaluación de empleados que se hallen cumpliendo el período de trabajo probatorio, los siguientes:

a) Rendimiento y dedicación al trabajo (cantidad de lo producido o aplicación a los deberes del cargo);

b) Calidad del trabajo o servicio personal dado a la institución;

c) Iniciativa demostrada en el desempeño del cargo;

d) Creatividad en relación con los fines institucionales;

e) Cooperación con los superiores;

f) Cooperación con los compañeros o subordinados, según fuere el caso;

g) Lealtad a la institución (identificación con sus intereses);

h) Disciplina y ética laboral y extralaboral;

i) Supervisión ejercida sobre otros, si es el caso;

j) Conducta general y trato personal (relaciones humanas);

k) Adaptación al cargo;

l) Adaptación a los compañeros de trabajo;

m) Adaptación al estilo de trabajo propio de la institución; y

n) Potencial de desarrollo funcionarial (edad, salud, integridad física, inteligencia, esfuerzo de superación, logros en el trabajo, disposición de entrega a su misión, sentido de responsabilidad, espíritu investigativo o exploratorio, etc)."

"24. De los factores antes señalados se podrán escoger para cada grupo ocupacional los que se consideren más apropiados."

"25. Las calificaciones serán determinadas en términos porcentuales y otorgadas conforme a los respectivos méritos de los evaluados."

"26. Si en el desarrollo del período de prueba se determina que el empleado provisional no cumple en forma satisfactoria los requisitos ordinarios del cargo, su superior inmediato, si es a la vez el funcionario nominador, podrá disponer la cesación de aquél; y si no tiene tal facultad nominadora podrá solicitar la remoción pertinente a la autoridad que tenga calidad para actuar en consecuencia."

"27. Si se establece que el servidor provisional cumple satisfactoriamente las exigencias normales del cargo, lo cual se represente en una calificación de desempeño al final del período probatorio, no inferior a setenta por ciento (70%), la autoridad nominadora procederá a expedir el correspondiente nombramiento de carrera en favor de aquél. En base a este acto el beneficiario obtiene la prerrogativa de permanencia en el cargo respecto del cual fue evaluado, prerrogativa que ha de

oficializarse mediante su inscripción formal en la carrera a que pertenece el referido cargo, conforme se estipula en el Artículo 32, párrafo II, y en el Artículo 33 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa."

"28. La inscripción en una carrera se hará oficiosamente, sin que lo solicite el interesado, bastando tan sólo una comunicación oficial al respecto, emanada de la autoridad nominadora actuante en el caso."

"29. La Oficina Nacional de Administración y Personal diseñará, instrumentará y vigilará el Registro de Inscripción en la Carrera Administrativa General. El Registro de Inscripción en una Carrera Especial del Poder Ejecutivo, será llevado por la Oficina de Personal del sector u organismo de que se trate."

"30. Si en cualquier momento durante el proceso de reclutamiento, selección, contratación provisional y cumplimiento del período de prueba, o aún antes o después de esas fases, se comprueba fehacientemente que el beneficiario del cargo cometió un fraude o una irregularidad grave para obtenerlo, sea por sí mismo o con la participación o mediación de cualquiera otra persona, la autoridad nominadora podrá revocar el contrato provisional, el nombramiento de carrera o el acto de inscripción en carrera, según sea el caso. Esta medida es independiente de cualquiera otra acción administrativa o de otra índole que pueda tomarse en relación con el beneficiario o su colaborador, al efecto antes señalado."

"31. Al empleado que sea seleccionado mediante concurso, y que conforme a la Constitución y las leyes tenga el deber de prestar juramento, le será tomado éste de manera formal por un funcionario que tenga facultad para hacerlo."

"31. Una vez juramentado, dicho empleado será puesto en posesión del cargo para el cual ha recibido el nombramiento, sea por el mismo funcionario que le haya tomado juramento o sea por otro funcionario a quien se asigne ese cometido."

"33. Al ser oficialmente incorporado un empleado a un sistema de carrera se harán las anotaciones del caso en los registros destinados a ese fin. De tales hechos la Oficina de

Personal actuante dará las informaciones pertinentes a los departamentos de contabilidad, auditoría, tesorería y otras unidades del área financiera, para los efectos y medidas que les conciernen conforme a leyes y reglamentos."

"34. Del mismo modo las oficinas señaladas expedirán, a solicitud de partes interesadas, las <u>certificaciones</u> que éstas necesiten en relación con las materias propias del Instructivo, en las medidas, contenidos y formas que sean pertinentes en cada caso."

OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACION Y PERSONAL
(ONAP)

FOTO

SOLICITUD DE EMPLEO

CARGO QUE SOLICITA: _____

DATOS PERSONALES

APELLIDOS:		NOMBRES	
CEDULA Y SERIE:	SEXO:	ESTADO CIVIL	TELEFONO:
FECHA DE NACIMIENTO:	LUGAR DE NACIMIENTO:		NACIONALIDAD:
DOMICILIO: CALLE Y NUMERO		ENSANCHE O URBANIZACION:	

DATOS FAMILIARES — NUMERO DE PERSONAS QUE DEPENDEN DE USTED:

APELLIDOS Y NOMBRES	PARENTESCO	SEXO	EDAD	DIRECCION

EDUCACION

NIVEL ALCANZADO	DESDE	HASTA	TITULO OBTENIDO	INSTITUCION
PRIMARIA:				
SECUNDARIA:				
COMERCIAL:				
TECNICO:				
UNIVERSITARIO:				
ESPECIALIDAD:				
MAESTRIA:				
OTROS:				

IDIOMAS	LEE		HABLA		ESCRIBE		TRADUCE	
	REG.	BIEN	REG.	BIEN	REG.	BIEN	REG.	BIEN

DATOS SOBRE EXPERIENCIA DE TRABAJO: (INDIQUE SU EXPERIENCIA DE TRABAJO COMENZANDO POR LA ULTIMA).

NOMBRE DE LA INSTITUCION	DIRECCION Y TELEFONO	CARGO QUE DESEMPEÑABA	ULTIMO SUELDO	RAZON DE SU SALIDA	AÑOS QUE TRABAJO

MAQUINAS QUE OPERA:

TIENE CARRO? SI ☐ NO ☐ LO PONDRIA A DISPOSICION DE LA INSTITUCION EN CASO DE NECESIDAD? SI ☐ NO ☐

OTRAS ACTIVIDADES QUE DESARROLLA:

DOCENTES ☐ MANUALES ☐ ARTISTICAS ☐ DEPORTIVAS ☐ OTRAS _____

REFERENCIAS:

SEÑALE LAS PERSONAS QUE PUEDEN OFRECER DATOS SOBRE USTED QUE NO SEAN FAMILIARES NI EMPLEADOS DE ESTA INSTITUCION

NOMBRE	DIRECCION	OCUPACION	TELEFONO	TIEMPO QUE LO CONOCE

INFORMACION COMPLEMENTARIA:

SI ESTA EMPLEADO POR QUE DESEA CAMBIAR DE TRABAJO?

SABE SU EMPLEADOR QUE USTED DESEA DEJARLO? SI ☐ NO ☐

NOMBRE DE AMIGOS EMPLEADOS EN LA INSTITUCION:

QUE PAISES HA VISITADO?

SUELDO QUE ASPIRA: MAXIMO _____ MINIMO _____ FECHA EN QUE PUEDE EMPEZAR A TRABAJAR: _____

ACEPTARIAS SER TRASLADADO Y RECIDIR EN OTRAS LOCALIDADES? SI ☐ NO ☐

ESTARIA DISPUESTO A VIAJAR AL INTERIOR DEL PAIS? SI ☐ NO ☐

CERTIFICO QUE LA ANTERIOR INFORMACION ES VERIDICA

FECHA DE SOLICITUD _____ FIRMA DEL SOLICITANTE _____

NOTA: ANEXAR CURRICULUM VITAE

CAPITULO XIII

EVALUACION DEL DESEMPEÑO Y LA CONDUCTA DEL PERSONAL DE CARRERA

SUMARIO:

Consideraciones generales. Concepto de evaluación y calificación del desempeño. Objetivos de la evaluación del desempeño. Ascenso. Mejoramiento y promoción. Evaluación del mérito personal para recibirlo. Desarrollo del sistema de evaluación y calificación de personal. Facultad del Presidente de la República. ¿Qué es el ascenso? Evaluación del mérito personal. Diseño del sistema integral de evaluación del desempeño. Responsabilidad de ONAP. Función de la Oficina de Personal. Ambito de la evaluación. Responsabilidad del superior inmediato. Contenido de la evaluación. Periodicidad de la evaluación. Evaluaciones especiales. Prórroga del plazo. Instrumentos de evaluación. Responsabilidad de la ONAP. Comités Ad-Hoc de Evaluación. Evaluación de metas y compromisos adicionales a los deberes fijos. Misión de la ONAP. ¿Qué es administración de personal por objetivos? Ascenso de empleados de carrera: Orden de las vías utilizables. Resultados del proceso de evaluación del desmpeño. Concurso interno para ascenso. Curso-concurso para ascenso. Actividades de adiestramiento. Promoción automática. Aumentos ordinarios y automáticos de sueldos por méritos.

Consideraciones generales

En capítulo que anteceden tuvimos la oportunidad de esbozar los sistemas de clasificación y valoración de puestos, de sueldos y salarios, y de reclutamiento y selección. Ahora nos corresponde comentar otro de no menos importancia para el desarrollo de una moderna política de administración de personal público. Es el de Evaluación del Desempeño y la Conducta del Personal de Carrera.

Recordará el lector que también adujimos la novedad de estos sistemas en la Administración Pública dominicana, lo mismo sucede con el tema objeto de nuestra atención. No existe en el Gobierno central ningún precedente de este proceso, que, aunque no vigente en nuestro medio, tiene antecedentes desde el siglo pasado.(292)

Este Capítulo analizará los elementos de la evaluación del desempeño instituidos por la Ley y su Reglamento de aplicación, no sin antes reconocer que esta fase de la administración de personal público ha sido la más difícil de aplicar, inclusive en sistemas de varias décadas de existencia en naciones de una cultura política y administrativa más avanzada que la nuestra, situación que debe movernos a aceptar el reto, principalmente de los Encargados de las Oficinas de Personal, de enfrentarnos a cumplir la resistencia de los supervisores a cumplir con esta trascendental encomienda condicionante de la estabilidad o permanencia en la función pública.

Concepto de evaluación y calificación del desempeño

El sistema de Servicio Civil confiere la estabilidad en el cargo al servidor de carrera y la condiciona al desempeño eficiente y honesto de la función pública puesta a su cargo. El sistema

(292) Nos dice Idalberto Chiavenato, Administración de Recursos Humanos, Mac-Graw Hill, México, 1995 pág. 259, que "en 1842, el Servicio Público Federal de los Estados Unidos implantó un sistema de informes anuales para evaluar el desempeño de los funcionarios, y en 1880, el ejército norteamericano desarrolló también su propio sistema. En 1918, la General Motors disponía ya de un sistema de evaluación para sus ejecutivos. No obstante, sólo después de la Segunda Guerra Mundial los sistemas de evaluación del desempeño tuvieron amplia divulgación entre las empresas".

previsto para determinar ese ejercicio eficiente y ajustado a la Ley, al Reglamento y a la moral pública, es el que la teoría moderna de la Administración denomina evaluación del desempeño.

Para Chiavenato "la evaluación del desempeño es una sistemática apreciación del desempeño del potencial de desarrollo del individuo en el cargo. Toda evaluación es un proceso para estimular o juzgar el valor, la excelencia, las cualidades de alguna persona. La evaluación de los individuos que desempeñan papeles dentro de una organización puede hacerse mediante varios enfoques, que reciben denominaciones como evaluación del desempeño, evaluación del mérito, evaluación de los empleados, informes de progreso, evaluación de eficiencia funcionarial".(293)

La evaluación del desempeño o calificación de personal constituye una eficaz herramienta en manos del supervisor y de la gerencia moderna para aplicarla de manera continua y así identificar y resolver problemas de gestión, tanto en la empresa privada como en el sector público. Así lo postulan la doctrina y la legislación referentes al Servicio Civil.

Objetivos de la evaluación del desempeño

Un programa de evaluación de la actuación en el cargo busca las metas siguientes:(294)

- **Visión general de los recursos humanos**. Ofrece una visión general de los recursos humanos de la institución, identificando sus aspectos más relevantes y los puntos débiles.
- **Ascensos con base en el mérito**. Permite desarrollar una política de ascensos fundamentada, principalmente, en la capacidad e idoneidad de la persona, excluyendo el favoritismo.
- **Estimula la consagración al trabajo**. Consciente el empleado de que logrará ser promovido en la medida de su capacidad y eficiencia, la consagración y dedicación al trabajo será su norma de conducta.
- **Transferencias**. Permite planificar una política de

(293) Ibid., pág. 261.
(294) En el Servicio Civil de Colombia la calificación de servicio se tendrá en cuenta para determinar la permanencia o el retiro del servicio; escalafonar en carrera administrativa o prorrogar el período de prueba; participar en los concursos para ascensos; formular programas de adiestramiento o perfeccionamiento; evaluar los sistemas de selección de personal e ingreso al servicio; otorgar becas o comisiones de estudio y conceder estímulos a los empleados, y determinar la prioridad para la participación en los programas de bienestar social. Domingo Campos Rivera, ob. cit., pág. 498.

transferencias que procure la mejor ubicación del trabajador, de acuerdo con sus aptitudes y preferencias de trabajo.

- **Aumentos de sueldos.** Facilita la planificación de una política de retribuciones diferenciales, basada en la eficiencia.

- **Identificación de necesidades de adiestramiento.** Permite identificar las necesidades de capacitación de los empleados y trabajadores, y programar el tipo de adiestramiento requerido.

- **Promueve la comunicación entre supervisores y trabajadores.** Al exigir que los jefes de departamentos o supervisores evalúen a sus subordinados, promueve el intercambio periódico entre el evaluador y el evaluado.

- **Evaluación del período probatorio.** Ofrece los elementos necesarios para evaluar el rendimiento y eficiencia en el trabajo durante el período probatorio.

- **Despido.** Proporciona elementos suficientes para que la gerencia pueda determinar cuándo procede separar del servicio al trabajador, empleado o funcionario.

- **Orientación del empleado o funcionario**. Ofrece datos al personal evaluado para que éste pueda identificar su deficiencia en la ejecución del trabajo, y tratar de obtener una evaluación superior en calificaciones futuras.

Como puede deducirse de los puntos arriba transcritos,[295] este proceso de aplicarse debidamente en la Administración Pública puede convertirse en el instrumento de mayor incidencia en la eficiencia y profesionalización de la gestión gubernamental. De ello resulta la transcendencia que el contexto jurídico-administrativo que ha dado vigencia a nuestro sistema de mérito ha dispensado a la evaluación del desempeño al consignarla en un número considerable de su articulado.

Ascenso. Mejoramiento y promoción. Evaluación del mérito personal para recibirlo.

Hemos anotado que el ascenso es uno de los objetivos principales de una política de evaluación del desempeño en el cargo, al valorar los méritos del trabajo realizado por el servidor

(295) Tomado de Raymundo Amaro Guzmán, Administración de Personal, ob. cit., págs. 247 y 248.

en quien haya recaído el ejercicio de una función pública determinada.

En efecto, el Art. 34 de la Ley, prescribe que "El ascenso y las demás normas de mejoramiento y promoción de los empleados de Carrera tendrán como base el interés institucional y el mérito personal. El mérito será evaluado periódicamente o en las situaciones en que sea necesario".

El legislador ha dispuesto que el mérito en la ejecución de la función pública sea evaluado periódicamente, o cuando el interés de la Administración así lo requiera.(296) No se trata en este caso de medir la eficiencia en el trabajo realizado solo para el caso de ascenso, sino también para mantener la permanencia o estabilidad del empleado o funcionario en base a su historial satisfactorio de servicio.

Desarrollo del sistema de evaluación y calificación de personal-Facultad del Presidente de la República.

El sistema de Servicio Civil dominicano ha dado el mismo tratamiento a la evaluación y calificación de personal, que el conferido al proceso de clasificación y valoración de cargo, ya analizado en el Capítulo VIII. Disponen los párrafos del citado artículo 34:

"Párrafo I.- El sistema de evaluación y calificación de personal será desarrollado mediante procedimientos adecuados, y tendrá en cuenta los factores de rendimiento, aptitudes, idoneidad y supervisión que se ejerce, si fuere el caso, potencial de desarrollo del funcionario, y otros aspectos relacionados con el empleado, con su trabajo y con el organismo respectivo."

Párrafo II.- El Poder Ejecutivo expedirá el correspondiente reglamento de Evaluación y Calificación de Personal.(297)

En el Capítulo XII, al tratar la evaluación del período

(296) En páginas precedentes pudimos percatarnos de los diversos objetivos de la evaluación del desempeño. Si la gerencia decide, por ejemplo, identificar necesidades de capacitación para formular los programas adecuados, puede desarrollar el proceso de mediación de la eficiencia en el trabajo, y así sucesivamente con respecto a los otros objetivos previstos.

(297) Con la expedición del Reglamento de la Ley, el Poder Ejecutivo cumplió con este mandato legislativo.

probatorio reprodujimos partes importantes del Instructivo de Reclutamiento y Selección del Personal de Carrera Administrativa, diseñado por la ONAP, incluyendo los factores que debe ponderar el superior inmediato para realizarla. Estos mismos factores son válidos para el presente caso. También podrá utilizar los especificados de manera adicional en el Instructivo diseñado por la ONAP, para la "Evaluación del Desempeño, Promoción y Movimientos del Personal de Carrera", y parte del cual transcribimos más adelante.

Es de rigor hacer notar que el legislador ha conferido la aprobación del Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, y su respectivo régimen salarial, según el Art. 15 de la Ley, al Presidente de la República. De igual manera ha atribuído al Jefe de Estado la aprobación del Reglamento de Evaluación y Calificación de Personal.[298]

-¿Qué es el ascenso?-

La Ley ha centrado la evaluación del desempeño en el ascenso, cuando en realidad dicho proceso tiene también otras finalidades. El propio legislador se encarga de definir el ascenso, en el Art. 35 de la Ley, al concebirlo como: "la promoción de un funcionario de un cargo a otro de nivel y remuneración superiores. Sólo será concedido, en cada caso, dentro del orden de prioridades establecido en los reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo, al servidor que tenga mayor mérito para recibirlo, al ser comprobado ese mérito mediante el proceso de evaluación y calificación, o mediante concurso de ascenso, según fuere el caso, y conforme a los reglamentos".

Es de principio, en una política de ascenso de un régimen de Servicio Civil, que los servidores que hayan adquirido su status de carrera tendrán prelación respecto a otros que laboren en el tren gubernamental, y a cualquier ciudadano no perteneciente a la Administración Pública, para ser promovidos a una categoría de cargo vacante inmediatamente superior a la desempeñada.

---

(298) En una Administración Pública moderna, estos instrumentos técnicos no deberían requerir la aprobación del Presidente de la República. Basta que la Ley y el Reglamento tracen los lineamientos esenciales para su elaboración por el órgano central del Servicio Civil.

Este principio, de profunda esencia democrática y humana, de aplicarse efectivamente evitaría que los cargos de niveles jerárquicos y económicos superiores, se concedieran por favoritismo o a candidatos de nuevo ingreso en la Administración Pública.[299]

Evaluación del mérito personal.

-¿Cómo habrá de comprobarse el mérito personal para fines de ascenso? El citado Art. 35 habla del proceso de evaluación y calificación y de concurso de ascenso. He aquí uno de los puntos más álgidos para el desarrollo de la Carrera Administrativa, por la incidencia política que tradicionalmente han tenido las promociones en el servicio público, y la práctica de los Secretarios de Estado y demás ejecutivos, de ocupar las posiciones superiores con personal ajeno al escalafón de carrera.

De imperar el voto de la Ley, esas vacantes habrán de cubrirse mediante el proceso de evaluación del desempeño que deberá de realizar el superior inmediato, con la asesoría de la respectiva unidad de personal, la cual, en todo caso, tendrá que ceñirse a los lineamientos que al respecto formule la ONAP.

La otra modalidad prevista para llenar las vacantes de niveles superiores es el concurso de ascenso, cuyas características estarán contenidas en el Instructivo de Evaluación y Calificación del Desempeño preparado por la ONAP, ya antes citado.

Diseño del sistema integral de Evaluación del desempeño

Observamos en líneas precedentes que la Ley confiere facultad al Poder Ejecutivo para aprobar el reglamento en esta materia. El Reglamento otorga a la ONAP la potestad para diseñar el sistema integral, al disponer lo siguiente:

"Art. 80.- De conformidad con el Artículo 34 de la ley, a la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), le corresponde, en coordinación con las demás dependencias de la Administración Pública, diseñar, desarrollar y evaluar el

---

(299) Ha sido una práctica consuetudinaria en la Administración del Estado, identificar, a través de la nómina de pago las posiciones de niveles superiores de remuneración para designar en tales cargos a los activistas del partido, allegados al titular de la institución, sin considerar ningún requerimiento de idoneidad. Esta práctica atenta contra los principios del sistema de Servicio Civil.

sistema integral de evaluación del desempeño y de la conducta en el trabajo, de los servidores civiles pertenecientes a la carrera administrativa y a los demás regímenes de carrera que puedan instituirse."

"Párrafo I. Las oficinas de personal de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo colaborarán estrechamente con la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) en la aplicación de dicho sistema, en sus respectivos ámbitos de acción."(300)

"Párrafo II. El sistema de evaluación de méritos será aplicado mediante los factores, procedimientos e instrumentos técnicos que se consideren apropiados para cada situación, teniéndose en cuenta la naturaleza de los cargos, organismos, sectores y grupos ocupacionales componentes de la Administración Pública."

Responsabilidad de la ONAP

Como podemos apreciar de la lectura de los textos transcritos, la ONAP, como órgano central del Servicio Civil y asesor del Presidente de la República, tiene la responsabilidad de diseñar, desarrollar y evaluar el sistema integral de evaluación del desempeño, en coordinación con las distintas dependencias de la Administración Pública.

La ONAP deberá realizarla esta misión en estrecha vinculación con los diferentes Secretarías de Estado y demás departamentos del Gobierno, sobre todo en aquellas de areas especializadas, en las cuales la labor de la ONAP será de supervisión y coordinación para preservar la unidad y coherencia del sistema. Los asesores y especialistas de tales dependencias están llamados a participar en el diseño del sistema de evaluación del desempeño, propio del área o sector especializado de que se trate.(301)

---

(300) En el estatuto de la función pública colombiana estas unidades tienen la responsabilidad de cumplir y ejecutar las normas legales y reglamentarias del Servicio Civil con la asesoría del Departamento Administrativo del Servicio Civil, de la cual no podrán prescindir. Véase Domingo Campos Rivera, ob. cit., pág. 56.

(301) En el Instructivo de Evaluación del Desempeño del Personal de Carrera fueron configurados los instrumentos para la medición del rendimiento del personal de la Carrera Administrativa General, teniendo la ONAP discreción para elaborar los instrumentos de evaluación de lugar en coordinación con los especialistas del area.

Función de la Oficina de Personal

En este proceso la Oficina de Personal institucional habrá de jugar un papel de trascendencia, no solo en la colaboración con la ONAP para el diseño del sistema, sino en su ejecución y en la orientación a los supervisores para ejecutarlo satisfactoriamente.

Como bien apunta el indicado párrafo II, en el diseño del sistema habrá de tenerse en cuenta la naturaleza de los cargos, organismos, sectores y grupos ocupacionales, elementos que habrá de aportar dicha Oficina para la debida elaboración del sistema integral.

Ambito de la evaluación

La evaluación o calificación del desempeño está reservada por la Ley a los servidores de carrera por las consideraciones antes expuestas. Sin embargo, nada se opone a que la misma también sea efectuada en organismos no incorporados a la Carrera Administrativa; de hacerlo así, sus ejecutivos darían un paso de avance hacia el desarrollo de la profesionalización de la Administración Pública, como ya hemos indicado con respecto a otros procesos.

El Reglamento, complementando las disposiciones de la Ley, prescribe en su Art. 81: "La evaluación de los méritos de trabajo y conducta será practicada a todos los servidores de carrera dependientes del Poder Ejecutivo".(302)

Responsabilidad del superior inmediato

Hemos recalcado la disposición de la Ley en cuanto a la responsabilidad del superior inmediato para evaluar a sus subalternos. Así también lo ha previsto el Reglamento, al disponer:

"Art. 82.- Cada acto evaluatorio, referido a empleado inscrito en una carrera civil del Poder Ejecutivo, será realizado en forma sistemática, racional y objetiva, por el superior

(302) La concepción de gradualidad en la aplicación de la Carrera Administrativa crea situaciones de contraste en la Administración. En principio, puede afirmarse que solo están sometidos al régimen que procura la eficiencia del servicio, los servidores de carrera, cuando nada impide a un superior inmediato, consciente de su deber, también proceder a evaluar a sus empleados, aún cuando no pertenezcan a una carrera.

inmediato de dicho servidor, siempre que dicha subordinación haya tenido vigencia en un lapso no inferior a seis (6) meses. En caso de no cumplirse esta última condición, la responsabilidad de evaluar al subalterno corresponderá a los comités de que trata el Artículo 88."

"Párrafo.- Los supervisores deberán recibir previamente el debido entrenamiento, antes de proceder a evaluar a los subalternos."

La evaluación realizada por el supervisor debe ser sistemática, racional y objetiva, de acuerdo con lo transcrito. Ello significa que debe obedecer dicho proceso, a una política coherente en toda la institución, la cual, como hemos expuesto, deberá ser diseñada por la ONAP y las Oficinas de Personal del sector público, dentro de los lineamientos que establezca el Poder Ejecutivo en el ya aludido reglamento.[303] Como se advierte, esta responsabilidad esta condicionada a que el servidor de carrera haya estado subordinado al evaluador durante un período no menor de seis (6) meses, en caso contrario esta medición de eficiencia será competencia de los Comités Ad-Hoc de Evaluación, que comentaremos más adelante.

Ya habíamos apuntado la necesidad de capacitación de los superiores inmediatos, como requisito para la viabilidad y el éxito del sistema. Así lo requiere el párrafo único del artículo comentado. Es entonces responsabilidad de la ONAP y del INAP desarrollar los programas de entrenamiento requeridos al efecto, los cuales deben ser extensivos también a los evaluados, para así evitar resistencia a los procesos evaluativos.

Contenido de la evaluación

En una gestión pública altamente politizada como la dominicana, el texto legal y el reglamentario que sustentan el Servicio Civil, necesariamente han tenido que reiterar, en todoslos sistemas y subsistemas, el fundamento institucional de la misma.

---

303) En base a lo argumentado en la nota anterior, el Poder Ejecutivo debería disponer que los empleados no pertenecientes a la Carrera Administrativa también sean evaluados anualmente, para así utilizar los resultados del proceso en formular programas de adiestramiento y otras medidas de interés para la Administración.

Así lo ha previsto el Art. 83 del Reglamento, al disponer que "la evaluación únicamente tomará en consideración los intereses institucionales, deberes y requisitos del cargo respectivo, las labores especiales que se hayan asignado al evaluado en el período de que se trate, y la dedicación misma de éste a los deberes y responsabilidades inherentes a dicho cargo, debiendo prescindirse de otros criterios o hechos ajenos a ese marco de referencia".

Este principio deberá normar la función del supervisor, excluyente de toda consideración político-partidista y de cualquier otra índole, que no sea institucional. Sólo así podrá cumplir su cometido la evaluación del desempeño. Este postulado deberá ser compartido tanto por el evaluador como por el subordinado evaluado.

Periodicidad de la evaluación

La evaluación o calificación del desempeño tiene múltiples finalidades, según hemos visto. Entre ellas merecen destacarse la medición, en nuestro caso anualmente,(304) de la eficiencia y la honestidad en el ejercicio de la función pública, como factores condicionantes de la estabilidad en el cargo, y la concesión de estímulos económicos al evaluado satisfactoriamente. De ahí que el Reglamento haya estatuído lo siguiente.

"Art. 84.- El proceso evaluatorio dentro de cada organismo deberá cumplirse anualmente,(305) con el fin de que sus posibles efectos financieros, causados por futuros ascensos, aumentos de sueldos, otorgamiento de incentivos adicionales, o por cualesquiera otras acciones que den resultados económicos, puedan ser consignados razonablemente en los presupuestos institucionales respectivos, lo mismo que en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del año siguiente."

"Párrafo.- La fecha de evaluación en cada organismos deberá comunicarse a la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), para fines de coordinación."

---

(304) En Colombia la evaluación tambien es anual, efectuada en el mes de noviembre de cada año, pero la Administración podrá ordenar calificaciones de servicios mensuales. Ibid., pág. 498.

(305) Llamamos la atención respecto a lo ya expresado, en cuanto a otros objetivos de la evaluación, como la identificación de necesidades de adiestramiento, lo cual podría dar lugar a un proceso a tales fines, independiente al de evaluación anual, de acuerdo con el interés de la organización.

En este aspecto, la Oficina de Personal institucional deberá proceder con suma cautela en la programación anual de la evaluación del desempeño.[306] Deberá tener presente que el ciclo de elaboración presupuestaria termina aproximadamente en el mes de agosto, debiendo recibir en fecha oportuna los incrementos económicos referidos en el Art. 84. La fórmula menos compleja sería realizar el proceso a principios del año fiscal, y, teniendo en cuenta sus resultados, consignar una reserva presupuestaria por el monto total para cada Secretaría de Estado o departamento oficial, de manera que al inicio del próximo año fiscal los incrementos sean concedidos automáticamente a sus beneficiados.

Evaluaciones especiales.

El decreto reglamentario de la Ley ha sido sumamente previsor, al considerar aquellas situaciones en las cuales, por necesidad o conveniencia institucional, sea necesario realizar evaluaciones especiales fuera del período previsto, para efectuarlas conjuntamente a todos los servidores de la Secretaría de Estado o del departamento de la Administración Pública de que se trate.

En efecto, dispone el Art. 85 que "en casos de necesidad o conveniencia institucional, también se podrán hacer evaluaciones especiales o eventuales, de uno o más empleados, cuando al efecto concurran circunstancias o requerimientos que justifiquen estas medidas".

El caso de necesidad o conveniencia institucional está dado, cuando uno o más empleados no pudieron someterse al proceso de evaluación efectuado para la organización, dentro del período previamente establecido, y/o cuando existen razones ponderadas y justificadas por las autoridades competentes.

Prórroga del plazo

En la circunstancia señalada, el mismo instrumento prescribe, en el Art. 86, que: "Si una evaluación no se ha podido realizar dentro del período previsto, el responsable la practicará dentro de

(306) Esta programación necesariamente deberá coordinarse con la ONAP, para que ésta, como órgano central, pueda efectuar la debida supervisión y coordinación del proceso.

una prórroga de quince (15) días hábiles, o tres semanas calendario, siguientes a la finalización de dicho período".

En las situaciones previstas por los Arts. 85 y 86 la Oficina de Personal institucional deberá tomar las providencias de lugar, e informar a la ONAP, tanto sobre la evaluación especial como de la prórroga de la misma.

Instrumentos de evaluación. Responsabilidad de la ONAP

En los Instructivos diseñados por la ONAP como complemento de las disposiciones de la Ley y el Reglamento, y referentes a los sistemas de clasificación y valoración de cargos, y de reclutamiento y selección de personal, se han elaborado los instrumentos contentivos de los factores a ponderar en cada caso, y definidos los procedimientos de lugar.

El Art. 87 del Reglamento dispone que: "A fin de realizar la evaluación del desempeño y de la conducta de los servidores de carrera, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) elaborará un instrumento o procedimiento único contentivo del conjunto de factores establecidos; o también preparará instrumentos distintos, para ser aplicados a los grupos ocupacionales respectivos, caso éste en el que los factores serán adaptados a las características propias de cada grupo ocupacional".

En el Instructivo de Evaluación del Desempeño preparado por la ONAP, que aún se halla pendiente de aplicación y validación, se cumple con ese mandato.

Comités Ad-Hoc de Evaluación

Otra importante previsión del Reglamento se refiere a los Comités Ad-Hoc de Evaluación del Desempeño, que, como su nombre lo indica, tienen una conformación transitoria y están llamados a ejercer sus cometidos en circunstancias muy especiales, cuando al superior inmediato le ha sido imposible cumplir con su responsabilidad.

Prescribe el Art. 88, que "En los casos en que los funcionarios llamados a evaluar a sus subalternos no puedan hacerlo debido una causa fortuita o de fuerza mayor, o porque se inhiban en atención a una norma oficial vigente, o aún a determinado principio ético,

la autoridad máxima del organismo, si así correspondiere, podrá crear, con la asesoría de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), Comités Ad-Hoc de Evaluación del Desempeño, a fin de que éstos realicen dicha labor".

En otros países y en determinadas organizaciones, señala Chiavenato, el proceso de evaluación del desempeñó se ha confiado a una comisión instituída para tales fines. Dicho órgano consta de miembros permanentes y transitorios; entre los primeros, se encuentra un representante de la alta dirección ejecutiva. En todo caso el supervisor realiza la evaluación inicial de los empleados bajo su dependencia jerarquica.

Evaluación de metas y compromisos adicionales a los deberes fijos

Significamos en el Capítulo VIII, al referirnos a la Clasificación y Valoración de Cargos, que la especificación de clases, en cuanto a la definición de tareas y responsabilidades, no tenía un efecto limitativo, sino enunciativo, pudiendo el superior inmediato fijar metas y compromisos adicionales a los deberes y responsabilidades preestablecidos.

Inclusive el Art. 39 del Reglamento, como hubimos de observar en el aludido capítulo, ha previsto la evaluación de estas tareas adicionales. En ese orden el mismo Art. 89 del citado texto reitera tal disposición y prescribe que: "cuando en adición a los deberes fijos indicados en las especificaciones de puestos las autoridades asignen a sus subalternos otras labores especiales, señalándoles metas o resultados a esperar, con la indicación de plazos, se evaluará el desempeño de tales subordinados tanto respecto de las labores fijas como en relación con los cometidos que se les hayan agregado".

Evaluación por resultados de tareas adicionales. Misión de la ONAP

El párrafo I del Art. 39 del Reglamento dispone que para evaluar las tareas adicionales asignadas a un empleado de carrera "se adoptarán los medios técnicos propios de la administración de

personal por objetivos, especialmente de evaluación por resultados." El Párrafo I del Art. 89 confiere a la ONAP, facultad para diseñar los "instrumentos evaluatorios que permitan ponderar debidamente los trabajos adicionales asignados, así como calificar con objetividad y justicia al servidor que los ha realizado." El párrafo subsiguiente del mismo Art. 89 reitera el contenido del referido párrafo I del Art. 39, en el sentido de que "deberán utilizarse, a tales efectos, los criterios y técnicas que sirven a la Administración de Personal por objetivos y compromisos predeterminados, así como a la evaluación por resultados,(307) conjuntamente con los de calificación tradicional del desempeño de los cargos clasificados en base a tareas fijas."(308) El párrafo III del mismo artículo, como en situaciones anteriores, confiere a la ONAP el diseño de los Instructivos complementarios.

-¿Qué es administración de personal por objetivos?-

En un país de una incipiente escuela de pensamiento administrativo y donde las técnicas de la Administración científica resultan desconocidas, el término administración de Personal por Objetivos" amerita una definición, para ilustración de los lectores carentes de conocimientos académicos acerca de la materia.

La administración de personal contemporánea, en los países más desarrollados, valora mucho la fase de previsión que forma parte de la gerencia de base científica. No es para menos, pues no sólo se trata de anticipar acciones significativas mediante el diseño de metas y objetivos definidos con la mayor certeza posible, como parte de una gestión debidamente programada y concretada en proyectos específicos, sino además -a partir de esas bases- de poder evaluar el desempeño individual y grupal por los resultado obtenidos en cada período de gestión. Es ésta, pues, la administración de personal por objetivos.

En la República Dominicana no se cuenta con suficientes experiencias en esta materia, excepto en contados casos en que

(307) La medición de los resultados en asignaciones de tareas pre-establecidas para realizarlas en un período determinado, usualmente conlleva mayor discreción del evaluado en cuanto a la programación de su jornada de trabajo, por cuanto no tiene que someterse a la rigidez del horario de trabajo de la Administración Pública, si así se ha convenido.

(308) En esta situación el evaluado no tiene la discreción señalada precedentemente, debiendo someterse al horario de trabajo regular del servicio público.

algunos curiosos y estudiosos de la administración han procurado diseñar esquemas, procedimientos y formatos para fijar, entre gerentes y subalternos, determinados acuerdos específicos dentro de una misión más o menos amplia, los cuales acuerdos pueden constituir la razón de ser de una unidad de trabajo, y aún de un cargo particular. Para cada acuerdo específico se establecen los períodos de ejecución (exactos o aproximados), espacios para calificar los logros en términos de conocer si se "iguala la meta", si se "supera esa meta", o si "no se logra dicha meta", agregando espacio para indicar determinadas observaciones especiales, cuando haya lugar.

En materia de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en la ONAP se está haciendo el esfuerzo de incluir, como parte importante del proceso de Evaluación del Desempeño, algunas previsiones y formatos sobre "Evaluación de Labores Adicionales o Especiales", asignables a los servidores que alcancen status de Carrera Administrativa, pero sólo a ese específico título de considerar, en determinados casos, "labores adicionales a las tareas típicas y fijas de los cargos", no en sustitución plena de los cargos en sí mismos.

La finalidad de este último esfuerzo es que en dicho proceso evaluatorio se tomen en cuenta, cuando sea lo pertinente, tanto el desempeño ordinario corriente como tal, conforme a funciones y deberes fijos, como el cumplimiento de misiones o labores especiales asignadas oficialmente a algunos servidores.

Hay quienes postulan el criterio de que todos los deberes asignables a los funcionarios convendría convertirlos en objetivos preestablecidos, claros y precisos, que permitan la evaluación por resultados, y no seguir clasificando los cargos de manera rígida y permanente. Hay que diferenciar entre industria y servicios. Otros postulan en sentido contrario. Es un debate que probablemente resultará promisorio, y, por fortuna, interminable, porque parece imposible alcanzar lo perfecto, y además porque la dinámica diaria reclama que se siga experimentando en estos menesteres.

Ascenso de empleados de carrera. Orden de las vías utilizables

En páginas precedentes comentamos el ascenso de los empleados de carrera y trasncribimos su definición legal. En esta

oportunidad el Reglamento, coherente con sus principios y filosofía, formula el orden de las vías utilizables para concederlo, al estatuir:

"Art. 90.- El ascenso de los empleados de carrera será acordado por las vías y en el orden de prioridades que se indican a continuación:

a) En base a resultados del proceso de evaluación deldesempeño y la conducta en el trabajo, consignados en el correspondiente Registro de Elegibles para Ascensos.(309) En este caso se preferirá, para el ascenso a un cargo determinado, entre los elegibles, al empleado que cumpla las siguientes condiciones:

1) Que haya recibido la más alta calificación final, en comparación con otros evaluados;

2) Que exista un cargo vacante para el cual reúna los requisitos;

3) Que se halle en línea de ascenso para cubrir dicho cargo vacante; y

4) Que el empleado esté en disposición y posibilidad de ocupar el cargo superior de que se trate.

b) En base a resultados de un Concurso Interno para Ascenso, realizado cuando se haya agotado la vía señalada en el literal anterior, y bajo las mismas condiciones establecidas en dicho texto;

c) En base a resultados de un Curso-Concurso para Ascenso, que se realice cuando se haya agotado la vía del acápite b), antes indicada, y en las mismas condiciones del acápite a);

d) En base a los resultados de actividades de adiestramiento, específicamente dirigidas a preparar empleados con el fin de promoverlos, siempre que se haya agotado la vía del acápite c) y con sujeción a las mismas condiciones del acápite a); y

e) Por promoción automática, practicada de conformidad con normas oficiales o convenios vigentes, establecidos al

---

(309) El Registro de Elegibles para Ascensos contiene, de acuerdo con el Instructivo de Evaluación del Desempeño, los mismos elementos principales de los demás Registros de Elegibles.

efecto, cuando se haya agotado la vía del acápite d), y en condiciones similares a las del acápite a).

Resultados del proceso de evaluación del desempeño

No cabe la menor duda de que un empleado de carrera que se encuentre en las condiciones estipuladas por el acápite a) del citado Art. 90, es merecedor de ser promovido a una posición de mayor nivel y de remuneración superior.

Reiteramos aquí, sin embargo, lo dicho en el tema referente al reingreso de un empleado de carrera, cuando su posición haya sido suprimida. En ambas situaciones, la del reingreso y la de ascenso, se condiciona un derecho adquirido a la previa existencia de una vacante. En una Administración de poca rotación de personal,[310] producirá un estado frustratorio en el meritorio empleado de carrera.

Concurso interno para ascenso.

De acuerdo con el acápite b) del susodicho Art. 90, la promoción basada en un concurso interno para ascenso sólo procede cuando la plaza no haya podido cubrirse en base a la evaluación del desempeño contenida en el literal a) antes esbozado.

Esta previsión tiene un gran contenido democrático y de justicia, al concederle prelación, para cubrir una vacante, alempleado de carrera evaluado con altas calificaciones. Sólo en ausencia de estos candidatos el concurso interno para ascenso tendría vigencia para cubrir una vacante de nivel superior.

Curso concurso para ascenso

Esta modalidad de curso-concurso para Ascenso[311] permite, de acuerdo con el literal c) del Art. 90, organizar cursos-concursos

---

(310) Esta característica habrá de adquirirla nuestra Administración Pública con el devenir de los años. En los momentos actuales la rotación de personal es excesiva, inclusive en el sector declarado prioritario para la implementación de la Carrera Administrativa en el cual aún no se ha llevado a cabo la concesión del ascenso por evaluación del desempeño, de acuerdo con la Ley y el Reglamento.

(311) El diseño, supervisión y evaluación de estos cursos, cuando se trate de ascensos para servidores de la Carrera Administrativa general, corresponde a la ONAP y al INAP. En los casos de áreas especializadas, la elaboración deberá efectuarse, con la asesoría de expertos en la materia, pertenecientes a la institución o sector de que se trate.

para ascenso en los casos en que la posición no haya sido cubierta por vía de lo dispuesto en el citado acápite b), y bajo las mismas condiciones del acápite a). Ello significa que tendrá derecho a ascenso el empleado de mayor calificación en el curso, siempre y cuando exista la vacante en la Administración Pública.

En este caso no se trata de un derecho adquirido, como en los ya señalados, referentes al reingreso por supresión del cargo y de ascenso por evaluación satisfactoria del desempeño. Quien participa en un curso-concurso para ascenso tiene una simple expectativa de promoción. Lo contrario sucedería si el candidato obtuviera calificaciones que le hicieran acreedor de figurar en el primer lugar del Registro de Ascenso, y se cubre una vacante contraviniendo las disposiciones del Reglamento, que establecen que dicha vacante debe cubrirse de tal Registro. En tal situación se ha vulnerado un derecho de prelación con respecto al empleado seleccionado.

Actividades de adiestramiento

Ninguno de los procesos comentados en los párrafos precedentes se ha utilizado en la Administración Pública nacional, como vía de ascenso Tampoco el adiestramiento en servicio, consagrado por el acápite d) del Art. 90. Y, en verdad, la capacitación como factor principal para el ascenso puede jugar un papel transcendental en nuestra Administración, por la aceptación que la comunidad ha dispensado a los programas de capacitación, tanto de la ONAP, como del INCAT, y de instituciones académicas como la UASD, PUCMM, UNPHU, INTEC y otros centros.

Esta vía de ascenso también está condicionada a que se haya agotado la vía del acápite c), y con sujeción a las mismas condiciones del acápite a). En esta situación, el condicionante también será la existencia de la vacante de nivel superior.

Promoción autómática

El acápite e) del retieradas veces aludido Art. 90, dispone el

ascenso automático de conformidad con normas oficiales o convenios vigentes,[312] cuando se haya agotado la vía del acápite d), y en condiciones similares a las del acápite a) del mismo artículo.

Aumentos ordinarios y automáticos de sueldos por méritos

En el Capítulo IX de este trabajo, al tratar el régimen de remuneración, ponderamos los principios enunciados en el Art. 14 de la Ley, y complementados por el Art. 40 del Reglamento, de que la ONAP, la ONAPLAN y la ONAPRES disenarán y administrarán un sistema uniforme y equitativo de remuneración, que incorpore indicadores económicos, composición y comportamiento de la mano de obra en el país, así como la calidad y el tipo de trabajo que comprenden el Servicio Civil y la Carrera Administrativa. Complementando tales disposiciones el Reglamento ha dispuesto lo siguiente:

"Art. 91.- Independientemente de los reajustes de sueldos que se practiquen en razón del alza del costo de la vida o por reestructuraciones técnicas operadas en el régimen salarial, a los empleados de carrera se les concederán aumentos ordinarios de sueldos, según éstos se definen en el Capítulo II sobre Clasificación, Valoración y Ordenación de Cargos, de este Reglamento, cuando concurran las siguientes circunstancias:

a) Que se trate de empleados meritorios, conforme se compruebe mediante la evaluación del desempeño;

b) Que las tasas de posibles aumentos estén previstas en el sistema de Clasificación de Cargos, Asignación de Trabajo, Sueldos e Incentivos."[313]

"Art. 92.- Los aumentos de sueldos también pueden ser otorgados en forma automática, en adición a las situaciones de

---

(312) Esta promoción está condicionada a que no existan candidatos egresados de las actividades de adiestramiento, y los empleados a ser promovidos cumplan con las estipulaciones del acápite a). Surge nuevamente la interrogante, y si no hay vacantes, ¿cuál será el destino de la promoción automática? ¿Cuál sería la situación de haberse convenido en un contrato administrativo que cubra a un funcionario de carrera una o promoción automática y no exista la vacante?

(313) Reiteramos que de acuerdo con el Art. 14 de la Ley, la ONAP, la ONAPLAN, y la ONAPRES, diseñaron una escala de sueldos complementaria al Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo.

méritos debidamente comprobadas mediante el proceso de evaluación del desempeño, cuando los mismos estén estipulados en normas o contratos vigentes, en razón de tiempo de servicio, por rendimiento extraordinario del empleado, por una labor o aportación de gran valor hecha por éste a la institución, o por cualquiera otra causa especial determinada oficialmente."

Aumentos ordinarios

Como se infiere del Art. 91, los empleados de carrera pueden recibir aumentos ordinarios de sueldos, independientemente de los reajustes salariales que puedan efectuarse en la Administración Pública. Este aumento de sueldos para los servidores de carrera descansa en el bajo nivel de remuneración imperante actualmente en el sector público. Si pretendemos atraer y retener candidatos idóneos, indefectiblemente habrá necesidad de producir no sólo tales aumentos, sino también replantear el régimen salarial en el Gobierno central, de forma tal que la Administración Pública pueda competir con otras instituciones oficiales y privadas.

Estos aumentos ordinarios están condicionados a una evaluación del desempeño satisfactoria, y a que los mismos estén comprendidos en el sistema de Clasificación de Cargos Civiles del Poder Ejecutivo, y en la escala de sueldos correspondiente.

Reiteramos, una vez más, la responsabilidad de la Oficina de Personal institucional, de tomar las providencias de lugar para que estos incrementos salariales sean incorporados en el Presupuesto de la Nación.

Aumentos automáticos

La avanzada modalidad de aumento automático de sueldos para los empleados de carrera, que en ocasión de una evaluación satisfactoria del desempeño se hagan acreedores de tal incentivo, constituye otro eslabón más hacia la profesionalización de la Administración Pública, y recuperación de su eficiencia e institucionalidad.

Ahora bien, -¿cómo podría implementarse tal principio, ante la concepción centralista de nuestro sistema presupuestario?- La parte in fine del Art. 92, ofrece asidero para que la ONAP, en el

diseño del Instructivo para tales fines, haga las previsiones de lugar.

En este caso reiteramos lo antes dicho, en el sentido de fijar una reserva presupuestaria en la Ley de Gastos Públicos, para fines de aumentos automáticos de sueldos, sin necesidad de que su aplicación esté condicionada a la previa autorización del Presidente de la República. Bastaría para ello el informe satisfactorio de calificación de méritos, en el ejercicio de la función pública.(314)

(314) Esta partida presupuestaria, una vez consiganda en la Ley de Gastos Públicos, debería recibir el mismo tratamiento de un gasto corriente, de manera que los desembolsos se realicen por asignaciones aprobadas por ONAPRES, previa remisión por las oficinas de pesonal institucionales, vía la ONAP de los resultados evaluativos. Ahora bien, consideramos que todo aumento automático de sueldo debe fundamentarse en el costo de vía y en el tiempo de servicio en la Administración Pública.

CAPITULO XIV

ADIESTRAMIENTO Y DESARROLLO DE PERSONAL

SUMARIO:

Consideraciones generales. El sistema Nacional de Adiestramiento. formulación por la ONAP de las políticas de formación, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos. ¿Qué es el Sistema Nacional de Adiestramiento? Concertación de convenios con centros educativos y de asesoría. Integración del Sistema Nacional de Adiestramiento. Justificación del INAP. Antecedentes de los estudios de Administración Pública en la República Dominicana. La formacizón universitaria en Administración Pública. El INAP y los estudios de Administración Pública. Creación y funciones. La Capacitación de Administradores. Formación profesional, adiestramiento y desarrollo profesional. Objetivos del INAP. Organización Académica y administrativa: - Director del INAP - Consejo Académico. Integración. Instituto de Capacitación Tributaria (INCAT). Creación y ubicación de Unidades de Adiestramiento del Sector Público. Elaboración de instrumentos técnicos. Su obligatoriedad. Medios de información, comunicación y control. Concertación y administración de Becas. Perfeccionamiento del personal docente del Sistema

Consideraciones generales

El rescate de la institucionalidad, confiabilidad y eficiencia de la Administración Pública sólo podrá lograrse si el Gobierno se enfrenta a combatir el bajo nivel cultural y educativo de su burocracia, a través de efectivos programas de formación profesional, técnica y administrativa, y de capacitación de los servidores públicos.

En las últimas décadas se ha manifestado un importante despertar en la Administración Pública del Nuevo Continente, en cuanto a la importancia de la formación y capacitación en servicio, de los niveles gerenciales y operativos de la gestión gubernamental. En todas las naciones, y desde muchos años atrás, existe pleno consenso de que es condición indispensable, para promover y acelerar el mejoramiento integral de la Administración del Estado, que su burocracia posea aptitudes, conocimientos y destrezas acordes con las exigencias del desarrollo. La formación profesional y técnica, y la capacitación de los recursos humanos de la Administración del Estado, deben abarcar a todos los niveles jerárquicos y a los distintos sectores del aparato estatal, a fin de procurar un desarrollo nacional equilibrado y consistente. La formación de recursos humanos para el desarrollo, no sólo debe cubrir las disciplinas clásicas o tradicionales, sino también los nuevos campos de conocimientos surgidos en ocasión de la globalización de la economía, la apertura de los mercados y los cambios que vienen operándose en el mundo contemporáneo.

De ahí la necesidad urgente de formar y capacitar a funcionarios en las modernas disciplinas administrativas demandadas por el actual estado de cosas. Hay que subrayar que la tecnificación de la Administración, en los países insuficientemente desarrollados, en los actuales momentos demanda un proceso dinámico, acelerado y sostenido de formación y adiestramiento de sus recursos humanos, de quienes dependerá el éxito de la gestión pública.

Resulta, pues impostergable y urgente en la República Dominicana el inicio de los programas académicos y de investigación puestos a cargo del INAP.(315)

El presente Capítulo estudiará el moderno sistema de adiestramiento instituido por la Ley y el Reglamento en consonancia con la realidad educativa, cultural y política imperante en la República.

El sistema nacional de adiestramiento

Nuestro régimen de Servicio Civil asigna una gran importancia a los aspectos de formación y capacitación del personal demandado para la profesionalización de la Administración Pública, no sólo en lo que concierne a los empleados activos, sino también con respecto a los ciudadanos interesados en ingresar al aparato estatal. El legislador consciente de la imperiosa necesidad de elevar el nivel educativo y cultural de nuestra burocracia, dispuso en el Capítulo V de la Ley:

"Art. 21.- Con el fin de capacitar al personal que requiere la Administración Pública y elevar la eficiencia de cada empleado, la Oficina Nacional de Administración y Personal(ONAP) dictará las políticas y proveerá los medios necesarios para institucionalizar, organizar y desarrollar las actividades de formación, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos."

"Párrafo I.- Para la realización de las actividades decapacitación, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) podrá formalizar o recomendar convenios con los centros educativos nacionales, sean públicos o privados, así como con entidades educativas y de capacitación extranjeras o internacionales, que ofrezcan programas acordes con las necesidades del servicio público nacional, previa aprobación del Presidente de la República."

"Párrafo II.- La Oficina Nacional de Administración y

---

(315) De los proyectos de mejoramiento administrativo puestos a cargo de la ONAP desde su creación, en 1965, el adiestramiento de personal ha sido el de mayor aceptación en toda la Administración del Estado, al punto de que sus programas fueron declarados de interes nacional por el Decreto No. 478 del 14 de enero de 1967.

Personal (ONAP) coordinará en todo el sector público el sistema nacional de adiestramiento."[316]

Formulación por la ONAP de las políticas de formación, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos

Como hemos observado, la ONAP tiene a su cargo la formulación de las políticas de formación, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos. Este principio es ratificado por el Art. 93 del Reglamento, en interés de "garantizar el desarrollo y la coordinación del sistema nacional de adiestramiento del personal de la Administración Pública".

Ante lo anotado surge la siguiente interrogante: Si el Reglamento crea el INAP, como veremos más adelante, -¿por qué confiere a la ONAP las importantes funciones de formular tales políticas? Ello obedece a que la ONAP es el órgano central del Servicio Civil y a que detenta una dualidad de funciones, las que le confieren la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y aquellas otras normas inherentes a su misión coordinadora de la modernización de la Administración Pública, en lo estructural, procedimental y en lo referente a los sistemas administrativos.

Ningún otro órgano del Estado se encuentra en semejante posición para identificar las necesidades de formación y entrenamiento demandadas por nuestros servidores gubernamentales, y así formular las políticas adecuadas y coordinar, en todo el sector público, el sistema nacional de adiestramiento, como lo establece el párrafo II del ya transcrito Art. 21 de la Ley.[317]

¿Qué es el sistema nacional de adiestramiento?

El sistema nacional de adiestramiento de la Administración Pública es el conjunto de órganos de Derecho Público destinados a procurar, en acción mancomunada, el desarrollo de los recursos

---

(316) En colombia en el presupuesto de todo organismo administrativo deberán incluírse las partidas necesarias para financiar los programas de capacitación y adiestramiento del personal a su servicio. Domingo Campos Rivera, ob. cit., pág. 492.

(317) La formulación de la politica de formación de servidores públicos y capacitación en servicio, en Colombia, también corresponde al órgano central del Servicio Civil, conjuntamente con la Escuela Superior de Administración Pública. Ibid., pág. 492.

humanos de las instituciones que conforman el Poder Ejecutivo, y de aquellas otras pertenecientes a otros Poderes del Estado, que así lo soliciten.

El párrafo I del citado Art. 93, no deja dudas en cuanto a la finalidad del sistema, al disponer que: "El Sistema Nacional de Adiestramiento tiene por objetivo promover la formación profesional, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos y de los ciudadanos interesados en ingresar a laAdministración Pública".

Concertación de convenios con centros educativos y de asesoría

En América Latina y Europa se han establecido en los últimos años programas de estudios especializados en Universidades, institutos y otros centros académicos, con la finalidad de capacitar a la burocracia para el ejercicio de la función pública. Los Gobiernos y los organismos internacionales han auspiciado y contribuido a la creación de muchas de esas instituciones, principalmente para formar funcionarios del sector público. Es así como se crearon la Escuela Superior de Administración Pública para la América Central (ESAPAC), actualmente Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) con sede en Costa Rica, la Escuela Superior de Administración Pública, en Colombia, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), de Venezuela, la Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP), la Escuela Superior de Administración Pública de Perú, las Escuelas de Administración Pública de Puerto Rico, Ecuador, República Dominicana, Chile, Paraguay, e Institutos en Bolivia y Guatemala, y otras organizaciones de asesoría como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con asiento en Cáracas, Venezuela.[318]

---

(318) Al crearse este Centro en 1972 la República Dominicana fue signataria del acta constitutiva. Sus objetivos fundamentales son: Realizar programas de cooperación internacional en materiales relacionadas con el desarrollo y reformas a la administración pública; Servir como foro de intercambio de conocimientos y experiencias sobre los procesos de reforma y mejoramiento de las administraciones públicas en los países de América Latina y el Caribe; Llevar a cabo y promover investigaciones en los niveles regional, subregional o nacional sobre fenómenos administrativos de interés para los países miembros, y que coadyuven al desarrollo de conocimiento científicos y técnicos sobre estos campos en el contexto latinoamericano y del Caribe; Proporcionar asesoría y adiestramiento a través de la asistencia técnica y la promoción de conferencias, congresos, seminarios y cursos sobre la materia y coadyuvar a la transferencia horizontal de tecnologías administrativas entre los países miembros. Intercambiar información, editar y difundir publicaciones de carácter científico y técnico en materia de administración pública. Originalmente el Secretario Técnico de la Presidencia ostentó la representación del Gobierno dominicano, luego de la expedición del Reglamento de la Ley esta representación recayó en el Director de ONAP.

Ante esta experiencia internacional, la Ley, en el párrafo I del Art. 21, confiere facultades a la ONAP para formalizar o recomendar la suscripción de convenios, con centros educativos nacionales, extranjeros e internacionales,[319] a fin de que pueda cumplir con su cometido de formación y capacitación en Administración Pública.

Integración del sistema nacional de adiestramiento

Ha correspondido al Reglamento en el párrafo II del Art. 93, señalar los órganos que conforman el sistema al disponer que "el Sistema Nacional de Adiestramiento estará integrado por los siguientes órganos:

a) La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), como entidad central de coordinación general;

b) El Instituto Nacional de Adminsitración Pública (INAP);

c) El Instituto de Capacitación Tributaria (INCAT), y otras unidades de capacitación del Estado;

d) Las oficinas de personal de las instituciones públicas; y

e) Los comités y unidades de programación y capacitación de servidores públicos, directamente adscritos a instituciones, sectores y dependencias del Estado.

"Párrafo III.- Los órganos antes señalados realizarán sus actividades con sujeción a las políticas, normas, planes y medios que disponga el Poder Ejecutivo."

Justificación del INAP

La formación profesional del personal de la Administración del Estado constituye un instrumento básico y estratégico de los programas de desarrollo de América Latina, y, por ende, de los procesos de modernización de la gestión estatal.

Para preparar adecuadamente los recursos humanos es necesario

(319) La suscripción de convenios con entidades extranjeras e internacionales que ofrezcan programas acordes con las necesidades del servicio público nacional, requiere la previa aprobación del Presidente de la República. Esta disposición ante el excesivo trámite burocrático para obtener la aprobación presidencial debería modificarse en el sentido de que tales convenios educativos sean aprobados por el Consejo Nacional de Servicio Civil cuando se trate de ONAP o por el Consejo Académico del INAP, cuando se refieran a dicho Instituto, siempre en coordinación con la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.

identificar las tendencias fundamentales que está asumiendo el mundo de hoy; tendencias que se encuentran en proceso de consolidación y que van a determinar, sin duda, la proyección del mundo en el próximo siglo.

Es de todos conocido, que el mundo actual está inmerso en un acelerado proceso de cambio. De diferentes economías con sus peculiaridades propias, las naciones dirigen su esfuerzo hacia la conformación de una gran economía global. La naturaleza de ésta dinámica económica mundial, sustentada por el vertiginoso desarrollo tecnológico y por la apertura de los mercados, pareciera indicar que las nuevas fuentes de ventajas competitivas de las naciones, ya no descansan primordialmente en la disponibilidad de recursos naturales o de mano de obra barata. El éxito del cambio ahora apunta hacia un nuevo enfoque y a la revaloración de los recursos humanos, principal factor del dearrollo.(320)

Ello pone de relieve la ineludible necesidad de invertir para el logro del crecimiento de las capacidades, que hagan del recurso humano un verdadero capital para el desarrollo.

Bajo las actuales circunstancias, la tradicional gerencia pública se torna insuficiente para enfrentar el presente, y más insuficiente aún para enfrentar el futuro. La Administración Pública se ve en la necesidad de formular una profunda revisión conceptual, como consecuencia de las transformaciones del mercado y otros factores incidentes. La capacidad gerencial pública demanda una remodelación y adecuación, pues constituye hoy en día un recurso valioso para el desarrollo de las sociedades, y sobre las cuáles la República Dominicana tiene necesidades urgentes e impostergables.

Se impone, pues, una consciente y deliberada política de formación y capacitación en servicio. -¿Qué es lo que necesitamos para preparar nuestro recurso humano? -¿Cuáles cosas estamos visualizando como tendencias mundiales que nos obligan a adecuarnos a las exigencias del futuro? -¿Cuáles serán los retos que deberá enfrentar el administrador publicó del milenio venidero? Helo aquí:

---

(320) Es de principio en toda Administración, sea pública o privada, que cuanto mayor sea el interés de la institución por la excelencia administrativa, por el logro de sus objetivos, "más obligará a los administradores a prácticar el auto-desarrollo. Este principio indica que en un ambiente de cambio rápido y competitivo, los administradores no pueden dejar de capacitarse. Por el contrario, deben actualizar sus conocimientos administrativos continuamente, reevaluar sus enfoques de la administración y mejorar sus aptitudes y desempeño para alcanzar los resultados. "Harold Koontz Heinz Weihrich, Administración. Una Perspectiva Global, McGraw-Hill, México, 1995, pág. 444. Décima edición.

- El vertiginoso progreso tecnológico obligará al gerente público a someterse a un constante proceso de actualización;

- Los gigantescos volúmenes de información que hoy en día se manejan imponen al profesional de la Administración Pública el uso de modernas tecnologías de información;(321)

- La globalización de las economías, la apertura de los mercados, y la interdependencia tecnológica obligará a prepararse para moverse cada vez más en el plano internacional.

- El gerente público deberá desarrollar una nueva cultura administrativa y humanística que cada vez más domina el escenario mundial y de apego a la ética, buenas costumbres y moral pública.

En el momento en que la empresa privada se ha visto en la necesidad de promover la tecnificación de sus medios de producción y la adecuación de sus recursos humanos para así poder competir en el mercado internacional, con mayor énfasis el Estado deberá procurar la profesionalización de los ejecutivos del sector público, sobre todo cuando ya hemos iniciado, aún de manera precaria, la implantación de la Carrera Administrativa, que instituye el elemento fundamental para promover el desarrollo profesional en el Gobierno: la estabilidad.

-¿Cómo podrá el Estado acometer los graves problemas de falta de institucionalidad, eficiencia, confiabilidad, representatividad y honestidad, que acosan a sus instituciones y que son prohijados por la entronización del clientelismo político-partidista en la gestión pública?- Sólo combatiremos estos flagelos de la Administración mediante un proceso sostenido de educación para ejercicio de la función pública, especialmente en el nivel gerencial, por cuanto éste condiciona la calidad de actuación del Estado, y, por ende, la prestación de servicios públicos satisfactorios.

---

(321) El INAP de Argentina ha desarrollado una excelente labor en Programa de Informática. "En virtud de la incidencia de esta materia en el desarrollo de la Administración Pública moderna, se han diseñado distintos tipos de cursos para cubrir las diversas necesidades: Aquellos para actualizar al personal de sistemas, los talleres a pedido de los diferentes organismos y la auto-enseñanza para que el agente pueda trabajar en su propia computadora y sobre su mismo programa en función de una guía de auto-enseñanza. De este modo se ha conseguido una capacitación de informática acorde a los **criterios de eficiencia y competitividad**. Dentro de la capacitación específica los cursos de informática son los que mayor alcance han conseguido, llegando en 1994 a **capacitar más de 9,000** agentes públicos. Véase Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP) Buenos Aires, Publicación 1994, pág. 15.

Crear las condiciones para desarrollar en el país una gerencia profesionalizada y niveles operativos altamente competentes, apegados a los principios éticos, y de moral pública lo identifica con los fines del Esado, deberá ser el cometido institucional trascendental del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).[322]

Antecedentes de los estudios en Administración Pública en la República Dominicana.

La Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) fue la primera en hacerlo, iniciando una licenciatura en Administración Pública en 1966. El programa comprende (5) cinco años de duración.

En 1968 la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PCUMM) organizó, con el respaldo financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y del Gobierno, un curso de post-grado en Administración Pública, concediendo el título de Magister en Administración Pública. Este programa fue impartido hasta el año de 1969 en la ciudad de Santiago de los Caballeros. Debido a la escasa matriculación fue suspendido.

Años después, fue reiniciado en Santo Domingo, y ha producido 200 egresados, todos funcionarios en servicio activo de la Administración del Estado.

La Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU), una institución privada, también organizó en 1968 una licenciatura en Administración Pública, con un programa de (5) años de duración, la cual funcionó hasta 1973. Luego los estudios fueron integrados en un programa de Licenciatura en Ciencias Políticas, con una duración de un (1) año, también descontinuado. La Universidad ha graduado tres (3) personas en esta disciplina, a nivel profesional, y veinte (20) a nivel técnico.[323]

Como se advierte la población dominicana graduada en Administración Pública es escasa, por lo cual demanda su incremento.

---

(322) La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en Venezuela, ha propuesto la creación del Instituto de la Alta Dirección Pública, con la finalidad de formar profesionales en gerencia pública, ajustando sus objetivos a las necesidades de capacitación identificadas en los programas gubernamentales. Véase Reforma del Estado, COPRE, Caracas, 1988, pág. 202.

(323) En contraste con este número de egresados en tres décadas de labores, el INAP de Argentina ofreció programas de capacitación y formación en 1994 a 29,588 agentes públicos. Ibid., pág. 11.

La formación universitaria en Administración Pública

En la República Dominicana la formación universitaria de Administradores Públicos se ha desarrollado menos que la capacitación en servicio. Con excepción de la UASD y la PUCMM, los programas de educación superior no se han consolidado. Las escuelas existentes adolecen todavía de varios problemas, como el escaso desarrollo de nuevos métodos docentes, insuficiente material bibliográfico, poca dedicación de profesores y alumnos a programas de investigación. Frecuentemente es cuestionada la calidad de los programas y de sus resultados.

Es preciso poner un mayor énfasis en el desarrollo de los estudios universitarios en Administración Pública, y procurar mejorar sustancialmente los programas existentes. Este tipo de formación de recursos humanos es esencial para el desarrollo del sector público y de la economía dominicana, porque de allí deberán salir sus futuros funcionarios y directivos. En fin de cuentas, los programas universitarios son los que forman a los ciudadanos llamados a tomar las decisiones políticas, administrativos, económicas y sociales del Estado.(324)

En la actualidad la ONAP mantiene acuerdos de colaboración técnica con la PUCMM para el curso de Maestría en Administración Pública, y con la UASD para los programas de Derecho de la Administración Pública, Maestría en Ciencias Políticas y Diplomado en Administración Pública.

No obstante, dado el bajo número de egresados en Administración Pública, resulta prioritario para la Nación el incremento de esta area de estudio a través del INAP.(325)

---

(324) Es precisamente la educación el instrumento por excelencia para promover un nuevo modelo de Administración. Apunta un documento del INAP de España: "Los cambios que se están produciendo en las últimas décadas y los nuevos desafíos que se apuntan en el horizonte inmediato reclaman, como se ha dicho, una puesta al día, una renovación en profundidad de nuestras administraciones. La modernización de la administración pública pasa, en estos momentos, por un nuevo modelo que hemos de saber construir. Básicamente, construir una administración que está al servicio de la sociedad. Que tiene confianza en los ciudadanos y que merece la confianza de éstos: **Una administración que asegura la convivencia y el bienestar; Una Administración que asegura bienes y servicios públicos de calidad; Una Administración receptiva, orientada al ciudadano; Una administración equilibrada y austera; Una administración abierta.** Véase Modernización y Cambio en las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 1995, pág. 11.

(325) "Ningún gobierno moderno puede prescindir de los profesionales que forman sus universidades para nutrir sus cuadros funcionariales, pues la especialización de funciones en la sociedad y el Estado es una demanda creciente, ya se trate de las ciencias físicas y biológicas, ya lo sea de las ciencias sociales, el arte y la cultura. Pero no todas las carreras representan las capacidades necesarias para administrar profesionalmente a la actividad gubernamental, para lo cual el Estado recluta especialistas en Administración Pública formados en las universidades o los prepara en sus propias escuelas profesionales. Esta es la regla en el mundo, incluso en Gran Bretaña, hasta hace poco renuente a la enseñanza universitaria de la Administración Pública". Omar Guerrero.
La Formación Profesional de Administradores Públicos en México, INAP y UNAM de México, CLAD, México, 1991, págs. XX y XXI.

El INAP y los estudios de Administración Pública

Al revisar la trayectoria institucional del Estado dominicano advertimos la ausencia total de una adecuada planificación y, por supuesto, de coherencia de sus acciones respecto a la modernización de la Administración Pública, no obstante contar desde hace más de tres décadas, con uno de los sistemas más modernos de planificación del desarrollo. Así, mientras nuestra autoridades auspician para el sector privado un Código de Trabajo desde mediados del presente siglo, y la Ley No. 116, que crea el Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP), de fecha 16 de enero de 1980, casi cinco décadas después, es cuando *promueve la Ley de Servicio Civil y el INAP, y a éste le niegan* las asignaciones presupuestarias de lugar, para el inicio de sus actividades, contradicción reveladora de la falta de motivación y voluntad política hacia la reforma del Estado.(326)

La existencia del INFOTEP, como un instrumento de fomento de la eficiencia de la administración de negocios en todos sus niveles, fue recibida con amplio de consenso en el campo empresarial, donde no existe la secular influencia político-partidista, ni otros condicionantes de la gestión gubernamental. Con igual aceptación debió haber sido recibida en los diferentes sectores nacionales la creación del INAP, dada la incidencia que su gestión podría tener en el mejoramiento de los servicios públicos y el logro del bien común de parte del Estado de Derecho.

La capacitación de administradores

La creación de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en 1965, constituyó el inicio de la capacitación

(326) Apunta Omar Guerrero, en su obra Políticas y Criterios Técnicos para la Modernización Curricular de la Formación de Gerentes Públicos en Iberoamérica, CLAD, Caracas, 1991., pág. 14: "En Europa existen instituciones académicas y escuelas gubernamentales para formar sus gerentes públicos, con lo que garantizan una proporción dosificada entre la enseñanza y la capacitación. En Iberoamérica la formación de gerentes públicos muestra un vacío de relación entre la enseñanza universitaria y la capacitación gubernamental, especialmente en los currícula de las instituciones de enseñanza superior que carecen de Talleres, Prácticas Profesionales e Internados en el sector público. Excepciones como las relativas al INAP de Argentina, la ESAP de Colombia y la Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil, en las cuales la enseñanza y la capacitación funcionan de consuno, destacan como experiencias que permitirán revertir los perjuicios inherentes a dicho vacío. Hay que explicar, no obstante, que las deficiencias curriculares relativas a las estadías y ejercicios prácticos obedecen principalmente a los déficits inherentes a los bisoños servicios civiles en la Región o a su casi inexistencia, como en México, y que el desenvolvimiento de una oportuna vinculación entre enseñanza y capacitación estará condicionada por la maduración de la carrera administrativa en nuestros países, a mediano plazo, y por el diseño de planes de estudios universitarios dotados de ejercicios prácticos, a corto plazo".

de los empleados y funcionarios públicos. La Oficina dio apertura a sus operaciones a fines de ese año y comenzó su labor de entrenamiento, capacitando, en los principios básicos de Administración, a un grupo de profesionales graduados en otras disciplinas científicas. Fueron reclutados cuatro de los seis dominicanos, que la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) había enviado, como becados, a realizar estudios de post-grado en Administración Pública, a la Universidad de Puerto Rico. Ellos fueron la columna vertebral sobre la que se comenzó a construir la ONAP. Este movimiento fue respaldado por asistencia técnica de la CEPAL, con misiones periódicas de corto plazo, del personal técnico de su entonces Unidad de Administración Pública, y de la AID, por medio de la contratación de expertos de mediano plazo de empresas consultoras norteamericanas.

Al discurrir de los años, de esos principios básicos de Administración la ONAP incorporó a sus programas de adiestramiento en servicio la más variada gama de cursos, cuyos contenidos responden a las diferentes áreas de gestión pública, tanto del Gobierno central como de las instituciones autónomas y descentralizadas, incluyendo el nivel municipal. De sus aulas han egresado aproximadamente 24,496 empleados y funcionarios públicos.(327)

Mediante el Decreto No. 1846, expedido por el Poder Ejecutivo 8 de julio de 1980, fue creado el Instituto de Capacitación Tributaria (INCAT) con la finalidad de entrenar el personal del sector financiero de la Administración Pública. El INCAT ofrece solo adiestramiento en servicio y ha concertado acuerdos con organismos internacionales como el BID y con Universidades Nacionales. De sus aulas han egresado empleados y funcionarios del sector finanzas, declarado prioritario para la implantación de la Carrera Administrativa; por lo cual, junto a la ONAP, ha compartido el entrenamiento en áreas administrativas comunes de dicho sector.

La ONAP, como institución dirigida a la modernización de la Administración del Estado, tiene a su cargo las cuatro funciones

---

(327) Esta cifra corresponde a los 30 años de existencia de la ONAP. En cambio, el INAP de España, conjuntamente con las comunidades autonómas, la Administración local y otros Ministerios, sólo en 1994 capacitó a 25,768 empleados y funcionarios. Véase Memorias de Actividades, INAP, Madrid, 1995,

clásicas: asesoría, capacitación, investigación e información. Se conformaron tres áreas para el esfuerzo inicial y la aplicación de estas funciones: Organización y Métodos; Administración de Personal; y Adiestramiento.[328]

Como ha sucedido en otras organizaciones similares en el mundo en desarrollo, la función de capacitación evolucionó más rápidamente que las otras. Los resultados de la asesoría técnica y de la investigación no se pueden percibir tan concretamente como los de la capacitación. En esta última se pueden cuantificar, se notan de inmediato, por los conocimientos pequeños o amplios, que adquiere el personal que asiste a los programas de adiestramiento. La ONAP en la comunidad es más conocida como una entidad de capacitación, y no tanto de coordinación de los proyectos de Reforma Administrativa. En el ejercicio de aquella función ha hecho una contribución amplia a la difusión de los conocimientos de Administración Pública en el país.

Ello no significa, en modo alguno, que la Oficina haya sido totalmente exitosa en sus operaciones, sino que, comparando la situación en cuanto al conocimiento de Administración Pública en la República hace treinta años, y cuál es la situación en el presente, se observa un avance sustancial, en términos de concientización de la comunidad respecto de la urgencia de los cambios administrativos, del número de personas que han adquirido conocimientos en esta materia, y de la experiencia que han adquirido en la aplicación de los conocimientos obtenidos en la ONAP. Sus egresados ocupan cargos técnicos de cierta importancia en el Gobierno y en la empresa privada.

En este sentido la ONAP ha sido la fuente que ha nutrido de esos conocimientos a muchos dominicanos; la promotora que ha esparcido las ideas del cambio administrativo necesario en el país. Esta ha sido una de sus misiones básicas, y la ha cumplido. Corresponderá al INAP continuarla e incrementarla.

---

(328) El Gobiernp del Presidente Carlos Menem de Argentina, está desarrollando uno de los más impresionantes procesos de modernización del Estado en la región. Una de las primeras acciones fue la de diseñar un programa de formación de Administradores Gubernamentales a través del INAP, con la finalidad de ofrecer capacitación profesional a "los miembros del cuerpo de administradores gubernamentales (AG) que dependen del presidente de la nación a través de la Secretaría de la función Pública. El objetivo es situar al cuerpo de A.G. en los roles a cumplir dentro de la reforma del Estado, a fin de implementar con capacidad técnica las políticas diseñadas por el gobierno. Su estricto sistema de selección privilegia la excelencia académica en el cuerpo docente para adaptarlo a las necesidades reales de formación. Es objetivo del programa lograr la idoneidad laboral y formar verdaderos agentes del cambio, realizando una justa apreciación del bagaje teórico y práctico previo de los concursantes. Ibid., pág. 9.

Creación y funciones

El Reglamento en su Art. 94, crea el INAP como órgano dependiente directamente del Poder Ejecutivo,[329] con presupuesto propio y como parte del Sistema Nacional de Adiestramiento y Desarrollo de Servidores Públicos.

De acuerdo con el párrafo I del citado Art. 94, la función encomendada al INAP no solo es limitada a la capacitación, formación, perfeccionamiento y actualización de los empleados del Estado; abarca también a los ciudadanos que aspiren a ingresar al servicio público, incluyendo a aquellos estudiantes meritorios del sistema de educación nacional. A tales fines deberá diseñar los planes, programas y tipos de eventos que se consideren necesarios.

De acuerdo con el párrafo IV de ese Art. 94, son funciones generales del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), las siguientes:

"a) Formación de servidores públicos mediante planes de estudios de niveles superior y medio, adiestramiento técnico y actualización de conocimientos, de conformidad con las prioridades de la Administración Pública;[330]

b) Formación científica, humanística y metodológica de profesores, investigadores, facilitadores, extensionistas y auxiliares académicos del Sistema Nacional de Adiestramiento y Desarrollo de Servidores Públicos;

c) Desarrollo cultural, ético y humanístico de los servidores estatales;

d) Investigación de la realidad nacional y de la situación de la burocracia gubernamental, en sus aspectos político, jurídico, social, cultural, moral, administrativo y laboral, tanto a nivel

---

(329) El INAP de España es un organismo autónomo de la Administración del Estado. "Es el resultado de la refundición del Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Estudios de Administración Local, realizada el 25 de noviembre de 1987. Ibid., pág. 7.

(330) En el estado actual de nuestra Administración Pública, y ante el reto del Estado contemporáneo, resulta imprescindible promover a un ritmo acelerado la formacion profesional en las principales áreas de gestión gubernamenal, de manera principal en la gestión de recursos humanos. Lo dicho por el profesor Omar Guerrero debe movernos a reflexión, en el sentido de que "México es uno de los países cuya administración de personal es muy rezagada y rigen en ella criterios de configuración propicios al subdesarrollo administrativo. Uno de los rasgos de este atraso lo constituye la no-profesionalización, a pesar de que el Gobierno Federal es el empleador más generoso, incluso de las profesiones. La inexistencia de una carrera administrativa, o siquiera de un sistema de empleo, constituyen causas directas de este rezago, de este subdesarrollo administrativo". La Formación Profesional de Administradores Públicos en México, ob., cit., pág. 295.

central como en los estamentos descentralizados, con el fin de procurar su mejoramiento integral mediante acciones eficaces;

e) Formación, como parte de su estructura, de un centro o una unidad de investigación, documentación e información en el campo de la Administración Pública;

f) Colaboración con los organismos públicos en procura de mejorar su funcionamiento y sus servicios, tanto internos como externos;

g) Colaboración con la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) y los demás organismos públicos, a fin de promover y procurar la racionalización y optimización de sus procesos administrativos y formas de gestión;

h) Asistencia a la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) y a los demás órganos del sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, con el fin de contribuir al eficaz desarrollo de sus distintas instancias generales, de los sistemas especiales de carrera dentro de la Administración Pública, y de mejoramiento de las relaciones de trabajo entre las autoridades y el personal subalterno;

i) Realización de estudios de naturaleza jurídico-administrativa en los campos e instancias en que el Derecho Público tiene preeminente incidencia en las acciones estatales;(331)

j) Cumplimiento de las demás funciones que le sean asignadas por autoridades competentes."

---

(331) Esta función puesta a cargo del INAP, de contarse con el debido respaldo político y económico, podría llenar un vacío en nuestro proceso de modernización de la Administración Publica, ya que ha sido una de las actividades que menos se han desarrollado en el país. Parece ser que la debilidad en esta materia es general al decir de Omar Guerrero: "El panorama de la investigación en Administración Pública muestra gran precariedad. Sin embargo, hay que destacar un gran logro del CLAD: la formación de la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública, patrocinadora del Taller, y la exitosa experiencia representada por varios cursos de formación de investigadores, efectuados en Madrid, Caracas, Buenos Aires, Santa Fe de Bogotá y México, así como los galardones ofrecidos para estímulo de la investigación, en los concursos anuales organizados por el propio CLAD. Hay que recordar, igualmente, la labor a favor de la investigación que se está efectuando en la Universidad Nacional Autónoma de México y la ESAP de Colombia. Es imperativo que la investigacion se introduzca más vigorosamente como insumo de los programas de Maestría y que se fortalezca el sistema tutoral, como apoyo de la cátedra magistral, y que estos esfuerzos se extiendan a los cursos de Doctorado. Es importante intensificar los trabajos de investigación para la preparación de libros de consulta y de texto, la formacion de antologías y la profundización sobre los problemas nacionales y regionales, y que los catedráticos de Pregrado y más aún de Postgrado sean preferentemente de carrera y tiempo completo. Hay que crear conciencia en el sentido de fortalecer la investigación en gerencia pública para, con ella, nutrir los currícula de la especialidad en España e Iberoamérica". Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública, Red Iberoamericana, ob. cit., págs. 15 y 22.

En principio parecería que existe una dualidad de funciones entre la ONAP y el INAP, ya que ambas instituciones desarrollarán funciones comunes, como el adiestramiento en servicio y la investigación administrativa.

Sin embargo, el párrafo VII del indicado Art. 94 del Reglamento dispone que "tan pronto el INAP inicie sus actividades, el Departamento de Adiestramiento de la ONAP quedará incorporado a dicho instituto."

La investigación constituye hoy día uno de los más importantes soportes de la enseñanza, sobre todo a nivel de post-grado. De ahí la conveniencia de que el INAP utilice la investigación administrativa como fundamento de sus programas de estudios.

Ahora bien, ambas investigaciones, la de la ONAP y las del INAP, deben coordinarse institucionalmente.

Formación profesional, adiestramiento y desarrollo profesional

Como puede inferirse de la lectura de las funciones del INAP, éste procura desarrollar un programa de educación los servidores públicos activos y los aspirantes a ingresar a la Administración, que cubre los tres componentes del título de este tema; componentes que aunque diferenciados en la Administración Pública, guardan estrecha relación, por lo cual procede conocer el concepto de cada una de ellas. Citemos al respecto a Idaberto Chiavenato.(332)

Formación profesional **es la educación, institucionalizada o no, que tiene como objetivo preparar y formar al hombre para el ejercicio de una profesión en determinado mercado de trabajo. Puede ser llamada educación profesional. Sus objetivos son amplios y mediatos, con miras a capacitar al hombre para una futura profesión. Se puede ofrecer en las escuelas o fuera de ellas y aún, dentro de las propias empresas.**

Desarrollo profesional **es la educación que tiene por objetivo ampliar, desarrollar y perfeccionar al hombre para su crecimiento profesional en determinada carrera en la empresa o para estimular su eficiencia y productividad en su cargo. Sus**

(332) Ob. cit. 457.

objetivos persiguen plazos más largos, para dar al hombre aquellos conocimientos que sobrepasan a los exigidos en el cargo actual y lo preparan para asumir funciones más complejas y numerosas. Se da en las empresas o firmas especializadas en desarrollo de personal.

***Entrenamiento* es la educación, institucionalizada o no, que tiene por objetivo adaptar al hombre el ejercicio determinada función, o para la ejecución de una tarea específica. Sus objetivos son más restringidos e inmediatos, con el fin de dar al hombre los elementos esenciales para el ejercicio de un cargo actual.**

Al definir las funciones del INAP el Reglamento citado habla de adiestramiento, no utiliza el término capacitación; para los efectos de esta obra ambos conceptos tienen el mismo significado.

Objetivos del INAP:

La conformación del INAP debe fundamentarse en la realidad social dominicana, principalmente en los aspectos educativos, culturales, políticos, económicos, laborales, jurídicos y administrativos. La idiosincrasia nacional no puede responder a las de aquellas naciones donde predominan una tradición secular en el desarrollo de la gestión pública ni de aquellas de la región donde se advierten esfuerzos en este sentido, que datan de varias décadas, cuales son los casos de Colombia, Brasil, Uruguay, Puerto Rico y Costa Rica.

De ahí, pues, la necesidad de que los objetivos del INAP respondan a los patrones educativos, culturales, políticos, económicos, jurídicos y administrativos propios de los dominicanos.(333)

---

(333) Por ejemplo, los objetivos del propuesto Instituto de Alta Dirección Pública de Venezuela difieren de los del INAP. Aquél persigue: el desarrollo gerencial de los niveles de conducción altos y medios del aparato central de gobierno (Presidencia, ministerios, oficinas centrales), con énfasis en áreas críticas como la formación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, y las modernas metodologías de toma de decisiones; la formación gerencial pública, utilizando tecnologías modernas de gestión, aplicables específicamente a los problemas de fondo de las empresas públicas, para los ejecutivos altos y medios; la capacitación gerencial especializada de los niveles altos y medios de dirección de los institutos autónomos en sus áreas respectivas de gestión; la preparación de capacidades gerenciales especificas, del Gobierno, especialmente en la gerencia de proyectos institucionales; el desarrollo de capacidades de consultoria gerencial interna permanente en organizaciones públicas relevantes, que garanticen el continuo mejoramiento de su eficiencia, su ajuste a las variaciones contextuales y a las políticas del gobierno nacional; la investigacion, desarrollo y transferencia de nuevas tecnologías gerenciales apropiadas para el sctor público, y la utilización a fondo, en favor del desarrollo gerencial público, de los recursos existentes en el sistema universitario nacional y en la misma administración pública." Reforma del Estado, ob. cit., págs. 202 y ss. En Venezuela existe una cultura política y administrativa más avanzada que la nuestra.

El INAP tiene como objetivos principales:

a) Procurar la concientización de todos los estratos sociales acerca de los fines y la necesidad de la Reforma del Estado y del sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa;

b) Orientar el pensamiento nacional y el porvenir de la República, para fomentar una cultura política, jurídica y administrativa renovadora y coadyuvante de los cambios sociales necesarios;

c) Formar profesionales en Administración Pública y en disciplinas afines, con amplios y sólidos conocimientos enmarcados por estrictos valores éticos;

d) Desarrollar los conocimientos y habilidades de los empleados y funcionarios activos, a fin de promover su eficiencia en el trabajo;

Organización académica y administrativa:

Las funciones y objetivos del INAP demandan de una organización propia de una institución de estudios superiores. A los fines de cumplir con sus cometidos, el INAP estará conformado por:

- **Director del INAP**

El Director del INAP es la máxima autoridad administrativa y ejecutiva de la institución y será nombrado por el Presidente de la República[334] en la misma forma que el Director de la ONAP, según el Art. 95. De acuerdo con el párrafo V del Art. 94 deberá poseer iguales condiciones de idoneidad que las requeridas al Director de la ONAP, previstas en el Art. 24 del Reglamento.[335]

---

(334) Esta posición está enmarcada dentro de la categoría de cargos de libre nombramiento y remoción, como ya hemos apuntado en capítulos anteriores. Estimamos, sin embargo, que por tratarse de una función eminentemente académica, cuyo desarrollo no conlleva ninguna incidencia política, a diferencia del cargo de Director de ONAP, debería tal posición incorporarse a la categoría de carrera y exigir concurso de libre competición para la designación de su titular.

(335) Si comparamos las funciones atribuídas al Director de la ONAP con las conferidas al titular del INAP, advertiremos que ambas difieren en contenido y alcance. Las de primero aparentemente tienen una cobertura más amplia y un cometido institucional de mayor responsabilidad, al estar enmarcadas en la ejecución misma de programas de gestión de los recursos humanos y de modernizacion del Estado. Así las cosas las condiciones de idoneidad exigidas para ambos ejecutivos no deberían ser las mismas. Sin embargo, ambas funciones están íntimamente vinculadas al incidir en los mismos programas de Servicio Civil y modernización de la Administración Pública, por lo que resultan válidos los requerimientos de idoneidad previstos para ambos cargos.

Funciones del Director del INAP

Al tenor de las disposiciones del Art. 96 del Reglamento son funciones del Director del INAP, las siguientes:

a) Velar por la fiel ejecución de los programas de formación, capacitación, adiestramiento y actualización de servidores públicos;

b) Promover y apoyar la ejecución de los programas antes señalados;

c) Garantizar el normal desarrollo de los programas de trabajo del INAP.

d) Supervisar el personal bajo su mando;

e) Promover y apoyar los programas de investigación de la realidad administrativa dominicana, con el objetivo de proponer mejorías que garanticen la modernización del Estado;

f) Recomendar acciones que tiendan a mejorar el funcionamiento de los organismos públicos;

g) Coordinar acciones con la ONAP, el INCAT y demás organismos de adiestramiento, para el desarrollo de la Administración Pública;

h) Realizar las demás funciones que le sean asignadas por autoridades competentes en la materia.

- Consejo Académico. Integración.

De acuerdo con el párrafo II del Art. 94 del citado Reglamento, "el INAP tendrá como órgano de dirección superior un Consejo Académico integrado de la manera siguiente:

a) Director de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), quien lo presidirá;

b) Director del Instituto de Capacitación Tributaria (INCAT), en representación del sector financiero del Estado;

c) Un representante de los demás sectores de la Administración Pública, designado por el Consejo sectorial

instituido por la Ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965, o en su defecto, por el Secretario de Estado cabeza del sector de que se trate."(336)

"Párrafo III.- El Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) actuará como Secretario del Consejo Académico, con voz pero sin voto."

El consejo Académico del INAP es el organismo colegiado responsable de la programación, ejecución, supervisión, evaluación y coordinación de las políticas de formación, capacitación y adiestramiento formuladas por la ONAP y requeridas por la Administración Pública para promover su eficiencia, credibilidad y profesionalización.(337)

De acuerdo con las disposiciones de los artículos 21 de la Ley y 93 del Reglamento, corresponde a la ONAP, como ya se ha apuntado, dictar las políticas destinadas a garantizar el desarrollo y la coordinación del sistema nacional de adiestramiento del personal de la Administración Pública. En consecuencia el Consejo Académico del INAP, de aprobar los programas de formación, capacitación, adiestramiento y actualización, deberá observar las políticas que a tales fines formule la ONAP.

Son funciones del Consejo Académico del INAP, de acuerdo con el párrafo VI del Art. 94 del Reglamento, las siguientes:

"a) Aprobar los programas de formación, capacitación, adiestramiento y actualización de la Administración Pública;

b) Evaluar la ejecución de los programas señalados en el acápite anterior;

c) Colaborar con la ONAP y con la dirección del INAP en el diseño de las política propias del sistema nacional de adiestramiento;

---

(336) El decreto reglamentario que instituye el INAP fue consecuente con nuestro sistema de planificación de desarrollo, al conferir al Consejo sectorial la designación del representante al Consejo Académico; pero en realidad dicho sistema nunca ha tenido vigencia real en la Administración Pública. De ahí la disposición de que en ausencia del Consejo sectorial la designación la realice el Secretario de Estado cabeza del sector. Pese a ello abrigamos la esperanza de que en un futuro no muy lejano tendremos si no la plena vigencia del sistema, por lo menos otro estilo de dirección gubernamental en el que prevalezca la previsión consciente y deliberada, en la toma de decisiones de cada sector de la gestión pública.

(337) Procede aclarar que el órgano ejecutivo del INAP es la Dirección. El Consejo Académico no tiene a su cargo cometidos de ejecución, aún cuando en su condición de órgano deliberativo plural colabora con la Dirección ejecutiva. El titular de esta es la persona que responde directamente al Presidente de la República por la gestión del INAP, no el Consejo Académico.

d) Colaborar en la ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo y adiestramiento de personal, así como en la preparación de los proyectos de reglamentos, manuales e instructivos del sistema;

e) Asesorar a los órganos de dirección y administración del Estado en lo referente al desarrollo de los sistemas de formación, capacitación, adiestramiento y actualización de los servidores públicos;

f) Solicitar al Director del INAP la realización de investigaciones sobre necesidades de formación y capacitación de personal, en función de los planes de desarrollo nacional; y

g) Realizar las demás funciones que le sean asignadas por ley, reglamento o disposiciones de autoridades competentes en el área.

Una vez el INAP "inicie sus actividades, el Departamento de Adiestramiento de la ONAP quedará incorporado a dicho Instituto", de acuerdo con las disposiciones del párrafo VII del susodicho Art. 94.

Instituto de Capacitación Tributaria (INCAT)

Tanto la Ley como el Reglamento centran en la ONAP la formulación y coordinación de las políticas de formación, capacitación y perfeccionamiento de personal de la Administración Pública. No ha sucedido lo mismo con la ejecución de tales políticas, principalmente en lo concerniente a capacitación. Se ha previsto que en la medida del desarrollo del Servicio Civil y de los sistemas que lo conforman, como el de adiestramiento, se instituyan órganos sectoriales especializados para el fortalecimiento del sistema mismo,[338] los cuales tendrian a su cargo la ejecución de políticas especializadas.

---

(338) Cuando elaboramos los textos legislativo y reglamentario de la función pública, en algunos profesionales de la Administración y el Derecho primó la idea de que el INCAT fuera integrado al INAP, criterio que no compartimos por lo antes expuesto de la especialización sectorial. La experiencia de Brasil, en este aspecto resulta sumamente aleccionadora. Además de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), cuenta con otras instuticiones de formación y capacitación en diferentes sectores de la Administración del Estado, precisamente en el financiero y municipal. Merece mencionarse también la Escuela Brasileña de Administración Pública de la Fundación Getulio de Vargas, de donde ha egresado un número considerable de dominicanos. Hoy día Brasil ocupa un sitial prominente en la producción bibliográfica de Administración en el Continente, no superada por otras naciones hispanas. Consúltese Instituciones de Formación en Gestión Pública, CLAD, Caracas, Venezuela, 1990, págs. 245 y ss. Volumen primero.

Tal es el caso del INCAT, creado con la finalidad de promover la capacitación de los servidores de la Secretaría de Estado de Finanzas de y sus distintas dependencias. El Art. 97 del Reglamento integra el INCAT al Sistema Nacional de Adiestramiento, y dispone que el mismo ejercerá sus funciones debidamente coordinadas con las del INAP.

Creación y ubicación de Unidades de Adiestramiento del sector público.

La formulación y la coordinación de las políticas inherentes al Sistema Nacional de Adiestramiento, y puestas a cargo de la ONAP, demandan que el órgano central del Servicio Civil cuente con unidades especializadas en cada sector de la Administración Pública, y que, luego de un proceso de identificación de necesidades de formación, capacitación y perfeccionamiento en su respectiva área de gestión, dichas unidades puedan aportar a la ONAP los elementos indispensables para tal formulación de políticas.(339)

Es por ello que el párrafo único del Art. 97 del Reglamento, dispone que: "las demás unidades de adiestramiento del servicio público estarán ubicadas dentro de las oficinas de personal, y como tales serán parte del Sistema Nacional de Adiestramiento, con la responsabilidad de colaborar con el órgano central, en la identificación de necesidades de capacitación y en la formulación de los programas de adiestramiento en el servicio y de formación técnico-profesional de los servidores públicos".

Y el siguiente agrega:

"Art. 98.- En las oficinas de personal donde no existan unidades de adiestramiento, si se determina que éstas son necesarias para los fines del Sistema Nacional de Adiestramiento, serán creadas dichas unidades, previa realización de los estudios y coordinaciones de lugar, los cuales quedan a cargo de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), de la Secretaría de

---

(339) Cada organismo de la Administración Pública debería contar con estas unidades especializadas para fortalecer el sistema de adiestramiento. Así lo ha previsto el Servicio Civil de Colombia, al disponer que "es deber de los organismos de la administración pública determinar las necesidades de capacitación, adiestramiento o perfeccionamiento de los empleados que en ellos presten servicios". Véase Domingo Campos Rivera, ob. cit., pág. 492.

Estado del ramo correspondiente, y de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES)."(340)

Elaboracion de instrumentos técnicos. Su obligatoriedad

Al igual que en el caso de la ONAP, en cuanto al diseño y aplicación de los sistemas del Servicio Civil, el Reglamento ha estatuido lo siguiente:

"Art. 99.- Los manuales operativos, normas, instrucciones y procedimientos técnicos y administrativos que se consideren necesarios para el eficaz funcionamiento del Sistema Nacional de Adiestramiento, serán elaborados por el INAP, con la estrecha colaboración de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), y los demás organismos oficiales intervinientes en dicho sistema, y su cumplimiento será obligatorio, una vez aprobados por el Consejo Académico de dicho instituto."

La diferencia estriba en que dichos instrumentos deben ser elaborados con la colaboración de la ONAP, debiendo ser aprobados por el Consejo Académico del INAP. Esta disposición última resulta conveniente y tiene plena vigencia en los centros de estudios superiores de la República.

Medios de infornmación, comunicación y control

El Servicio Civil, con todos los sistemas que le sirven de sustento, y la función complementaria de la ONAP, en lo referente a la modernización del Estado, requiere de la comunidad, y en especial, de la burocracia y de todos sus estratos jerárquicos, el desarrollo de una cultura de cambio de los tradicionales esquemas de gestión pública, por lo que se impone la ejecución de una

(340) Hasta el momento no ha existido una adecuada comunicación entre ONAP y las unidades de adiestramiento del sector público, salvo con el INCAP. Un Gobierno consciente de su responsabilidad social tendrá que revalorizar el rol de estas unidades en un país como el nuestro donde la burocracia, en su gran mayoría carece de las condiciones técnicas, y profesionales y de moral pública para encauzar la función estatal hacia el logro del desarrollo nacional. En el próximo presupuesto nacional debería incluirse la creación de las unidades de adiestramiento requeridas en aquellas instituciones donde no existan, previo estudio de identificación de la ONAP, de manera tal que al inicio de las operaciones del INAP estas unidades ya esten conformadas en la Administración Pública.

política de información y comunicación que promueva una adecuación jurídica, política e institucional del Estado.

Estas consideraciones están contenidas en el párrafo único del Art. 99 del Reglamento, al disponer que: "los funcionarios responsables del eficaz desarrollo de los sistemas previstos en este Reglamento, elaborarán o harán elaborar los medios y formas de información, comunicación, participacion, coordinación, seguimiento, control auditoría y evaluación que sean necesarios para garantizar la efectiva realización de los fines del presente Reglamento, así como la consecución de los propósitos que se establezcan en los programas y actividades de adiestramiento y desarrollo de servidores públicos, tanto de naturaleza genérica como de orden específico".

Esta responsabilidad, compartida por los ejecutivos de las instituciones que intengran el sistema, requiere un amplio programa de difusión y educación cívica, con la debida participación ciudadana, como instrumentos de control, auditoria y evaluacion de todos los componentes del sistema, no ya de adiestramiento, sino del Servicio Civil integral.(341)

Concertación y administración de becas

Según el Art. 41 de la ley "Todo servidor público beneficiado con una beca de estudios, investigación o de observación, estará en la obligación de prestar servicios al organismo al cual pertenece, o a otra dependencia estatal, por un lapso igual al doble del período cubierto por dicha beca. Este período obligatorio de servicio deberá cumplirse en su totalidad antes de que la misma persona pueda optar por una nueva beca, salvo en casos especiales, a juicio del Presidente de la República."

Los organismos internacionales de asesoría técnica y de financiamiento, los gobiernos extranjeros y otras instituciones privadas, en un esfuerzo de cooperación e integración hemisférica

(341) Tenemos plena conciencia de esta grave responsabilidad, pero la ausencia de respaldo económico y político al sistema de Servicio Civil nos ha imposibilitado cumplirla. Mientras la ONAPRES eroga mensualmente sumas millonarias para la publicación en medios de comunicación escrita de los desembolsos autorizados, publicación innecesaria desde el punto de vista del control financiero, a la ONAP se le niega una suma insignificante prevista por la Ley de Gastos Públicos destinada a la publicación de un llamado a concurso público para conformar un Registro de Elegibles de candidatos idóneos para ingresar al aparato estatal. He ahí un evidente ejemplo de deteriro de la institucionalidad de la Nación.

usualmente ofrecen becas de estudios en las más variadas disciplinas del conocimiento humano.[342] El decreto reglamentario ha fijado lineamiento generales para la concertación y administación de becas, al disponer:

"Art. 100.- El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) administrará un sistema de becas para servidores públicos, de acuerdo con lo establecido por el Artículo 41 de la ley. Dicho Instituto, junto con los demas órganos integrantes del Sistema Nacional de Adiestramiento y Desarrollo de Servidores Públicos, diseñará, establecerá y pondrá en ejecución un sistema de becas destinado a procurar la educación general, el adiestramiento, la ampliación de estudios, el logro de destrezas de trabajo adicionales y el desarrollo integral de los servidores públicos que sean debidamente seleccionados para su perfeccionamiento, tanto en el país como en el exterior."

"Párrafo I.- A los efectos antes indicados deberán actualizar previamente todas las disposiciones vigentes sobre la materia, lo mismo que los convenios, normas y estipulaciones que acerca del particular tengan en uso los organismos internacionales de cooperación y los gobiernos de otros países."

"Párrafo II.- Una vez hechas las actualizaciones señaladas en el párrafo anterior, procederán a elaborar el reglamento correspondiente y los mecanismos viabilizadores que se consideren necesarios."

"Párrafo III.- El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) establecerá los criterios para seleccionar los becarios."

De acogerse una propuesta nuestra en el sentido de que el Poder Ejecutivo ordene una previsión presupuestaria para el INAP equivalente al 1% de la nómina de pago de los organismos de la Administración Pública, dicho Instituto estaría en condiciones de financiar becas de especialización tanto en Universidades nacionales como en el exterior.

---

(342) Uno de los obstáculos para la obtención de asesoría y becas de estudios para especializar dominicanos en Administración Pública y en aquellas disciplinas intimamente relacionadas con la gestión oficial ha sido el atraso del Gobierno dominicano en el pago de las cuotas a organismos internacionales, como las Naciones Unidas (O.N.U.), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), y otros. Esta lamentable situación practicamente nos ha aislado en el intercambio de experiencias gubernamentales referentes a la Administración Pública y la reforma del Estado. Este es otro reto que tiene por delante el Gobierno que asuma el mandato constitucional a partir del 16 de agosto de 1996.

Perfeccionamiento del personal docente del sistema

El perfeccionamiento del personal docente del INAP, en un medio como el nuestro debe merecer la atención prioritaria de las altas instancias ejecutivas de la Administración Pública. El decreto reglamentario ha sentado las bases para el desarrollo de los profesores e investigadores del INAP al disponer:

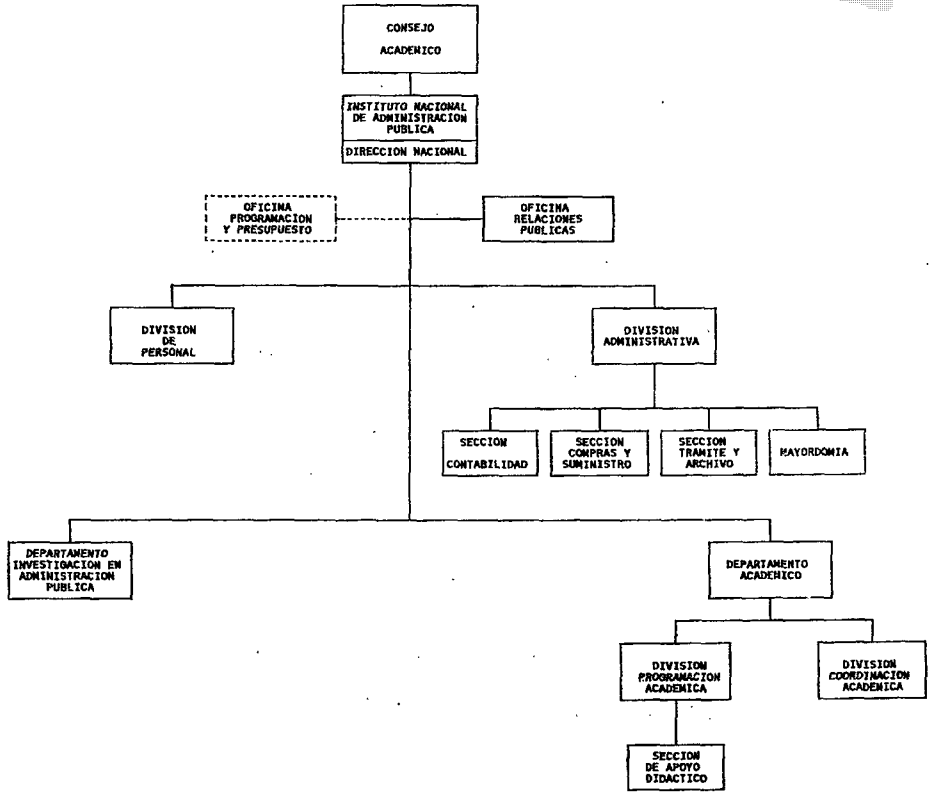
"Art. 101.- El Instituto Nacional de Administación Pública (INAP) y los demas órganos integrantes del Sistema Nacional de Adiestramiento, coordinarán iniciativas, esfuerzos y recursos con el fin de desarrollar programas destinados al perfeccionamiento del personal docente vinculado al sistema."

"Párrafo.- El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), diseñará los proyectos reglamentarios y operativos que puedan contribuir al eficaz desarrollo del sistema de perfeccionamiento del personal."

La Administración Pública dominicana es de las más rezagadas de la región, debido a la falta de asesoría internacional especializada y de un programa sostenido de intercambio de experiencias con otras naciones del Continente.[343] Sería deseable que, una vez el INAP iniciara sus operaciones, contratara un personal directo y docente de planta y promueva su capacitación y actualización a través de organismos internacionales de asesoría y financiamiento en los campos de Reforma del Estado y Servicio Civil.

(343) Este intercambio de experiencias nacionales lo iniciamos con Brasil en el mes de diciembre de 1987, al visitarnos el Dr. Celio Franca, Secretario Ejecutivo del Programa de Desburocratización de Brasil, quien durante una semana discutio y analizó con funcionarios dominicanos las estrategias del programa de burocratización de la gran nación suramericana. Véase Raymundo Amaro Guzmán, Desburocratización de la Administración Pública, Editorial Tiempo, S. A., Santo Domingo, 1988, (CLAD). Este programa de intercambio de experiencias nacionales no fue continuado debido a las cuotas pendientes de pago con el CLAD.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA -INAP-
ESTRUCTURA ORGANICA 1996



CAPITULO XV

NORMAS DE TRABAJO Y DESCANSO. VACACIONES. REGALIA PASCUAL

SUMARIO:

Consideraciones generales. Normas de trabajo y descanso. Principios éticos de la función pública. Horario de trabajo, Recesos. Dias no laborables. Lugares de trabajo. Compensaciones en caso de desplazamiento. Normas de trabajo. Vacaciones. Control de asistencia y puntualidad. Prohibición de marcar tarjetas de otros empleados. Prohibición de ausentarse del trabajo. Ausencias injustificadas. Prohibición de salidas durante la jornada de trabajo: Salidas oficiales. ¿Cuáles situaciones pueden asimilarse a una salida oficial? Jornadas extraordinarias de trabajo. Compensación. Vacaciones anuales. Cálculo del periodo de vacaciones. Bonificación para el disfrute de vacaciones a servidores de carrera. Condicionante para la concesión de bonificación: Evaluación satisfactoria. Fecha de pago de la bonificación. Calendario de Vacaciones. ¿Cuándo deben ser tomadas las vacaciones?. Prohibición de renuncia a las vacaciones. Postergación de las vacaciones. Pago de remuneración por vacaciones no disfrutadas a un empleado separado de su cargo. Cómputo de las vacaciones a un empleado suspendido de funciones. Regalía Pascual.

Consideraciones generales:

La legislación administrativa que sirve de sustento a la Administración Pública dominicana, además de obsoleta, demanda de un proceso de adecuación a tono con los principios de la Administración científica, en aquellas situaciones pautadas mediante Ley o Reglamento.

En otras situaciones administrativas inherentes al ejercicio de la función pública, donde se advertía una ausencia de fundamento legal que sirviera de asidero al acto administrativo, fue necesario instituir normas para regular el ausentismo y tardanzas en el trabajo, el reconocimiento por la labor adicional satisfactoria y otros aspectos referentes al trabajo y al descanso en la Administración Pública.

Ese proceso de adecuación, modernización e integración de normas esenciales en nuestro régimen de trabajo en la Administración Pública, y de regulación de aquellas otras situaciones carentes de base jurídica, es plasmado en la Ley y el Reglamento del Servicio Civil, en circunstancias tales que, por ejemplo, el sistema de vacaciones instituído supera al vigente en el sector privado en los ordenes social, humano, económico y administrativo. De ahí que el presente Capítulo lo destinemos al análisis y estudio de todas las normas de trabajo en las cuales habrá de basarse el ejercicio de la función pública.

Normas de trabajo y descanso

El sistema integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa, como instrumento que viabiliza la política de administración del personal público, demandaba integrar en un solo cuerpo jurídico normas y disposiciones dispersas, reguladoras del trabajo en la Administración Pública. Es así como una parte del articulado del Capítulo VII de la Ley dispone lo siguiente:

"Art. 23.- Los servidores públicos sujetos a la presente ley deberán ajustar su conducta a las normas de trabajo que

indique el Poder Ejecutivo, siempre de acuerdo con los principios éticos que deben fundamentar el ejercicio de la función pública."

"Art. 24.- La jornada semanal de trabajo no será inferior a treinta (30) horas, salvo lo que dispongan los titulares de las Secretarías de Estado, Direcciones Generales y Nacionales, y otros funcionarios ejecutivos del sector público, en relación con situaciones especiales, particularmente debido a la naturaleza de los servicios y a los intereses de la Administración."

"Art. 25.- Los horarios de trabajo, así como los recesos dentro de éstos, serán dispuestos por el Poder Ejecutivo(344) por las autoridades a quienes éste atribuya esa facultad, las cuales supervisarán su cumplimiento por parte del personal de sus respectivos organismos."

"Párrafo.- Son días y períodos no laborables para los servidores públicos sujetos a esta Ley, los que con tal carácter sean señalados por vía legal o por disposición del Poder Ejecutivo, conforme a sus prerrogativas constitucionales y legales."

Lamentablemente estas disposiciones sobre días festivos, en ocasiones suelen ser desconocidos por el Presidente de la República, quien por vía administrativa ordena laborar a toda la Administracion Pública, y lo más lamentable aún es que la disposición del titular del Poder Ejecutivo, contraria a la ley, es acogida por instituciones del Estado pertenecientes a otro Poder, como la Suprema Corte de Justicia, encargada de mantener la institucionalidad en base a nuestro ordenamiento jurídico.

Principios éticos de la función pública

Esta declaratoria de los principio éticos para el ejercicio de la función pública, proclamada por el Art. 23 de la Ley, ha sido complementada por el Reglamento, al instituir en los Arts. 128 y siguientes, el Régimen Etico de los Servidores Civiles del Poder Ejecutivo, el cual comentaremos en uno de los últimos capítulos de esta obra.

(344) El sistema de Administración de personal de Puerto Rico delega esta función en las agencias administrativas en virtud de la Ley de Personal del Servicio Público, Ob. cit., pág. 117.

Los agentes de la Administración del Estado reciben a diario, de parte de la sociedad civil la crítica de que no ajustan su conducta a las normas de moralidad pública, pero a decir verdad, hasta la expedición del Reglamento, no contábamos con un adecuado instrumento de moral cívica orientador para el ejercicio de esa función pública.[345]

Jornada de trabajo

La disposición del Art. 24 de la Ley, referente al mínimo de treinta (30) horas de la jornada semanal de trabajo, es norma imperante en toda la Administración Pública, tanto centralizada como descentralizada.

Los Secretarios de Estado y otros titulares de organismos públicos, de acuerdo con la Ley, tienen facultad para aumentar la jornada de trabajo cuando lo requiera el interés institucional. En la realidad la jornada semanal de trabajo es de treinta y cinco (35) horas, puesto que los sábados y domingos no son laborables[346] en la gran mayoría de las oficinas públicas.

De acuerdo con el Decreto señalado, el horario de las oficinas públicas del Estado es de 7:30 a 2:30 P.M., de lunes a viernes, y en aquellos departamentos de la Administración Pública en los cuales se realicen labores de campo o en los que se utilice mayormente la fuerza muscular, podrá establecerse horarios más largos, pero sin que ningún caso exceda de ocho (8) horas diarias, ni de cuarenta y cuatro (44) horas a la semana.

El Secretariado Administrativo de la Presidencia es el órgano responsable de velar por la aplicación del Decreto antes comentado.

Dispone el Art. 103 del Reglamento, que "Los empleados deben asistir a su trabajo todos los días laborables, de acuerdo con el horario oficial ordinario establecido por el Presidente de la República, o conforme a otros horarios especiales que se consideren convenientes por la naturaleza de los servicios de que se trate". Su párrafo único agrega: "Cuando el servicio lo requiera por su

(345) Los principios de moral pública deben predicarse en nuestros hogares y centros de educación, para así tratar de cambiar y adecuar la secular cultura inmersa en los diferentes estratos sociales dominicanos de que la Administración Pública es un "botín político". La ONAP, a través de sus cursos, difunde los principios éticos y disciplinarios del Servicio Civil.

(346) Decreto No. 55 del 18 de agosto de 1982. Véase Dr. Cristóbal Gómez Yangüela, Manual del Servidor Público, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1986, pág. 22.

naturaleza, urgencia o algún motivo especial atendible, se podrá prolongar la jornada de trabajo después de las horas límites establecidas y aún exigir la asistencia al trabajo en días no laborables".

Es responsabilidad de cada Oficina de Personal la de observar el estricto cumplimiento de esta disposición y su inobservacia puede acarrear sanciones disciplinarias para su titular.[347]

Horario de trabajo. Recesos. Dias no laborables

Es el Presidente de la República el funcionario competente para fijar el horario de trabajo en la Administración Pública, al decir del art. 25 de la Ley, pudiendo delegar esta facultad en otro funcionario. Los anales de nuestra Administración Pública no registran ningún precedente formal delegatorio en esa materia.

Una de las principales responsabilidades de los Secretarios de Estado y demás superiores jerárquicos, así como de los supervisores inmediatos de los diferentes departamentos y unidades de la Administración Pública, es velar por el debido cumplimiento del horario de trabajo.[348] La disciplina es uno de los factores que más inciden en la eficiencia de los servicios públicos, cuando el titular de la función pública cumple a cabalidad con los cometidosdel cargo y observa rigurosamente el estatuto de administración de personal, como sucede en los cuerpos armados de la Nación. Sus agentes conocen a cabalidad sus regímenes disciplinarios y estatutarios, a diferencia del agente de la Administración Civil, y ello da lugar a que el militar cultive principios de lealtad institucional, motivación y sentido de pertenencia desconocidos en los otros sectores de la gestión pública. Los recesos dentro de la jornada de trabajo, en la práctica no son fijados por el Poder Ejecutivo; el titular del organismo tiene discreción para instituirlos.

Hasta el momento la determinación de los días y períodos no laborables para los servidores públicos ha sido competencia del

(347) Estas Oficinas deberán remitir a la ONAP un informe mensual de las novedades de personal que se hayan producido en la institución. Así lo establece el Servicio Civil colombiano al exigir a los Ministros y demás ejecutivos del sector público la remisión mensual al Departamento Administrativo del Servicio Civil, dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes, de un informe contentivo de las novedades de personal de la organización de que se trate.

(348) Una de las características más sobresalientes de los cuerpos castrenses reside en el estricto cumplimiento del régimen de trabajo, lo cual los sitúa en un mayor grado de institucionalidad y confiabilidad con respecto a los organismos civiles del Estado. Este ejemplo debería ser emulado por la Administración Pública civil.

Congreso Nacional. Diversas leyes han sido sancionadas al efecto.

Lugares de trabajo. Compensación en casos de desplazamiento

Es un principio de plena vigencia en el servicio público, que las Secretarías de Estado, Direcciones Generales o Nacionales y las demás instituciones del Estado, tienen un domicilio conocido como sede central, y otros asientos para unidades desconcertadas,[349] en cuyas instalaciones deberán los agentes ejercer la función pública que se les haya asignado. Dispone al efecto el Art. 104 del Reglamento, que "El personal permanente realizará sus labores ordinarias en los lugares e instalaciones oficiales que se le indiquen de manera formal. También podrá realizarlas en otros lugares o instalaciones distintas de aquellos, cuando así lo requiera el servicio y siempre que no perjudique al empleado".

El párrafo único de dicho artículo agrega: "Al empleado que se le destine a trabajar en un lugar distinto del habitual se le pagará una compensación suficiente para cubrir los gastos de transporte y otros en que haya de incurrir con el tal motivo, siempre que se considere pertinente y justo".

Ha previsto el texto reglamentario, como hemos observado, que al empleado al cual se le haya asignado la prestación de un servicio público, en un lugar distinto del habitual, tendrá derecho a recibir los gastos de transporte y dieta en que haya de incurrir con tal motivo. Las partidas para tales fines están contenidas en la Ley de Gastos Públicos.[350]

Normas de trabajo. Vacaciones

Hasta la promulgación del Reglamento apenas existian en la Administración Pública disposiciones que regularan la asistencia, puntualidad y dedicación al ejercicio de la función pública. Ahí descansa el fundamento de su Capítulo VIII, (Art. 102), que "tiene por finalidad racionalizar e institucionalizar de modo uniforme,

(349) Estas unidades pueden ser instaladas en el propio Distrito Nacional, en las provincias, y en los municipios, cuales son los casos de las Secretaría de Estado de Obras Públicas, Salud Pública, Educación, y de algunas instituciones autónomas y descentralizadas del Estado.
(350) Véase además el Manual de Clasificaciones Presupuestarias, ONAPRES, Santo Domingo, 1990, Pág. 24 y 31.

en todo el ramo ejecutivo del Estado, un sistema de control de asistencia, puntualidad y dedicación al trabajo, así como la concesión de vacaciones."Los artículos 105 y siguientes reglan esta importante fase del régimen de Servicio Civil.

En ese orden de ideas, el Reglamento citado dispone:

"Art. 105.- La asistencia y puntualidad de los empleados será controlada mediante libros, tarjetas, relojes y otros medios de registro, tanto al iniciarse la jornada de trabajo como al finalizar la misma. Los empleados marcarán personalmente sus respectivas tarjetas o firmarán los registros destinados a control de asistencia y puntualidad."

"Párrafo I.- Se concederá una gracia de diez (10) minutos adicionales a partir de la hora reglamentaria de entrada al trabajo. Vencido este lapso, cada empleado deberá estar en su lugar de trabajo para dar inicio a las labores del día."

"Párrafo II.- Se prohíbe cambiar las tarjetas u hojas de registro de su lugar, así como marcar el medio de control de que se trate, o firmarlo por un servidor distinto de aquel a quien corresponde dicho instrumento, aún cuando este último se encuentre presente."(351)

"Párrafo III.- A cualquier empleado o funcionario que marque su tarjeta o firme el registro de asistencia después de la hora reglamentada, se le computará tardanza. Las tardanzas se considerarán como faltas disciplinarias y serán sancionadas de conformidad con el presente Reglamento."

Control de asistencia y puntualidad

Este control reviste gran importancia para la recuperación del servicio público. En páginas anteriores hubimos de aludir el ejemplar precedente de los organismos castrenses en esta materia. Nuestra Administración ha incorporado, en casi todo su ámbito, el control automatizado de un sinnúmero de procesos

(351) La Administración Pública de la férrea dictadura que nos sojuzgó durante tres décadas se proyectó como altamente eficiente en la prestación de los servicios públicos esenciales, tales como justicia, educación, salud y orden publico. Uno de los factores que contribuyeron a la prestación de estos servicios sociales, lo fue, sin la menor duda, el estricto cumplimiento por la burocracia estatal, sin importar su nivel jerárquico, de las disposiciones concernientes a la asistencia y puntualidad al trabajo, situación que contrasta con la actual, en el aspecto laboral del servicio público.

administrativos, bien debería mecanizarse el control de asistencia y puntualidad.[352]

Como se advierte, el Reglamento en el párrafo I de su Art. 105, ha concedido una gracia de (10) minutos. El Servicio Civil de Puerto Rico, a que nos hemos referido en varias ocasiones, solo concede un período de gracia de cinco (5) minutos en la hora de entrada al trabajo.[353]

Prohibición de marcar tarjetas de otros empleados

En interés de fomentar el respeto a las normas del régimen de Servicio Civil, y a la disciplina en el trabajo, el párrafo II del Art. 105, prohíbe a todo empleado cambiar las tarjetas u hojas de registro, y marcar las tarjetas de otros empleados o firmarla, aún en presencia del empleado. El párrafo subsiguiente penaliza estas faltas del empleado, cuya sanción la trataremos en el capítulo concerniente al Régimen Disciplinario.

Prohibición de ausentarse del trabajo

El régimen de administración de personal público de Puerto Rico[354] instituye las "Ausencias" en las situaciones administrativas que conllevan la no presencia física del agente en el ejercicio de su función pública, aun cuando ésta obedezca a la concesión de un derecho, como el de vacaciones. Lo contrario sucede en nuestro Servicio Civil, cuando esas ausencias las tipifica en figuras determinadas, tales como licencias, y permisos, para así legalizar la ausencia al trabajo por razones justificadas, y, en cambio, prohibir las injustificadas.

De acuerdo con el Art. 109 del Reglamento "se considera ausencia el hecho de no concurrir al lugar de trabajo uno o más días completos de labor". Sus párrafos han dispuesto lo siguiente:

"Párrafo I.- Las ausencias sólo se justificarán por enfermedad debidamente establecida o certificada, por causas

(352) La Secretaría de Estado de Finanzas, a través de su Departamento de Cómputos, ha diseñado un programa que, además de contener el historial de servicio del empleado, registra las acciones de lugar para actualizar tal historial, entre las que figuran su cumplimiento de las normas de asistencia y puntualidad al trabajo.
(353) Ibid, pág. 6.
(354) Ibid., pág. 9.

de fuerza mayor comprobada o por hallarse el empleado en disfrute de licencia o permiso regularmente concedidos."

"Párrafo II.- El empleado que por fuerza mayor o enfermedad faltare un día de trabajo deberá comunicarlo a su respectiva unidad administrativa u oficina de personal del organismo de que se trate, en un plazo razonable de acuerdo con las circunstancias de cada caso."

"Párrafo III.- El empleado ausente durante uno o más días deberá presentar a su superior inmediato una certificación médica o una autorización escrita de la autoridad competente, copia de la cual se depositará en el expediente personal de dicho empleado, en la unidad administrativa o la oficina de personal del organismo correspondiente."

Ausencias injustificadas

Si el texto reglamentario ha previsto las situaciones de ausencias justificadas, -¿Cuáles son entonces las injustificadas?- Ha correspondido enunciarlas al antes referido Instructivo de Asistencia al Trabajo, Licencias, Permisos y Vacaciones de Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo.(355)

-"Cuando un empleado en disfrute de vacaciones o cualquier tipo de licencia no se reintegra al servicio, una vez finalizadas estas en la fecha prevista.

- En los casos en que el superior inmediato deniega a un empleado la solicitud para ausentarse del trabajo, y a pesar de ello éste se ausenta del mismo;

- Cuando el empleado, en caso de ausencias imprevistas, no se comunica con su supervisor en las primeras horas de incurrida la ausencia, para notificar la razón de la misma, si no, lo comunique inmediatamente se reintegre a sus labores.

- Cuando el supervisor no considera justificada la ausencia o excusa por no haber informado la misma.

- Cuando el empleado se ausente por enfermedad, y no presenta certificado médico indicativo de la afección que le impidió asistir a su trabajo, según se le requiera.

(355) Esta enunciación coincide en parte con las formuladas por la Oficina Central de Administración y Personal (OCAP) de Puerto Rico. Consúltese Normas Internas sobre Jornada de Trabajo, OCAP, San Juan, Puerto Rico, págs. 16 y 17.

- Las ausencias sin autorización en que haya incurrido el empleado en forma fraccionada (horas y minutos), se acumularán hasta completar 3 horas y 45 minutos. Una vez completado este período la Oficina de Personal institucional notificará a la Universidad de Contabilidad, la cual procederá a descontar el equivalente a medio día del salario mensual que recibe el empleado. La Oficina de Personal anotará en el registro diseñado al efecto, la razón para no autorizar la ausencia.

El superior inmediato notificará por escrito al empleado la determinación de no autorizar la ausencia.

La Oficina de Personal deberá informar al empleado el descuento equivalente al tiempo no trabajado."

Conviene señalar que las ausencias injustificadas son calificadas como faltas disciplinarias, y que como tales son sancionadas por los Arts. 154 y 155 del Reglamento, según veremos en el Capítulo XX referente al Régimen Disciplinario.

Prohibición de salida durante la jornada de trabajo: Salidas oficiales

El Reglamento impone a los empleados la obligación de permanecer en el lugar del trabajo. En efecto el Art. 106 dispone, que "no se permitirán salidas de personal durante las horas regulares del trabajo, a no ser por causa justificada y con formal autorización del superior inmediato correspondiente".

Agrega el artículo siguiente, el 107, que "las salidas a gestiones oficiales o personales en horas laborables serán autorizadas y controladas mediante instrumentos diseñados para esos fines." En el Instructivo de la ONAP a que hemos hecho referencia en este capítulo, se incluye un formulario elaborado al efecto.

¿Cuáles situaciones pueden asimilarse a una salida oficial?

En el instructivo de la especie, la ONAP, ha enumerado también de manera enunciativa los casos de salidas oficiales, a saber:

Existen casos en los cuales el empleado, conforme a la misma naturaleza del trabajo que desempeña, se ve precisado a trasladarse a otros lugares a los fines de darle cmplimiento a las tareas asignadas por sus superiores.

Situaciones que se dan, por ejemplo, cuando un servidor público se desplaza, en horas laborables, hacia cualquier otro centro, sea público o privado, para realizar determinado tipo de estudio o investigación, levantar algunas informaciones, o percatarse personalmente de algún hecho relacionado con sus funciones, pueden ser consideradas como salidas oficiales, siempre que cuenten con la debida autorización para ello.

De igual manera son consideradas "salidas a gestiones oficiales", de acuerdo al artículo referido más arriba, aquellas que se dan cuando el empleado asiste a un evento en representación oficial de la institución donde labora.

Informes de llegadas tardías y ausencias

Prescribe el Art. 108 del Reglamento que "La unidad responsable del control de asistencia confeccionará, diariamente, informes sobre las llegadas tardías y las ausencias, y los enviará a más tardar el día siguiente a los titulares de las unidades de trabajo respectivas, quienes los devolverán, en igual plazo, haciendo constar las justificaciones si las hubiere".

Es la Oficina de Personal institucional el órgano competente para realizar esta labor. Ahora bien, -¿durante cuáles períodos deberá rendir los informes?-

En esta materia el citado Reglamento ha fijado su criterio al disponer que la unidad responsable del control de asistencia confeccionará diariamente informes sobre las llegadas tardias y las ausencias, y los enviará a más tardar al día siguiente a los titulares de las unidades de trabajo respectivas, quienes los devolverán en igual plazo haciendo constar las justificaciones, si las hubieren".

Impedimento de registrar su asistencia

- En los casos en que el empleado, por estar fuera de la Oficina, no pueda registrar sus horas de entrada y salida, el

encargado de la asistencia tomará las previsiones de lugar, para indicar que se trata de un asunto oficial.

Ejecución de la función fuera del lugar habitual de trabajo.

- En los casos en que la asignación de trabajo requiera la presencia del empleado fuera de la Oficina por varios días consecutivos, el superior inmediato podrá requerir que el empleado llene un Registro Semanal de Asistencia, debidamente certificado por el superior de la institución en la cual preste los servicios.

Participación en cursos de capacitación y formación

Durante el tiempo de participación de los empleados en adiestramiento de corta duración, autorizados por la Oficina, estos empleados deberán registrar sus horas de entrada y salida en los formularios previstos para estos fines por la agencia o entidad que ofrece el adiestramiento. A su regreso del adiestramiento el empleado presentará, como evidencia de que completó el total de horas correspondientes al adiestramiento, el certificado que se otorgue o su equivalente.

En los programas de formación profesional que requiera la dedicación a tiempo completo del empleado, éste deberá presentar el informe final correspondiente y la constancia del grado obtenido.

En caso de que un empleado en adiestramiento esté precisado a ausentarse por asunto personal o por enfermedad, éste deberá solicitar la debida autorización al superior capacitado para otorgar la dispensa.

Jornadas extraordinarias de trabajo: Reconocimiento y compensación

En principio todo ejecutivo o supervisor debe programar el trabajo de su departamento en forma tal que sus actividades se realicen dentro de la jornada de trabajo. Sin embargo, el interés institucional, en ocasiones demanda de jornadas extraordinarias de trabajo para lograr determinadas metas de la organización. De ahí las disposiciones siguientes del Reglamento:

Art. 110. "Los titulares de departamentos o unidades de trabajo informarán al personal bajo su dirección la necesidad de realizar labores que, por su naturaleza y urgencia, requieran un esfuerzo especial o adicional. Esta comunicación será efectuada por lo menos veinticuatro (24) horas antes de llevarse a cabo las tareas especiales, a fin de disponer lo necesario para la obtención del personal técnico y administrativo a requerir, así como los medios que sean precisos a efecto de la ejecución de tales tareas."

"Párrafo I.- A los servidores que laboren satisfactoriamente, en jornadas adicionales al horario normal, se les dará reconocimiento de la siguiente forma:

1) De 5 a 10 horas de labor adicional, en un mes, reconocimiento escrito por parte del superior inmediato, con depósito de copia en el expediente del beneficiario;

2) De 11 a 20 horas de labor adicional en un mes, reconocimiento escrito por parte del superior máximo del departamento, con depósito de copia en el expediente del beneficiario;

3) de 21 a 40 horas de labor adicional en un mes, reconocimiento por medio de comunicación escrita emitida por el superior máximo del organismo, con depósito de copia en el expediente del beneficiario;

4) De 41 horas de trabajo adicional en adelante, en un mes, premio que será determinado por la autoridad máxima del organismo y el titular del departamento o unidad de que se trate, con depósito de la constancia de lugar en el expediente del beneficiario."

"Párrafo II.- A los servidores que durante el año calendario hayan trabajado por más de doscientas (200) horas adicionales a sus jornadas laborales ordinarias, se les concederá una licencia compensatoria, conforme Capítulo IX del presente Reglamento."

"Art. 111.- A los servidores que laboren en horas adicionales a la jornada oficialmente establecida, se les anularán quince (15) minutos de tardanza por cada hora adicional trabajada."

"Art. 112.- Sólo podrán acumularse tardanzas justificadas hasta un máximo de ciento veinte (120) minutos en un mes calendario, efecto para el cual se tendrán en cuenta los minutos anulados a que se refiere el artículo anterior."

Nuestro sistema de Servicio Civil ha previsto la jornada extraordinaria de trabajo como hemos constatado, y como recompensa instituye una licencia compensatoria,[356] a diferencia del Código de Trabajo, que obliga al patrón a pagar el tiempo extra trabajado.[357]

Hemos de observar, sin embargo, que dentro del Manual de Clasificación Presupuestaria se ha previsto el pago de horas extras, lo que puede dar lugar a que una institución obtenga la debida aprobación presupuestaria, y así tenga dos opciones para compensar las horas extras trabajadas: la licencia compensatoria y el pago real en efectivo, al igual que el Código de Trabajo.

Vacaciones anuales

En la parte introductoria de este capítulo, hicimos notar la superioridad del régimen de vacaciones anuales, instituido por el sistema de Servicio Civil, con respecto a otros regímenes vigentes en el país. En tal sentido la Ley dispone:

"Art. 26.- Los servidores públicos sujetos a la presente ley, tienen derecho, después de un trabajo continuo de seis (6) meses, al disfrute de vacaciones anuales, de conformidad con lo que a continuación se dispone:

a) Los servidores que hayan trabajo durante un mínimo de seis (6) meses y hasta un máximo de cinco (5) años, tendrán derecho a quince (15) días de vacaciones, dentro del año calendario correspondiente;[358]

b) Los servidores que hayan trabajado más de cinco (5) años y hasta diez (10) años tendrán derecho a veinte (20) días de vacaciones;

c) Los servidores que hayan trabajado más de diez (10) años y hasta quince (15) años tendrán derecho a veinticinco (25) días de vacaciones;

---

(356) En Puerto Rico también se concede la licencia compensatoria por el trabajo realizado en exceso de la jornada regular, en una proporción de tiempo y medio por cada hora trabajada. Ibid., pág. 8.
(357) Art. 203 del Código de Trabajo, Secretaría de Estado de Trabajo, Santo Domingo, 1992 y 34 del Reglamento y Resoluciones del Código de Trabajo, Secretaría de Estado de Trabajo, Santo Domingo, 1993.
(358) Aun en esta situación la previsión de la Ley es superior a la del Código de Trabajo, véase Art. 177.

d) Los servidores que hayan trabajado más de quince (15) años tendrán derecho a treinta (30) días de vacaciones."

"Párrafo I.- Los servidores que en un año calendario determinado no pudieran disfrutar de sus vacaciones, por razones atendibles, podrán acumular las mismas y disfrutarlas en adición a las del año inmediato siguiente. Sólo serán acumulables las vacaciones de dos años consecutivos.

"Párrafo II.- Las vacaciones se computarán excluyendo los días festivos y no laborables existentes en el lapso que deben cubrir, y las remuneraciones correspondientes a dicho lapso se pagarán a los beneficiarios antes de iniciarse las mismas."(359)

"Párrafo III.- Los jefes de oficinas dispondrán lo conveniente para que los empleados de su dependencia se turnen al tomar las vacaciones, de modo que el servicio no sufra demora ni perjuicio."

El texto reglamenario al complementar las previsiones de la Ley dispone:

Art. 113.- De acuerdo con el Artículo 26 de la ley, a los servidores públicos les corresponde, después de un trabajo continuo de seis (6) meses, el disfrute de vacaciones anuales.

Párrafo.- A los efectos de establecer la duración de las vacaciones se computará a favor del beneficiario todo el tiempo de servicio que éste ha prestado, de modo contiuo o no, a calquier organismo del sector público, sea a nivel central como en entidades descentralizadas y autónomas, en regiones, provincias y municipios.

Servidores con un trabajo continuo de más de seis meses hasta cinco años

En este caso, como se ha visto, el acápite a) del Art. 26, de la Ley dispone un derecho de vacaciones de quince (15) días dentro del año calendario. Conviene advertir que el disfrute de las vacaciones deberá efectuarse dentro del año calendario, no

(359) Al momento de escribir estas notas se encuentra depositado en el Congreso Nacional un proyecto de Ley destinado a modificar el Código de Trabajo para que las vacaciones en el sector privado sean computadas igual que el Servicio Civil, esto es, excluyendo los días festivos y no laborables.

pudiendo abarcar un período vacacional dos años calendario. Así, un empleado que tuvo vacaciones en el mes de diciembre, de acuerdo con la Ley no podrá extenderla en circunstancias que tome días del mes de enero, correspondientes a otro año calendario. A nuestro parecer este principio es extensivo a los demás acápites del citado Art. 26.

La ONAP en relación con dicho Art. 26, en su Instructivo de Asistencia al Trabajo, Licencias, Permisos y Vacaciones de Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo ha dispuesto lo siguiente:

"Situación de los empleados y funcionarios recién ingresados a la institución.

Los empleados nuevos en la institución de que se trate, que no hayan trabajado previamente en ningún organismo del sector público, sea a nivel central o en entidades descentralizadas y autónomas, en regiones, provincias o municipios, tendrán derecho a solicitar sus vacaciones anuales después de los seis (6) meses de labor en la institución de que se trate, y disfrutar de las mismas dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento del año de haber ingresado a la institución.

Por razones excepcionales o por conveniencia del servicio ese período de tres (3) meses podrá prorrogarse por seis (6) meses más.

"Situación de los nuevos servidores con antecedentes de trabajo en la Administración del Estado.

Los empleados nuevos en la institución de que se trate, que hayan trabajado previamente en algún organismo del sector público, sea a nivel central como en entidades descentralizadas y autónomas, en regiones, provincias o municipios, tendrán derecho a solicitar sus vacaciones anuales después de seis (6) meses de labor en la institución de que se trate, y disfrutar las mismas dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento del año de haber ingresado a la institución.

Por razones excepcionales o por conveniencia del servicio ese período de tres (3) meses podrá prorrogarse por seis (6) meses más.

En estos casos la duración de las vacaciones estará sujeta al tiempo de servicio prestado en las otras dependencias el sector público, para lo cual deberán presentar pruebas fehacientes del tiempo durante el cual prestaron esos servicios."

"Situación de los servidores públicos que pasan de una institución al nuevo empleo, con un (1) año o más de trabajo ininterrumpido entre ambas ocupaciones, que no hayan disfrutado de sus vacaciones anuales en el cargo anterior.

En estos casos rige lo dispuesto precedentemente en cuanto a los nuevos servidores con antecedentes de trabajo en la Administración del Estado. Deberán probar de un modo fehaciente no haber disfrutado de sus vacaciones anuales en el cargo anterior."

"Servidores públicos con más de un (1) año en la institución.

Para aquellos empleados que tienen más de un (1) año de labores en la institución de que se trate, la Oficina de Personal podrá fijarles sus vacaciones dentro del año calendario, en la época que escoja la institución para otorgarlas.

En estos casos, la duración de las vacaciones estará sujeta al tiempo de servicio prestado en la propia institución y en otras dependencias del sector público.

En la última situación señalada, los empleados deberán aportarpruebas fehacientes del tiempo durante el cual prestaron esos servicios."

Servidores con un trabajo de más de cinco (5) y hasta diez (10) años.

Hemos visto la disposición del acápite b) al respecto. En este caso, como en los demás, procede reiterar que el período vacacional de veinte (20) días deberá disfrutarse dentro del año calendario. Asimismo, también procede acumular los años en servicios en instituciones anteriores, debiendo el beneficiario aportar los documentos probatorios de lugar, al igual que en las situaciones anteriores."

"Servidores con un trabajo de más de diez (10) y hasta quince (15) años.

En esta situación el acápite c) ha establecido un período vacacional de veinticinco (25) días.

Servidores con un trabajo de más de quince (15) años.

En este caso el acápite d) dispone un período de vacaciones de treinta (30) días.

Concesión de vacaciones acumuladas

Como hemos advertido, el párrafo I del Art. 26 autoriza la acumulacion de vacaciones hasta por dos años consecutivos. De acuerdo con la letra de dicho párrafo esta acumulación es válida cuando sean computadas en adición a las del año siguiente, osea, que un empleado no puede diferir sus vacaciones de un año determinado para acumularlas y disfrutarlas dos (2) años después.

Cálculo del período de vacaciones: Exclusión de los días festivos y no laborables. Cómputo de servicios prestados en distintos organismos

El Párrafo II del citado Art. 26 de la Ley, es claro y determinante, cuando dispone que el cómputo de las vacaciones se efectuará excluyendo los días festivos y no laborables.

Complementando las disposiciones del Art. 26 el Reglamento en en el párrafo único del Art. 113, dispone que: "A los efectos de establecer la duración de las vacaciones se computará a favor del beneficiario todo el tiempo de servicio que éste ha prestado, de modo continuo o no, a cualquier organismo del sector público, sea a nivel central como en entidades descentralizadas y autónomas, en regiones, provincias y municipios".

En temas precedentes de este capítulo habíamos advertido la vigencia de este justiciero principio.

Bonificación para disfrute de vacaciones a los servidores de carrera

Otro de los privilegios que el sistema de Servicio Civil

confiere a los servidores de carrera es la concesión de una bonificación especial, adicional al sueldo, para el disfrute de sus vacaciones a diferencia del tratamiento que reciben los demás empleados, consistente únicamente en el otorgamiento del período vacacional con disfrute de sueldo. A tales fines el mencionado Reglamento dispone lo siguiente:

"Art. 114.- Se establece en favor de los servidores públicos de carrera que hayan de disfrutar las vacaciones previstas en la ley, una bonificación especial equivalente al 50% de la remuneración correspondiente a los días de vacaciones instituidos por el Artículo 26 de la Ley, siempre que hayan obtenido calificación muy buena o excelente en el proceso de evaluación del desempeño."

"Párrafo I.- Esta bonificación será pagada antes de la fecha en que han de iniciarse las vacaciones, conforme lo estipula el Artículo 26, Párrafo II, de la ley."

"Párrafo II.- Dichas bonificaciones serán pagadas con cargo a los fondos presupuestales del organismo que conceda las vacaciones."

Condicionante para la concesión de la bonificación: Evaluación satisfactoria

Como se infiere del artículo transcrito, la concesión del 50% de la remuneración, a título de bonificación para el disfrute de las vacaciones está condicionado a que el empleado haya obtenido una calificación muy buena o excelente. Esta disposición contribuirá a que los empleados consciente de su alto rendimiento y buena calidad de su trabajo, promuevan la realización del proceso de evaluación del desempeño y la conducta.

Fecha de pago de la bonificación

Como dispone el párrafo I del art. 114, el pago de la bonificación deberá efectuarse antes del inicio del período vacacional, y será efectuado con cargo al presupuesto del organismo evaluador, según el párrafo II del mismo artículo.

Recalcamos, nuevamente, la conveniencia de que el proceso de evaluación del desempeño se efectúe a principio de año, para que la Oficina de Personal y la encargada de elaborar el presupuesto anual, cuya formulación es iniciada en agosto, puedan tomar las previsiones de lugar, para cumplir con el pago de las bonificaciones.(360)

Cómputo del tiempo de suspensión de un servidor

También deberá compútarse el tiempo de suspensión en servidor cuando tal fuere el caso. Dispone al efecto el Art. 119 que: "Cuando se trate de la suspensión de un servidor a fin de facilitar una investigación administrativa, contencioso-administrativa, o judicial, de interés institucional, a dicho servidor se le computará como tiempo de servicio, a efecto de calcular la duración de sus vacaciones, el período que cubra dicha investigación".

Un empleado en esta situación tiene pleno derecho a recibir su periodo de vacaciones como si estuviere en servicio activo.

Calendario de vacaciones: Plan general.

El diseño del calendario de vacaciones es competencia de la Oficina de Personal institucional. Así lo dispone el Art. 115 del Reglamento, al estatuir que: "La oficina de personal de cada dependencia del Poder Ejecutivo indicará a las autoridades correspondientes la fecha precisa en que habrá de iniciarse el período de vacaciones de cada servidor civil sujeto al presente Reglamento, así como la duración de éstas en las respectivas situaciones individuales de los beneficiarios".

De acuerdo con el párrafo único de este artículo, "la correspondiente notificación de vacaciones, para cada caso individual, la hará dicha oficina por lo menos con un (1) mes de antelación a la fecha en que han de iniciarse dichas vacaciones."

En este sentido dispone el citado Instructivo:

---

(360) Ojalá este artículo no se convierta también en letra muerta como el Art. 28 de la Ley, referente a indemnizaciones por despido injustificados, ante la negativa de ONAPRES de autorizar los libramientos de lugar.

"La Oficina de Personal de la dependencia (Secretaria de Estado, Dirección General o Nacional, u organismo correspondiente) preparará el Plan General de vacaciones anuales, y lo someterá a la aprobación del titular de dicha dependencia, indicando la fecha precisa en que habrá de iniciarse el período de vacaciones de cada empleado, así como la duración de éstas en las respectivas situaciones individuales de los beneficiarios."

Una vez aprobado el Plan General de Vacaciones, la Oficina de Personal lo notificará a cada empleado por lo menos con un (1) mes de antelación a la fecha en que han de iniciarse las mismas.

Se procurará que los beneficiarios tomen sus vacaciones dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha en que hayan adquirido el derecho a disfrutarlas, (Art. 116 del Reglamento). Sólo por razones excepcionales o por conveniencia del organismo respectivo podrá prorrogarse dicho plazo por seis (6) meses más, (párrafo único del citado Art. 116).

En tal situación, la autoridad podrá reconocer el derecho del beneficiario a acumular vacaciones, si tal fuere el caso.

¿Cuando deben ser tomadas las vacaciones?: Prohibición de renunciar a las vacaciones.

El Reglamento ha previsto el periodo en el cual deben ser disfrutadas las vacaciones:

Art. 116.- Se procurará que las vacaciones sean tomadas por cada beneficiario dentro del período de los tres (3) meses siguientes a la fecha en que éste haya adquirido el derecho a disfrutarlas.

Párrafo I.- Las autoridades competentes, sólo por razones excepcionales o por conveniencia del organismo respectivo podrán prorrogar dicho plazo, hasta por seis (6) meses más. En tales situaciones dichas autoridades podrán reconocer el derecho del beneficiario a acumular vacaciones, si tal fuere el caso.

Párrafo II.- Queda terminantemente prohibida la renuncia a las vacaciones con el propósito de que éstas sean compensadas con emolumentos especiales en favor del beneficiario, o aún en favor de terceros.

Las vacaciones han sido instituidas como el derecho que le asiste al servidor de disfrutar anualmente de un período de descanso luego de una ardua faena laboral desarrollada en el año. De ahí que el párrafo II del Art. 116 prohíba, terminantemente, la renuncia a las vacaciones con el propósito de que éstas sean compensadas con emolumentos especiales en favor del beneficiario o aún en favor de terceros.

Postergación de vacaciones. Nueva fecha de inicio.

El texto reglamentario de la Ley ha considerado la posibilidad de que las vacaciones no puedan ser disfrutadas en el período preestablecido, y ha dispuesto en su Art. 117, que "En el caso de que las vacaciones sean postergadas por algún motivo atendible, la nueva fecha de inicio será determinada mediante acuerdo entre la autoridad correspondiente y el empleado beneficiario. Si no se logra tal acuerdo la decisión la tomará dicha autoridad, y tendrá carácter definitivo. Esta decisión será notificada por escrito al beneficiario de las vacaciones y a la correspondiente oficina de personal".

-¿Podría un servidor de carrera, no conforme con la decisión definitiva de la autoridad competente, impugnarla ante la Comisión de Personal y posteriormente ante la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo?-

Somos de parecer que al servidor de carrera le asiste el derecho de recurrir ante dichos órganos, cuando aduzca la violación de un interés jurídicamente protegido. Lo difícil para el órgano de decisión competente habrá de ser la comprobación de tal violación.

Pago de remuneración por vacaciones no disfrutadas a un empleado separado de su cargo

Este mandato está contenido de manera expresa en el Reglamento, cuando en su Art. 118 dispone que "Si por cualquier causa o vía un servidor se separa definitivamente de la Administración Pública sin haber tomado sus vacaciones, le será

pagada la correspondiente remuneración, calculada en base a su último sueldo devengado".

Sin embargo, en la práctica los organismos de control financiero del Estado, por desconocimiento de este justiciero artículo, o para mantenerse por encima de la Ley, como es común en nuestro medio, no conceden el pago de las vacaciones en la situación antes dicha.(361)

Cómputo de las vacaciones a un empleado suspendido de funciones.

El estatuto de administración del personal de la Rama Ejecutiva ha consagrado la suspensión de funciones como una figura destinada a privar temporalmente del ejercicio de la función pública, a un agente de la Administración acusado de supuestamente haber cometido faltas disciplinarias o penales, para así facilitar la investigación de lugar. Al ser promulgado el Reglamento la suspensión para fines de investigación disciplinaria dejó de ser una sanción disciplinaria.(362)

Regalía pascual

Este aspecto fue expuesto en el capítulo referente a la remuneración, sin embargo para continuar con el orden del artículo del Reglamento consignamos los comentarios de que trata el párrafo siguiente.

De acuerdo con el Art. 27 de la Ley "Los empleados públicos que hayan servido a la Administración Pública un mínimo de tres (3) meses, dentro del año calendario correspondiente, tendrán derecho a recibir la Regalía Pascual a que se refiere la Ley No. 5235, del 23 de octubre de 1959, y sus modificaciones. Esta Regalía Pascual consistirá en la duodécima parte de la suma de los sueldos o salarios percibidos por el servidor público durante el año calendario correspondiente, y deberá ser pagada en el mes de diciembre, a más tardar el día veinticuatro (24) de dicho mes."

---

(361) En el período fiscal de 1995 la ONAP solicitó el pago de las vacaciones a empleados separados de la Administración Pública; no obstante, en tal sentido no mereció la aprobación de la ONAPRES nuestra opinión.

(362) Aún ante esta previsión, los Secretarios de Estado y demás ejecutivos del sector público, continúan aplicando la figura de la suspensión como medida disciplinaria, que, combinada con la práctica irritante de utilizar el término "conveniencia del servicio" como fundamento de una acción de personal, ha dado lugar a la comisión de reiterados y graves abusos de poder. Otra sería la situación si la ONAP detentara el control de las acciones de personal, como mandan la Ley y el Reglamento.

CAPITULO XVI

LICENCIAS Y PERMISOS. ABANDONO DEL CARGO

SUMARIO:

Consideraciones generales. Concepto de licencia. Clasificación de las licencias. Licencia ordinaria sin disfrute sueldo. Licencia con disfrute de sueldo. Licencias por enfermedad o accidente grave. Licencia por maternidad para descanso pre-post-natal. Licencia hata por dos años para relaizar estudios, investigaciones y observacoines. Licencias hasta por treinta (30) días para atender invitaciones de gobiernos e instituciones extranjeras, Licencias de hasta treinta (30) días por causa de fuerza mayor. Licencias por matrimonio hasta por cinco (5) días. Licenicas compensatorias hasta por quince (15) días laborables. Licencias especiales hasta de un (1) año otorgadas por el Presidente de la República. Formas y procedimientos para solicitar licencias. Permisos a empleados. Concepto de permiso. Concesión de permisos con disfrute de sueldos. Permisos por el nacimeinto de un hijo. Permiso por muerte, enfermedad o accidente del cónyuge o de padres, abuelos, hijos o hermanos. Permisos para obtemperar requerimientos de instituciones oficiales. Permisos a empleados de carrera para cursar estudios universitarios. Permisos para atender actividades docentes como profesor. Autorización para conceder licenicas y permisos. Abandono del cargo. Su tipificación.

Consideraciones generales

Si nos detenemos a realizar una mera revisión de la legislación administrativa dominicana, de inmediato advertiremos que estas importantes situaciones de la administración de los recursos del sector público, carecían de una base jurídica que las sustentara, hasta el advenimiento de la Ley y su Reglamento.
Podría afirmarse que en la materia que nos ocupa, figuras como las de licencia, permiso y abandono del cargo estuvieron sometidas a un Derecho Administrativo de facto, por la misma ausencia del precepto legal que debió de servir de asidero a los titulares de las Secretarias de Estado y demás ejecutivos del Gobierno, en el proceso de toma de decisiones, cuando a diario sustanciaban expedientes relacionados con tales situaciones administrativas.

Si analizábamos los conceptos de licencia y permiso desde el punto de vista de la finalidad de ambas figuras no habría razones técnicas para diferenciarlas, sobre todo cuando en la doctrina y la legislación moderna comparada se ha impuesto la homologación de dichos conceptos en una sola categoría.(363) Sin embargo, nos inclinamos en favor de la distinción que de tales figuras jurídico-amdinistrativas consigna el Reglamento, para así mantener la secular tradición imperante en la Administración Pública dominicana. Este Capítulo en consecuencia, estudiará estas figuras y la del abandono del cargo, a la luz de los principios que instituye el sistema integral de Servicio Civil.

Concepto de licencia

Es el decreto reglamentario de la Ley el texto encargado de definir la licencia, al considerarla en su Art. 120 como "la autorización dada a un empleado por un superior capacitado para

(363) Manual de Procedimientos de Gestión de Recuros Humanos, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 79.

ello, dispensándole de asistir al trabajo durante un período que exceda de tres (3) días laborables",[364] conforme a la clasificación y por las causas señaladas en el mismo Reglamento.

Clasificación de las licencias

La clasificación de los diferentes tipos de licencias vigente en nuestra Administración Pública ha sido instituída por la Ley, al disponer:

"Art. 22.- Las licencias que las autoridades competentes pueden conceder a los empleados sujetos a la presente ley, son las siguientes:

a) Licencia ordinaria sin sueldo;

b) Licencia por enfermedad y maternidad, con disfrute de sueldo;

c) Licencia para realizar estudios, investigaciones y observaciones, con disfrute de sueldo;

d) Licencia para atender invitaciones, con disfrute de sueldo; y

e) Licencias especiales, con o sin disfrute de sueldo.

"Párrafo I.- El empleado que dejare de asistir al trabajo, sin permiso de la autoridad competente, incurre en abandono de cargo."

"Párrafo II.- El Poder Ejecutivo, vía el órgano central de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, reglamentará todo lo concerniente a licencias y abandono de cargo."[365]

---

(364) Para el sistema de Servicio Civil de Colombia "las licencias son periodos durante los cuales los trabajadores o empleados no concurren al trabajo por razones que obedecen, en unos casos, a la voluntad de los mismos, y en otros a factores ajenos a su voluntad". Consúltese a Domingo Campos Rivera, ob. cit., pág. 32. En Colombia la licencia tambien tiene una duración superior a tres días.

(365) En el sector privado apunta Lupo Hernández Rueda, "en el curso de la relación de trabajo el trabajador disfruta de licencias que le liberan de su obligación de prestar servicio, bien sea en virtud de la ley o a petición de parte. Estas licencias, generalmente retribuidas, pueden ser legales o convencionales. La trabajadora tiene derecho en los locales donde presta sus servicios, a tres descansos extraordinarios al día, de veinte minutos cada uno como minumun, con el objeto de amamantar al hijo. Aunque la ley no lo señala expresamente, estos descansos son retribuídos en la forma habitual, conforme al salario ordinario de la trabajadora, pues la ley no permite descuento del salario debido a estos descansos legales. Por tanto, se trata de descansos legalmente retribuídos. Además, la situación podría asimilarse a la prevista en el Ord. 3ro. del Art. 151 de CT. Mediante este reposo de lactancia, se persiguen fines y propósitos semejantes a los procurados mediante el descanso pre y post natal. El Art. 240 del CT consagra este derecho de la mujer trabajadora.

Por otra parte, el Art. 54 del CT obliga al empleador "a conceder al trabajador cinco días de licencia con disfrute de salario con motivo de su matrimonio; y tres días, en caso del fallecimiento de sus abuelos, padres, hijos o de su compañera y dos días para el caso de alumbramiento de su esposa o de su compañera. El CT no exige ya, para esta licencia retribuída, el hecho del matrimonio. Estas licencias legales son generalmente aumentadas en los convenios colectivos de condiciones de trabajo." Manual de Derecho del Trabajo, Editora Corripio, C. x. A., Santo Domingo, 1994, págs. 355 y ss.

Licencia ordinaria sin sueldo

El Reglamento ha complementado las disposiciones de la Ley en esta clasificación de licencias, al estatuir:

"Art. 121.- De conformidad con el Artículo 22 de la ley, los empleados podrán solicitar licencias ordinarias sin disfrute de sueldo hasta por sesenta (60) días continuos o discontinuos, dentro de un año calendario; o en dos años sucesivos, por el mismo período de sesenta (60) días, cuando fuere necesario."

"Párrafo I.- Si surge justa causa, a juicio de la autoridad competente para concederla, la licencia ordinaria podrá ser prorrogada hasta por treinta (30) días más."

"Párrafo II.- Mientras dure la licencia ordinaria el empleado beneficiario no podrá ocupar otro cargo dentro ni fuera del sector público."

"Párrafo III.- La licencia ordinaria no puede ser revocada por la autoridad que la concede, a menos que se pruebe que no fueron verdaderas o han desaparecido las causas invocadas para solicitarla;[366] el beneficiario puede renunciar a ella si han desaparecido las causas que dieron origen a la misma."

"Párrafo IV.- El Presidente de la República también podrá conceder licencias especiales sin sueldo en casos imprevistos o extraordinarios, con la duración y requisitos que considere pertinentes."

Si la Administración Pública aspira a contar con recursos humanos altamente calificados, que hagan del servicio público su carrera, a sus agentes, por reciprocidad, le debe asistir el derecho de obtener una dispensa de asistencia al trabajo para cumplir asuntos de interés personal. Ahí estriban, las motivaciones de los textos transcritos.

Como se desprende del Art. 121, un servidor público puede obtener una licencia de hasta 60 días continuos o discontinuos dentro de un año calendario o en dos años sucesivos, y si surge

(366) En Colombia, "si la solicitud de licencia ordinaria no obedece a razones de fuerza mayor o caso fortuito, la autoridad competente puede decidir, a su arbitrio, el momento en que ella puede ser concedida, teniendo en cuenta las necesidades del respectivo servicio". Ibid., pág. 32.

causa justificada podría ser prorrogada por treinta días más, de acuerdo con el párrafo I. El párrafo siguiente le prohibe ocupar otro cargo dentro o fuera del gobierno, mientras dure la licencia.

Esta prerrogativa debió reservarse para los servidores de carrera con calificaciones de evaluación de desempeño satisfactorio. Podrían producirse situaciones en que el espíritu de esta disposición resulte vulnerado por empleados y funcionarios que no reúnan los méritos adecuados para que se les reconozca esta prerrogativa.

Tales licencias tienen carácter irrevocable, a menos que se compruebe una de las causas previstas en el párrafo III del citado Art. 121. Al tenor del párrafo IV, el Presidente de la República puede conceder licencias especiales.

Licencias con disfrute de sueldo

Este tipo de licencias también ha sido complementado por el Reglamento, al estatuir:

"Art. 122.- Se concederán licencias con disfrute de sueldo en los casos y formas siguientes:

a) **Licencia por enfermedad o accidente grave** sufrido por un empleado, que le produzcan invalidez, podrá ser concedida previa petición escrita del interesado, del cónyuge o de su familiar más cercano que esté en la posibilidad de hacerlo, acompañada de una certificación médica expedida por un facultativo reconocido,[367] quién hará los exámenes y estudios que estime necesarios para determinar la existencia de la enfermedad o los efectos del accidente, así como la necesidad de otorgar dicha licencia y período que ha de cubrir la misma. Esta licencia ordinariamente no excederá de tres (3) meses, salvo que una nueva certificación, debidamente ponderada, determine la necesidad de una prórroga;

b) **Licencia para cuidar cónyuges, padres o hijos,** en casos de enfermedad o accidente grave, podrá ser concedida previa solicitud escrita del interesado, que justifique la imposibilidad de que otro familiar pueda hacerlo, acompañada de una certificación médica expedida por un facultativo reconocido. Esta licencia podrá ser concedida hasta por dos semanas.

(367) Esta certificación médica cuando sobrepase de un mes debería ser suscrita por tres médicos al servicio de cualquier Hospital del Estado, tal y como lo exige la Ley No. 379 del 11 de diciembre de 1981, para que el Presidente de la República pueda conceder pensiones por enfermedad.

c) **Licencia por maternidad, para descanso pre y post natal,** durante las seis(6) semanas que precedan a la fecha probable del parto y las seis (6) semanas que le sigan, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. A este efecto, la interesada deberá presentar con suficiente antelación una certificación médica que indique la fecha aproximada del parto;

d) **Licencias hasta por (2) años, para realizar estudios, investigaciones y observaciones,** de tiempo completo (con o sin beca), que se relacionen con la Administración Pública y muy especialmente con el interés del organismo al que pertenece el beneficiario. Esta licencia sólo podrá destinarse a recibir formación, adiestramiento o perfeccionamiento para mejorar el ejercicio de las funciones propias del cargo o servicio correspondiente. Será concedida por una Comisión Ad-Hoc, integrada por el titular del organismo a que pertenece el empleado o funcionario, quien la presidirá, y los directores del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).[368] Este tipo de licencia sólo se concederá a empleados de carrera que tengan por lo menos (2) años de servicio en la Administración Pública, que durante el último año de labor hayan obtenido calificación satisfactoria de su desempeño.

e) **Licencia hasta por treinta (30) días,** a fin de atender invitaciones de gobiernos extranjeros, organismos internacionales y entidades particulares. Esta sólo la concederá el titular del organismo correspondiente.

f) **Licencia hasta por treinta (30) días,** por causa de fuerza mayor debidamente comprobada, concedida por el titular del organismo.

g) **Licencia por matrimonio,** hasta por cinco días calendarios, concedida por el superior inmediato del solicitante.[369]

h) **Licencia compensatoria,** hasta por quince (15) días laborables, otorgada una vez al año por la autoridad máxima del organismo correspondiente, en favor de empleados a quienes habitualmente se les requiere trabajar en exceso de las jornadas diarias o semanales.

---

(368) En Colombia este tipo de licencia es concedido a los empleados de carrera con no menos de un año de servicios en la respectiva institución y que durante ese año hayan sido evaluados satisfactoriamente y o hayan sido sancionados disciplinariamente con suspensión del cargo. Ibid., pág. 34.

(369) Esta licencia está prevista en el Estatuto de Servicio Civil de Costa Rica con una duración de una semana. Ricargo Baldi Camacho, ob. cit., pág. 117.

i) **Licencia especial,** otorgada por el Presidente de la República con duración de hasta un (1) año, por causas debidamente motivadas por el solicitante."

Licencias por enfermedad o accidente grave

El Reglamento ha sido previsor al considerar este tipo de licencia para beneficiar a un servidor público en las circunstancias señaladas por el acápite a) del Art. 122. En la práctica ante graves y prolongados quebrantos de salud, esta licencia es objeto de varias prórrogas.

Licencias para cuidar cónyuges, padres e hijos

Esta modalidad de licencia prevista por el acápite b) del Art. 122, descansa en un hondo contenido humano y social, y no está consagrado en el Código de Trabajo. Por las mismas razones antes apuntadas, podría ser prorrogada si existen motivos valederos dentro de las condiciones señaladas por el mencionado acápite.

Licencia por maternidad para descanso pre y post-natal

El acápite a) del Art. 122 ha recogido las disposiciones de la Ley No. 4099 del 15 de abril de 1955,(370) la cual dispone que "toda empleada o trabajadora del Estado, o de sus instituciones u organismos autónomos, del Ayuntamiento del Distrito Nacional o de los Ayuntamientos, así como de cualquier empresa o entidad particular, gozará, en caso de quedar en estado de embarazo, de descanso forzoso, durante las seis semanas que precedan a la fecha probable del parto y las seis que le siguen".(371)

Licencia hasta por dos años para realizar estudios, investigaciones y observaciones

Tanto la Ley como el Reglamento han previsto este tipo de licencia, que en nuestro medio resulta una necesidad ante el reto

---

(370) Cristóbal Gómez Yangüela, ob. cit. pág. 42.

(371) "Las empleadas y trabajadoras al servicio del Estado en Colombia tienen derecho en la época del parto a una licencia de ocho (8) semanas de duración, para atender tanto a la criatura que nace como a su propia salud. Es conveniente aclarar, sin embargo, que esta licencia tiene una duración solo en casos de partos normales, pues en los casos de aborto su duración se reduce a un tiempo máximo de cuatro (4) semanas, según la prescripción del médico. Ibid., pág. 65.

que tiene la Administración Pública de profesionalizarse y lograr su adecuación en base a programas sostenidos de investigación y observación de otras experiencias técnicas y administrativas.

Como indica el acápite d) del Art. 122, será concedida por un Comité Ad-Hoc integrado por los funcionarios señalados en dicho acápite. Esta modalidad de concesión de autorización rompe el tradicional esquema centralista que reservaba tal autorización al Presidente de la República. Es sabia la disposición final, cuando limita esta licencia a servidores de carrera, en las condiciones apuntadas.

Licencias hasta por treinta (30) días para atender invitaciones de gobiernos e instituciones extranjeras

Esta previsión del acápite e) del Art. 122, permite que un funcionario público dominicano pueda visitar gobiernos extranjeros, organismos internacionales e instituciones particulares, a invitación de éstas, sin necesidad de someter la concesión de la licencia a la consideración del Presidente la República, ya que es el titular del organismo al cual pertenece el funcionario quien detenta esta facultad, salvo si la invitación es cursada a un Secretario o Subsecretario de Estado, Director General o Nacional, o a cualquier otro funcionario de alto nivel, cuya salida del país tiene que ser autorizada por el Jefe del Estado.

Licencias hasta por treinta (30) días, por causa de fuerza mayor

El acápite f) del Art. 122 ha previsto las licencias de que trata este tema. -¿En cuáles situaciones podrá el titular del organismo concederlas?- -¿Qué es causa de fuerza mayor?- Existe cuando un empleado, debido a un suceso natural o humano de carácter forzoso, se encuentra imposibilitado de asistir al trabajo; por ejemplo cuando en ocasión de un incendio pierde su vivienda. Estas licencias tampoco están previstas en el Código de Trabajo.

Licencia por matrimonio hasta por cinco (5) días

La familia es la institución que fundamenta la sociedad, y el

matrimonio es el vínculo jurídico que la sustenta. El Reglamento ha previsto en el acápite g) del Art. 122 este tipo de licencia para beneficio del empleado, y así contribuir al fortalecimiento de esa transcendental institución.

Licencias compensatorias hasta por quince (15) días laborables

En el Capítulo XV tuvimos oportunidad de referirnos a estas licencias, concedidas al servidor público que ha prestado servicios en jornadas extraordinarias de trabajo. El acápite h) del Art. 122 las limita a quince (15) días en cada año de trabajo.

Licencias especiales hasta de un (1) año, otorgadas por el Presidente de la República.

Por último el acápite j) del Art. 122 ha previsto la concesión de estas licencias debidamente motivadas por el solicitante.

Formas y procedimiento para solicitar licencias

El Reglamento, en su Art. 123, establece la forma para solicitar las licencias contenidas en el Art. 122 y sus acápites. Dispone dicho texto que "las licencias señaladas en los artículos anteriores serán solicitadas y concedidas por escrito. Una copia de cada licencia será depositada en el expediente del beneficiario por la unidad administrativa u oficina de personal del organismo correspondiente". El párrafo único agrega que "Cuando se presume que los motivos aducidos para solicitar una de estas licencias no son valederos, la autoridad competente podrá ordenar una investigación y del resultado de la misma actuará en consecuencia".

Permisos a empleados:
Concepto de permiso

Es el Art. 124 del Reglamento el texto que define la figura de permis,o lo considera como la dispensa oficial de asistencia trabajo durante un período de hasta (3) días laborables. En el tema anterior es definida la licencia también como una dispensa, pero

con una duración superior a los tres (3) días. Ambas figuras producen los mismos efectos jurídicos y administrativos, salvo que en el caso de las licencias ordinarias éstas pueden ser concedidas sin disfrute de sueldo en los casos especificados por el Art. 121 del Reglamento.

Concesión de permisos con disfrute de sueldos

El permiso es una situación de uso constante en toda Administración, por los acontecimientos que a diario se presentan en la vida del empleado, unos fortuitos y otros inherentes a la misma vida en sociedad. Es por ello que el Reglamento instituye esta figura y establece los casos en que procede:

Según el Art. 125, "Se concederán permisos con disfrute de sueldo en los casos siguientes:

a) Por el nacimiento de un hijo, por un día hábil;[372]

b) Por muerte, enfermedad o accidente grave del cónyuge o de los padres, abuelos, hijos o hermanos del empleado, que fluctúe entre uno (1) y tres (3) días hábiles, según lo requiera cada caso. Si se trata de muerte ocurrida en el exterior y el servidor público deba trasladarse al lugar de la misma, el permiso se extenderá según las circunstancias de cada caso;

c) Para obtemperar a requerimientos de organismos judiciales, legislativos, o componentes de la Administración Pública, por el tiempo que sea necesario, si el empleado recibe citación formal para comparecer ante dichos organismos, con el fin de cumplir cualquier deber o gestión que sea de la competencia de los mismos.

Este tipo de permiso no podrá ser negado al servidor que lo requiera, y podrá ser prorrogado en casos de necesidad debidamente determinada.

d) Para cursar estudios de tiempo parcial, a fin de que los empleados de carrera puedan ausentarse de sus labores durante

---

(372) En Espana "por nacimiento de un hijo o enfermedad grave de un familiar hasta el segundo grado de consaguinidad o afinidad, se conceden permisos de dos días cuando el suceso se produzca en la misma localidad. y de cuatro días cuando sea en distinta localidad. Manual de Procedimentos de Gestión de Recursos Humanos, ob. cit.Ibid., pág. 41.

la jornada hábil para asistir a clases, prácticas o ejercicios, de acuerdo con los siguientes términos:(373)

l) Debe tratarse de estudios universitarios o de naturaleza científica o técnica, que se consideren de evidente provecho para el mejoramiento de los servicios públicos;

2) Los permisos se concederán hasta por un máximo de dos (2) horas diarias y solamente durante el período necesario para concurrir a clases, prácticas, o ejercicios, debiendo el empleado asistir al trabajo a tiempo completo durante el período de vacaciones que conceda el respectivo centro académico;

3) Estos permisos serán autorizados después de examinar los antecedentes académicos que permitan justificar su otorgamiento. Serán concedidos por el lapso que cubra el correspondiente ciclo de estudios.

e) Para atender actividades docentes como profesor o auxiliar, o labores asistenciales o voluntariado en favor de terceros, hasta por cinco (5) horas, semanales a empleados de carrera cuando tales actividades no menoscaben el cumplimiento de las labores habituales del servidor interesado en obtener dicho permiso, y si no conllevan remuneración adicional a cargo del organismo al que se halla vinculado oficialmente el servidor solicitante;

Párrafo.- Los permisos indicados en el presente artículo serán solicitados y concedidos en forma escrita.

La relación de permisos descrita no incluye una categoría que viene ganando terreno en la legislación de recursos humanos comparada. Nos referimos a los permisos para realizar actividades sindicales.(374)

Permiso por el nacimiento de un hijo

Ya en páginas anteriores. al tratar de la licencia para contraer matrimonio, hubimos de ponderar el interés del Reglamento, de

---

(373) El Servicio Civil español, para facilitar la formación y el reciclaje profesional en la Administración concede cuarenta horas-año como máximo para la asistencia a cursos de perfeccionamiento profesional, cuando el curso se celebre fuera de la Administración y el contenido del mismo esté directametne relacionado con el puesto de trabajo o su carrera profesional en la Administración. Concede permiso no retribuído, de una duración máxima de tres meses, para la asistencia a cursos de perfeccionamiento profesional, siempre que la gestión del servicio y la organización del trabajo lo permitan. Ibid., pág. 52.

(374) En en España la Administración concede permisos para realizar funciones sindicales de carácter permanente en la estructura del propio sindicato, relacionadas con la Administración del Estado, permisos para realizar funciones sindicales de carácter permanente en el propio centro de trabajo y permisos para realizar actividades de formación sindical o funciones sindicales representativas con carácter sindical". Ibid., págs. 63 y ss.

fortalecer la institución de la familia, motivación válida para la concesión de este permiso prescrito por el acápite a) del Art. 125.

Permiso por muerte, enfermedad o accidente del cónyuge o de padres, abuelos, hijos o hermanos

Las mismas consideraciones expuestas precedentemente son válidas para la concesión de este permiso establecido en el acápite b) del Art. 125. Además, la concesión del permiso lleva implícita la solidaridad de la institución y sus compañeros hacia el empleado, en las situaciones previstas por el citado acápite.

Permiso para obtemperar a requerimientos de instituciones oficiales

El empleado es un agente de la Administración Pública, al cual se le ha confiado el ejercicio de una determinada función pública, pero en su actividad privada en la sociedad, es un administrado con respecto a la Administración del Estado, y, como tal debe responder a los requerimientos que le formulen las instituciones judiciales, legislativas y la propia Administración. El Poder Ejecutivo, en una actitud previsora de esta situación, en el acápite c) del art. 125, del Reglamento, como hemos visto, establece el permiso que comentamos.

Permiso a empleados de carrera para cursar estudios universitarios

La implantación de la Carrera Administrativa y de cualquier otra que pueda crearse con el devenir del tiempo, implica más que nada un proceso de educación, no sólo para el debido ejercicio de la función pública, sino también para el liderato político, de modo que acepten y respalden el sistema de mérito como base medular del Servicio Civil y renuncien a los privilegios del botín político.

Habrá podido apreciar el lector en capítulos anteriores el énfasis que nuestro sistema de Servicio Civil ofrece a la educación manifestada en las fases de formación, perfeccionamiento, desarrollo y capacitación. En este principio se fundamenta el Reglamento para establecer el permiso de que trata el acápite d) del Art. 125, en las condiciones ya apuntadas.

Entre estás merece ponderarse la que sujeta el permiso a la previa evaluación del comportamiento académico del solicitante, de donde se infiere que un servidor de carrera que haya obtenido un índice académico no satisfactorio, no es acreedor de la concesión de tal dispensa.(375)

Permiso para atender actividades docentes como profesor

Labora en la Administración Pública un número considerable de experimentados profesionales de diferentes áreas del conocimiento humano, que inclusive se han desarrollado dentro del servicio público mediante entrenamiento recibido fuera del país a través de intercambios de experiencias con expertos, que han ofrecido al Estado una misión de asesoría. Dentro de la filosofía de fomento de la educación, preconizada por el sistema de Servicio Civil, el acápite e) del Art. 125 dispone la concesión de permisos para que empleados de carrera puedan ejercer la docencia.(376)

Sin embargo, somos de opinión que durante los primeros diez años de vigencia de la Ley y el Reglamento, este precepto debe ser extensivo a todos los profesionales de la Administración Pública, dada la lentitud del desarrollo de la Carrera Administrativa.

Asimismo creemos que el permiso para impartir docencia debe condicionarse a que se trate de programas de estudios universitarios, y el profesor o auxiliar solicitante también haya acumulado en su carrera profesional un índice académico satisfactorio.

En cuanto a la concesión del permiso a empleados de carrera para realizar "labores asistenciales o voluntariado" como señala el acápite e) en favor de terceros, la vaguedad de tales disposiciones imponen a la ONAP la obligación de precisar y concretizar, en el Instructivo de lugar de cuáles labores asistenciales y de voluntariado se trata.

---

(375) Salvo el caso de que este empleado haya optado por un cambio habia estudios más acordes con sus aptitudes y capacidad, luego de que se le haya practicado la debida evaluación psicológica y académica.

(376) Este permiso en nuestra opinión debería ser extensivo a aquellos profesionales de la Administración que aun cuando no impartan docencia puedan desarrollar un proceso de investigación de interés para la gestión pública, como por ejemplo, identificar los procedimientos de las diferentes fases de la administración de personal público, y luego compilarlos en un manual.

Autorización para conceder licencias y permisos

La delegación de autoridad que instituye el Servicio Civil en favor de ejecutivos y supervisores de la Administración Pública para la concesión de licencias y permisos, muchos otrora centralizados en el Presidente de la República, es uno de los procesos más revolucionarios y modernizantes para la gestión de los recursos humanos del sector público. Así lo ha concebido el Reglamento, al disponer:

"Art. 126.- La autorización para conceder los tipos de licencias y permisos que se señalan en este Reglamento corresponde a los siguientes funcionarios:

a) Al titular de la Secretaría de Estado o de la Dirección General o Dirección Nacional, o a los funcionarios en quienes se haya delegado tal concesión cuando se trate de licencias de hasta treinta (30) días;

b) Al titular de la Secretaría de Estado o de la Dirección General o Dirección Nacional, cuando se trate de licencias de más de treinta (30) días y hasta seis (6) meses.

c) Al Presidente de la República, cuando se trate de licencias de más de seis (6)meses, indefinidas o de carácter permanente, así como en el caso previsto en el Artículo 122, literal i) de este Reglamento o de licencias concedidas a Secretarios de Estado y a los funcionarios de categoría similar, incluyendo Directores Generales y Directores Nacionales, sea cual fuere la duración de dichas licencias;

d) Al titular del departamento a que pertenezca el empleado, cuando se trate de permisos de hasta un (1) día. De más de un (1) día al titular de la Secretaría de Estado o Dirección General o Dirección Nacional, o a los funcionarios en quienes se haya delegado la concesión".

El orden de concesión de licencias transcrito precedentemente es otra innovación en la Administración Pública, ya que nunca antes había sido objeto de reglamentación alguna. Además presenta el avance de solo concertrar en el Presidente de la República el otorgamiento de licencias superiores a seis (6) meses, indefinidas o de carácter permanente. Antes de la vigencia del Reglamento la gran mayoría de licencias superiores a treinta (30) días las concedía el Poder Ejecutivo.

Abandono del cargo. Su tipificación

La figura del abandono del cargo ha existido en todo el decurso de nuestra Administración Pública, por tratarse del acto en virtud del cual un empleado voluntariamente decide no asistir al trabajo por el período que la tipifica o constreñido por circunstancias forzosas. El Reglamento, complementando las disposiciones de la Ley, regula esta situación administrativa de la manera siguiente:

"Art. 127.- Incurre en abandono del cargo el empleado o funcionario que, ostentando tal calidad, y estando en la obligación de asistir a su trabajo, deja de hacerlo durante dos (2) días laborables consecutivos, o dos (2) días en un mismo mes, sin permiso de autoridad competente, de acuerdo con el Artículo 22 de la Ley."

"Párrafo I.- Son situaciones especiales en las cuales queda tipificado el abandono del cargo, las siguientes:

1) Cuando el empleado deja de asistir al cumplimiento de sus deberes de trabajo durante dos (2) días laborables consecutivos, o dos días en un mismo mes, sin justificación a juicio de su superior inmediato o en los términos señalados en la parte capital de este artículo.

2) Cuando el empleado, al vencerse una licencia, un permiso, sus vacaciones anuales, un encargo de desempeñar otro puesto, o una comisión de servicio, no asiste al trabajo durante el indicado lapso de dos (2) días laborables;

3) Cuando el empleado que ha de separarse definitivamente del servicio, en algunas de las formas previstas, lo hace sin haber obtenido la correspondiente autorización previa de un funcionario competente para otorgarla, faltando a su trabajo durante los dos (2) días indicados;

4) Cuando el empleado de carrera renunciante se separa de su cargo por lo menos durante dos (2) días laborables antes de vencerse el plazo acordado en el acto de aceptación de la renuncia, o antes del término máximo de treinta (30) días.

5) Cuando el empleado deje de desempeñar su cargo antes de que otro servidor autorizado lo sustituya, conforme a las reglas establecidas precedentemente."

"Párrafo II.- Una vez consumada alguna de las situaciones antedichas, la autoridad nominadora competente declarará vacante el cargo de que se trate. Si por el abandono del cargo se produce algún perjuicio institucional a terceros, el empleado en falta será susceptible de que se le apliquen tanto las sanciones disciplinarias del caso, como las sanciones civiles y penales a que pudiere haber lugar por ese mismo hecho."

Entendemos que en una de las situaciones señaladas, el titular de la institución a través de la Oficina de Personal debe declarar vacante la posición de que se trate. Además, si por motivo del abandono el Estado es perjudicado, el empleado responderá por dichos hechos, de acuerdo con las normas vigentes.(377)

(377) El Código Penal de Venezuela, en su Art. 209, califica como delito el abandono injustificado del trabajo por tres días o más. Consúltese Allan-R. Brewer Carías. El Estatuto del Funcionario Publico en la Ley de Carrera Administrativa, ob. cit., pág. 65.
El artículo 126 de nuestro Código Penal establece que "los funcionarios públicos, que deliberdamente hubieren resuelto dar dimisiones, con el objeto de impedir o suspender la administración de justicia, o el cumplimiento de un servicio cualquiera, serán castigados como reos de prevaricación y castigados con la pena de confinamiento.

CAPITULO XVII

REGIMEN ETICO DEL SERVIDOR PUBLICO

SUMARIO:

Consideraciones generales. Deberes generales. Cumplir y hacer cumplir la Constitución. Ejercer satisfactoriamente la función pública. Acatar las órdenes superiores. Dar debido tratamiento a los superiores y compañeros. Observar con los administradores el debido trato. Realizar las tareas confiadas y responsabilidad final. Guardar reserva de los asuntos relacionados con su trabajo. Velar por el patrimonio del Estado. Rechazar proposiciones de cohecho. Cumplir la jornada de trabajo. Atender a la formación profesional y actualización de conocimientos. Responder por los expedientes y útiles. Informar a los superiores de hechos perjudiciales a la Administración Pública y desarrollar iniciativas. Evitar privilegios y discriminaciones. Actuar con neutralidad político-partidista. Evitar la comisión de faltas. Ejercer con rectitud, honestidad e integridad sus derechos. Tener un comportamiento acorde con la ley y la moral pública. Cumplir los demás deberes. Prohibiciones. Realizar actividades ajenas a sus funciones. Abandonar o suspender sus labores. Retardar o negar la prestación de servicios. Ofrecer informaciones no autorizadas. Dedicarse a actividades que lesionen la imagen de la Administración Pública. Observar una conducta indecorosa. Aceptar dádivas y otrs gratificaciones. Aceptar ventajas o beneficios. Prestar, en su condición de funcionario público, servicios de asesoría al Estado. Recibir más de una remuneración con cargo al erario. Obtener préstamos de personas vinculadas en ocasión del trabajo. Intervenir en la suscripción de contratos con el Estado. Asistir al trabajo en estado de embriaguez. Incurrir en otras prohibiciones. Recurrir a influencias jerárquicas. Cometer actos lesivos a la moral. Usar indebidamente informaciones de otros compañeros de trabajo. Usar lenguaje inadecuado. Vestir trajes inadecuados. Prohibición de prestación de servicios en una misma unidad, de personas unidas por lazos de consanguinidad o afinidad. Prohibición de designar a una misma persona con más de un cargo remunerado del erario. Prohibición de servir intereses de partidos. Prohibición de reuniones no autorizadas. Prohibición de intervención de personas ajenas a las oficinas. Destitución del funcionario promotor de reuniones no autorizadas. Prohibición de la suspensión voluntaria de actividades. Destitución de sus promotores. Incompatibilidad de funciones. Incompatibilidades nacida del desempeño de dos cargos reumunerados y permanentes. Incompatibilidad resultante de laparticipación en la Comisión de Personal luego de haber actuado como autoridad sancianadora. Incompatibilidad de un funcionario del Poder Ejecutivo designado en el Tribunal Superior Administrativa. Incompatibilidad dispuesta por la Constitución, las leyes y reglamentos. Incompatibilidad surgida de su condición de Juez y parte. Incompatibilidad resultante de un conflicto de intereses. Prohibición de ejercer cometidos contradictorios e inconvenientes para el Estado. Prohibición de ejercer otra actividad en menoscabo de la función pública. Incompatibilidad resultante de percibir una pensión del Estado. Incompatibilidad establecida legalmente. Consecuencia de la aceptación de un cargo remunerado incompatible con el que se ejerce: Renuncia de este.

Consideraciones generales

Hasta la expedición del Reglamento la conducta de los empleados de la Administración Pública no estuvo regulada de una manera uniforme e integral por normas de Derecho Público, con el fin de que pudieran orientarlos debidamente en el ejercicio de la función pública. De ahí que la Ley, en virtud de facultades constitucionales conferidas al Presidente de la República, atribuyera a éste, en su Art. 44, la misión de complementar sus disposiciones para la aplicación y desarrollo de los diferentes sistemas, subsistemas y previsiones contenidos en el texto legislativo.

Dispone el párrafo único de dicho artículo: "En consecuencia, el Presidente de la República reglamentará todo lo concerniente a los derechos y deberes de los funcionarios y empleados públicos, al régimen disciplinario de los mismos, a las sanciones, vías de recursos y procedimientos, así como al control de asistencia, licencias y permisos de los servidores públicos". Ahí descansa la base legal de este capítulo.(378)

El titular del Poder Ejecutivo, en cumplimiento de ese mandato, no sólo se limita a instituir un nuevo orden jurídico, sino que va más lejos, al consagrar normas éticas que tratan de la moral del servidor del Estado, a fin de orientarlo en el ejercicio de la función pública. Esbozaremos en los temas subsiguientes de este Capítulo esos principios éticos orientadores de la conducta de los titulares de la función pública.

---

(378) Antes de la vigencia del Reglamento la conducta de los empleados públicos estuvo regulada por los Arts. 7 y 8 de la Ley orgánica de Secretarías de Estado, No. 4378, del 10 de febrero de 1956, que establecen lo siguiente: "Art. 7. Los Secretarios de Estado no podrán nombrar ni destituir de modo definitivo los funcionarios o empleados de su rama; pero podrán suspenderlos transitoriamente y sin disfrute de sueldo por falta grave en el servicio y designar a otros funcionarios de su rama para que realicen las labores, de todo lo cual darán cuenta el mismo día al Presidente de la República, para que este resuelva lo que juzgue pertinente". "Art. 8.- Los Secretarios de Estado podrán en todo tiempo aplicar multas disciplinarias descontables de sus sueldos a los funcionarios o empleados de su ramo, que no excedan del 25% del valor del sueldo de un mes, y a cargo de apelación de los funcionarios o empleados al Presidente de la Republica". Estos artículos quedaron derogados en virtud del Art. 45 de Ley, una vez que el Reglamento en cuestión, por mandato de la Ley fue emitido y publicado en la Gaceta Oficial.

Deberes generales

El estatuto de la función pública no sólo instituye derechos en favor de los empleados, sino que también le impone el cumplimiento de deberes específicos. Se trata, por vez primera en nuestra Administración Pública, de que un cuerpo legal determine cuáles son los deberes de los servidores público, incluyendo a los Secretarios de Estado y a los demás funcionarios de la Nación, dependientes del Poder Ejecutivo y sujetos a la Ley y al referido Reglamento, como estatuye el Art. 128 de éste.

El texto no plantea distinción entre las categorías de funcionarios consagradas en la Ley. Se aplica indistintamente, a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, y a los de carrera administrativa.

Cumplir y hacer cumplir la Constitución

Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, las leyes, los reglamentos, manuales, disposiciones y órdenes emanados de autoridades competentes, es uno de los deberes principales consagrados en el acápite a) del Art. 128. La propia Carta Magna manda acatar y cumplir sus normas y las leyes,(379) respetar y obedecer a las autoridades establecidas por ella, según el acápite a) del Art. 9, Sección II, que trata de los Deberes. También dispone la nulidad de toda ley, decreto, resolución a acto contrario a la Constitución, al tenor del Art. 46, Sección VI, que trata de la formación y efecto en las Leyes.

El empleado y funcionario ejerce una función pública, y como tal, presta un servicio al Estado y a éste debe fidelidad, de donde resulta que los intereses de la Nación y del Estado deben primar ante cualquier otro.

---

(379) "Es la propia Constitución de la República de Venezuela -dice Brewer Carias, quien precisa el ámbito y las consecuencias del deber general de fidelidad, cuando señala expresamente que el funcionario público está al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna; o sea, consagra ante todo que no existe ningún deber de fidelidad al partido politico que pueda encontrarse en funciones de gobierno en un momento determinado y, por lo tanto, norma un deber de fidelidad frente al Estado y a su Administración nacional. Dicho artículo constitución define el ámbito de este tipo de deber y establece sus consecuencias. Realmente, se trata de un deber de lealtad al Estado y a sus instituciones, cuyo incumplimiento iría no sólo contra éste y su Administración, sino también de modo indirecto contra la sociedad, a la cual el Estado y sus instituciones sirven. Por ello la Constitución exige y la Ley de Carrera Administrativa confirma como deber ineludible del funcionario público el cumplimiento de la propia Constitución, de las leyes y de los actos administrativos que ejercen". El Estatuto del Funcionario Público.., Ibid. pág. 59.

En los cargos de alta dirección política y administrativa la Constitución erige, ante de la toma de posesión, la prestación del juramento de cumplir y hacer sus disposiciones.

Ejercer satisfactoriamente la función pública

El acápite b) del Art. 128 impone, como deber ineludible de tal servidor público, el de "desempeñar con interés, dedicación, eficiencia, honestidad e imparcialidad las funciones de su cargo, cumpliendo las disposiciones del presente Reglamento y evitando la comisión de faltas disciplinarias".

Este precepto es extensivo a todo empleado, no es limitativo al de carrera. De ello resulta que un servidor público aún no incorporado a la carrera, está en la obligación de acatarlo, pudiendo su superior jerárquico evaluarlo para determinar su eficiencia y el cumplimiento de otros factores que se le exigen. En el caso de los empleados de carrera ya comentamos el proceso de evaluación del desempeño a que están sometidos anualmente.

Acatar las órdenes superiores

"Obedecer y respetar a los superiores jerárquicos en sus actuaciones legítimas y procedentes", es un deber impuesto por el acápite c) del Art. 128.

La Administración Pública dominicana es una organización esencialmente jerarquizada,[380] situándose el Presidente de la República en la cúspide de la pirámide, siguiéndole en el orden escalar descendente el Vice-Presidente, los Secretarios de Estado y demás funcionarios y servidores del Estado. Cada uno de estos funcionarios tiene necesariamente un deber de obediencia hacia el Jefe de Estado, pero en la rama de su competencia cada Secretario de Estado ejerce un poder jerárquico que impone el respeto de los empleados y funcionarios ubicados dentro de su ámbito de control y supervisión.

---

(380) La práctica vigente en la Administración Pública de conferirle al funcionario un nivel jerárquico superior al que le coresponde a la función pública para la cual es desingado, rompe el esquema de jerarquía y autoridad en el sector gubernamental. Tal es el caso del nombramiento que expide el Presidente de la República a un Director General y le confiere, en adición, el rango de Secretario de Estado, ostentando dicho Director el mismo nivel jerárquico que el titular de la Cartera de la cual depende.

El deber de obediencia supone la existencia de condiciones previas. En primer término se requiere siempre que ella emane del superior jerárquico del funcionario al cual está sometido el servidor, y no de otro que, aún cuando sea de mayor jerarquía, carezca de vinculación directa con el servicio. En este último caso no habría obligación de cumplir con el deber, salvo que se haya producido una disposición que así lo determine. En segundo lugar, es de rigor que la orden impartida esté dentro de las atribuciones legales del superior, o sea que el deber sea consecuencia del ejercicio de atribuciones expresas del superior, por la materia y por el orden jerárquico de la organización administrativa. Si no se dan estas condiciones el empleado o funcionario no está obligado a acatar la orden. En un tercer aspecto, es necesario que la orden esté fundamentada en disposición acorde con el principio de legalidad.

Dar debido tratamiento a los superiores y compañeros

Dispone el acápite d) del Art. 128, como otro deber del servidor público: "Dar un tratamiento cortés y considerado a sus superiores, compañeros y subordinados, y compartir sus tareas con espíritu de solidaridad y unidad de propósito".(381)

Este deber es un corolario del deber de obediencia impuesto por el mismo orden jerárquico de la Administración Pública, es decir, el trato adecuado, respetuoso y humano entre los funcionarios y empleados, sin importar su nivel jerárquico.

El nivel de superioridad administrativa no confiere al funcionario capacidad para dar a sus compañeros de igual jerarquía, ni mucho menos a los que están sometidos a su control y supervisión, un tratamiento en sus relaciones de trabajo desconocedor de la dignidad humana. El Servicio Civil es una institución de civilización, humanización y de fomento democrático para el mismo fortalecimiento del Estado de Derecho.

Observar con los administrados el debido trato

Establece el acápite e) del Art. 128, que todo empleado debe

(381) La consagración de este deber representa un tratamiento novísimo en la Administración Pública y ofrece herramientas a un buen supervisor para fomentar en los empleados bajo su control los principios de lealtad y pertenencia institucional, espíritu de grupo y de efectivas relaciones humanas.

"Observar permanentemente en sus relaciones con el público, toda la consideración y cortesía debidas".

Decía Talleyrand notable político francés, que: "La Administración es el intermediario que aproxima el Gobierno a los gobernados; el mundo que asocia los intereses particulares al interés general. Es el punto de contacto y de unión entre la autoridad pública y la libertad individual".(382)

El debido tratamiento al público es uno de los factores decisivos para que se cumpla lo apuntado precedentemente, y se elimine la brecha existente entre la Administración Pública y la ciudadanía.

Realizar las tareas confiadas y responsabilidad final

La debida ejecución de la función pública puesta a cargo de un empleado es el deber principal que el régimen de Servicio Civil impone, tanto al servidor de carrera como al no incorporado a la misma. Así lo ha previsto al disponer en el acápite f) del Art. 128, que a dicho empleado le corresponde: "Realizar las tareas que les sean confiadas y responder del debido ejercicio de la autoridad que les haya sido otorgada, y de la ejecución de las órdenes que impartan o reciban, sin que en ningún caso queden exentos de la responsabilidad que les incumbe, y por la que corresponde a sus subordinados".

No basta el ejercicio de la tarea, el titular de una función pública debe responder del debido ejercicio de la autoridad que le haya sido otorgada. Cuando ese ejercicio vaya acompañado, por ejemplo, a un abuso de poder, ese empleado o funcionario puede quedar sujeto de una sanción penal, disciplinaria o civil, según el caso.

Asímismo deberá responder de la ejecución de las órdenes que imparta o reciba. Cuando en el cumplimiento de esas órdenes los subordinados cometan una transgresión a la Ley y a las buenas costumbres, el superior es responsable indirecto de ese acto.

---

(382) Véase Raymundo Amaro Guzmán, Desburocratización de la Administración Pública, ob. cit., pag. 30.

Cuando él directamente cometa tal transgresión, responderá personalmente.[383]

Guardar reserva de los asuntos relacionados con su trabajo

La discreción en el ejercicio de una función pública es uno de los más importantes deberes impuestos por el Servicio Civil para mantener un adecuado control de los asuntos de la Administración Pública. Así lo dispone el acápite g) del Art. 128 al estatuir que el empleado debe "Guardar la reserva y confidencialidad que requieren los asuntos relacionados con su trabajo, o con especiales intereses de la Administración Pública, en razón de su naturaleza o en virtud de instrucciones especiales, aún después de haber cesado en el cargo y sin perjuicio de la obligación de denunciar ante su superior jerárquico cualquier hecho delictuoso o falta disciplinaria".

Esta disposición prohíbe la divulgación de asuntos secretos o confidenciales de los que el empleado o funcionario haya tenido conocimiento en ocasión de la función pública que desempeñe. Inclusive, el incumplimiento de este deber se encuentra sancionado por el Art. 155 del Reglamento, como veremos en otro Capítulo.

Este supuesto reglamentario plantea la necesidad de conciliar la prohibición de revelar asuntos secretos o confidenciales, con el principio de libertad de expresión consagrado por la Constitución y las Leyes.

Velar por el patrimonio del Estado. Rechazar proposiciones de cohecho

En algunos países la conservación del patrimonio del Estado

---

(383) Sin embargo, esta responsabilidad personal no exime a la Administración de responder por los perjuicios ocasionados por el agente de una función pública. "Se observa, pues, cómo en la evolución del Derecho existe una tendencia a constituir una responsabilidad única de la Administración para cubrir la responsabilidad personal del funcionario. Esta tendencia es muy favorable al perjudicado, pues le permite dirigirse contra el Estado, en la mayoría de los casos, aunque exista una culpa personal. La reserva del derecho a repetir contra el funcionario culpable concilia los dos intereses, el de los particulares, que pueden en la mayoría de los casos, conseguir la seguridad de la indemnización, y los de la Administración, que puede, en caso de culpa personal repetir contra el funcionario culpable". José Luís Meylan Gil, La Función Pública Española en la Doctrina Científica, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1962, pág. 75.

ha sido regulada por leyes especiales.[384] En nuestro caso, el acápite h) del art. 128, impone al servidor público la obligación de "vigilar y salvaguardar los intereses, valores, bienes, equipos y materiales del Estado, principalmente los que pertenezcan a su área de trabajo o estén bajo su responsabilidad".

El Art. 157 del Reglamento castiga con la destitución el incumplimiento de este deber, como observáremos más adelante.

Pese a lo apuntado, en la Administración Pública nacional no existe un moderno y adecuado control de los bienes equipos y materiales asignados a un empleado o funcionario en circunstancia que al término de su gestión se le exija el debido inventario.

La corrupción administrativa constituye el mayor flagelo de las Administraciones Públicas del mundo, y por supuesto, la nuestra no está exenta de ella.[385] El Reglamento, en interés de sentar las bases para su erradicación, prescribe en el literal i) del Art. 128, como un deber del servidor público, el de "Rechazar las proposiciones de cohecho o soborno que reciban, y denunciarlas".

La comisión de estos delitos también están sancionadas por el Reglamento.

Cumplir en la jornada de trabajo

Uno de los puntos más críticos de la Administración Pública, es el referente al cumplimiento con dedicación absoluta de la

---

(384) Por ejemplo, en Venezuela fue sancionada la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público el 23 de diciembre de 1982. "Es una ley reguladora de la responsabilidad de los funcionarios públicos. Ello se confirma no sólo por su contenido regulador de la responsabilidad civil, penal, administrativa y disciplinaria de los funcionarios o empleados públicos, sino del mismo hecho de que la propia Ley Orgánica deroga expresamente la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, de 1912 y la ley contra Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos de 1964. Por ello, bien podría denominarse esta ley: "Ley sobre Responsabilidad de los Funcionarios Públicos "Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, Alberto Arteaga S., Allan R. Brewer Carias, Humberto Njaim y Manuel Rachadel, Ediciones Jurídicas Venezonalas, Cáracas, 1989, pág. 11.

(385) La OEA desde fecha más o menos reciente viene celebrando foros internacionales ante el desafío de la corrupción. Durante la Asamblea General de la OEA celebrada en 1994 en Belem do Para, Brasil, el Consejo Permanente designó un Grupo de Trabajo sobre "probidad y Etica Pública" para reunir las experiencias sobre corrupción por parte de los estados miembros. Posteriormente, en la Cumbre de las Américas de Miami, se asignó a la OEA la responsabilidad mayor para apoyar el Plan de Acción de la Cumbre con respecto al fortalecimiento de la democracia y el combate a la corrupción. El liderazgo de la región reconoce que la OEA proporciona un marco institucional sin igual para el esfuerzo internacional de poner freno a la corrupción y que está inmejorablemente situada para convertirse en una fuente de información y asesoramiento sobre experiencias, instrumentos y políticas dirigidas a promover el buen gobierno. En respuesta a la propuesta de la Cumbre de las Américas para un enfoque hemisférico de los esfuerzos para eliminar la corrupción en los sectores público y privado, el Grupo de Trabajo sobre Probidad y Etica Pública redactó recientemente un proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción. El Preámbulo de la misma introduce el concepto del "orden moral", incorporando el texto pertinente del Preámbulo de la Carta de la OEA. Respondabidad, AID, Boletín del Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera para América Latina, Fase II, No. 8, diciembre, 1995.

jornada de trabajo. El acápite j) del Art. 128 así lo ha estipulado al consagrar como deber de los servidores públicos el de "Cumplir la jornada de trabajo, dedicando la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño íntegro y honesto de sus funciones y responsabilidades". El incumplimiento de esta disposición también está sancionado por el Reglamento.

Como se advierte, esta disposición no sólo demanda la prestación de servicios en forma permanente y continua dentro de la jornada de trabajo, requiere además que tal dedicación se efectúe con honestidad, esto es, ajustada a los cánones de moral pública y a las disposiciones de la Ley y el Reglamento.

Atender a la formación profesional y la actualización de conocimientos

En el transcurso de esta obra hemos valorado la imperiosa necesidad de incrementar la formación, el adiestramiento y el desarrollo de los recursos humanos de la Administración Pública, para lograr su profesionalización. El Reglamento, a tono con este principio, instituye como deber del empleado: "Atender debidamente las actividades de formación, adiestramiento y actualización de sus conocimientos y efectuar las prácticas y los trabajos que tales actividades conlleven".

Al instituir la formación profesional, el adiestramiento y la actualización de conocimientos como un deber, el Reglamento persigue promover la eficiencia de los servidores públicos y fortalecer el sistema nacional de adiestramiento, configurado, principalmente por la ONAP y el INAP,[386] como ya hemos resaltado.

Responder por los expedientes y útiles

De acuerdo con el acápite l) del art. 128, el empleado tiene como deber "Responder por el oportuno y debido manejo de los documentos, expedientes y útiles confiados a su guarda o

(386) Una de las principales responsabilidades de los ejecutivos del Gobierno deberá ser impulsar los programas de formación y capacitación de los servidores estatales, los cuales nuevamente declararse de interés nacional como sucediera en el año de 1967 con la expedición del Decreto No. 878, según apuntamos en capítulo anterior, pero en esta ocasión respaldados económica y políticamente.

administración, procurar con esmero su conservación y rendir debida y oportuna cuenta de su utilización, tramitación y cuidado".

En este aspecto, parte de los comentarios externados con respecto al deber de velar por el patrimonio del Estado, es válida para este otro deber, de manera principal lo concerniente a la carencia de control adecuado, de los útiles de trabajo.

Conviene precisar que el manejo y la conservación de expedientes es otra de las áreas neurálgicas de la Administración Pública, que a la postre evitará que el empleado cumpla con el deber aludido cuando él no mantenga un registro de documentos propio de su función.

Informar a los superiores de hechos perjudiciales a la Administración Pública y desarrollar iniciativas

La pertenencia a la Administración Pública conlleva una solidaridad del empleado hacia sus fines y preservación institucional. De ello se infiere que el acápite m) del Art. 128 consagre como deber la responsabilidad de todo servidor público el "Poner en conocimiento del superior jerárquico los hechos que puedan perjudicar a la Administración Pública y desarrollar las iniciativas que sean útiles para el mejoramiento del servicio."(387)

En particular, y estrechamente vinculado con el proceso de modernización de la Administración, al empleado se le impone la obligación de participar en dicho proceso, al punto de que el precepto transcrito, en su parte final, prevé como uno de sus deberes desarrollar iniciativas que sean útiles para el mejoramiento del servicio.

Claro está que estas propuestas de mejoramiento deberán canalizarse a través de las instancias previstas al efecto, como por ejemplo, someterlas a la consideración de la ONAP, cuando estén relacionadas con el Servicio Civil o la Reforma Administrativa.

Evitar privilegios y discrímines

En una Administración Pública que luego de siglo y medio de

(387) Este deber resulta de difícil cumplimiento en una Administración como la nuestra, altamente politizada y con el más bajo índice de institucionalidad en los diferentes órganos superiores del Estado. Procede aquí desarrollar a través de la capacitación una adecuación cultural en la burocracia y en la misma sociedad para así ejercer nuestros derechos cívicos de preservar la imagen de la Administración Pública y coadyuvar al mejoramiento y fortalecimiento de sus servicios.

la institucionalización del Estado es cuando recibe los influjos de la Administración científica en la administración de personal, es de suponer la existencia de múltiples discrímenes de diferentes órdenes. En base a ello el acápite n) del Art. 128 establece como deber "Evitar los privilegios y discriminaciones por motivo de filiación política, religión, raza, condición social, parentesco u otros criterios que sean incompatibles con los derechos humanos y con el mérito personal".(388)

La observación de esta disposición es extensiva a todas las áreas de gestión pública. Sin embargo, es en el proceso de administración de los recursos humanos donde mayormente se han entronizado estos privilegios y discrímines, al punto de que su incumplimiento haya sido erigido en falta por el Reglamento.

El cumplimiento de este precepto no sólo en el Servicio Civil sino también en las demás áreas de la Administración, puede significar un extraordinario avance hacia la recuperación de su eficiencia, institucionalidad y confiabilidad.

Actuar con neutralidad político-partidista

La modernización del Estado y de su Administración implica un nuevo orden jurídico e institucional en busca del fortalecimiento del Estado de Derecho y de la preservación del régimen democrático. Ello impone, pues, la necesidad de que el estatuto de la función pública, a través del acápite ñ) del Art. 128 del Reglamento, haya establecido como un deber del empleado, el de actuar con neutralidad político-partidarista en el desempeño de sus funciones.

El funcionario o empleado público presta servicios al Estado, y, en consecuencia, en el ejercicio de la función pública debe

(388) El sistema de mérito de Puerto Rico, luego de una fructífera vigencia de medio siglo en estos momentos pasa por la "prueba de fuego". Apunta José A. Punsoda Díaz: "Permítanme aclarar este punto. Los servidores públicos suponen responder a las directrices de la administración electa en las últimas elecciónes. En nuestro país esto significa que se enfrentan tanto al problema del relevo de cuadros como al del status políticos con regularidad cíclica cada cuatro años. Se enfrentan estos servidores por un lado a los "papelitos por debajo de la mesa", órdenes de contratar o favorecer a determinada persona, y por otro a la directriz de adelantar la causa de un status político en el que no creen. Se atribuyen, entonces, estas personas el rol de representantes de los ciudadanos cuyos intereses serán ignorados por el gobernante de turno. A esto se refiere la queja común sobre la politización de la administración pública. Sin embargo, pedirles a estas personas que actúen de otra forma es pedirles que no asuman posiciones morales, es asumir que las normas y valores de esos individuos no son las mismas del resto de la sociedad, que están sujetas a cambio cada cuatro años". Conetica, San Juan Puerto Rico, 1995. (Organo de la Oficina de Etica Gubernamental.

actuar con suma entereza e imparcialidad. Si uno de los objetivos de la Ley es la erradicación de las discriminaciones y los privilegios políticos, corresponde al empleado o funcionario tener como asidero este principio en el ejercicio de su función pública. El incumplimiento de este deber también es sancionado por el Reglamento.

Evitar la comisión de faltas

En el sistema de Servicio Civil la comisión de faltas puede dar lugar a la separación del empleado del servicio, sea o no de carrera. En esa virtud el acápite o) del art. 128 consagra como deber "Evitar la comisión de las faltas disciplinarias que se señalan en el presente Reglamento".

Hay faltas cuya comisión implica la destitución, son aquellas de quinto grado, previstas en el Art. 157 del Reglamento, pero la comisión reiterada, de otras de menor grado, también da lugar a la separación del servicio. El empleado deberá tener presente estas disposiciones para preservar su función pública y un limpio historial de servicio en la Administración.

Ejercer con rectitud, honestidad e integridad sus derechos

La Ley y el Reglamento, como hemos apuntado, prescriben un régimen de derecho, tanto para los empleados de carrera como para los demás. Por esta razón el acápite p) del Art. 128 establece como deber, el de "Ejercer con rectitud, honestidad e integridad los derechos que se les reconocen[389] por la Constitución de la República, la ley y otras disposiciones legales y reglamentarias".

En varias ocasiones nos hemos referido al ejercicio honesto de la función pública. La filosofía y letra del acápite transcrito imponen al empleado y funcionario ejercer con honestidad e

(389) A pesar de lo dicho precedentemente, en Puerto Rico durante la última década se viene realizando una interesante experiencia dirigida a promover la honestidad en el servicio público al instituirse la Oficina de Etica Gubernamental y promulgarse un Código de Etica para los servidores de la Rama Ejecutiva, que entre otras prohibiciones establece que: "Ningún funcionario o empleado público utilizará los deberes y facultades de su cargo ni la propiedad o fondos públicos para obtener, directa o indirectamente para él, para algún miembro de su unidad familiar, ni para cualquier otra persona, negocio o entidad, ventajas, beneficios o privilegios que no estén permitidos por ley". Ley de Etica Gubernamental (No. 12 del 24 de julio de 1985), Oficina de Etica Gubernamental, San Juan, Puerto Rico, pág. 11, Impresión mimeografiada. Nuestra Constitución en su artículo 102 establece disposiciones semejantes.

integridad los derechos que les acuerda la Constitución y todo el sistema de Servicio Civil. Su ejercicio contrario a las normas legales y morales también es sancionado por el Reglamento.

Tener un comportamiento acorde con la ley y la moral pública

Reconstruir y democratizar a una Administración Pública sometida desde su advenimiento a flagelos atentatorios contra los principios de legalidad y de moral pública, ha demandado la reiteración de los postulados de ética en el ejercicio de la función pública. De ahí que el Reglamento, en el acápite q) de su Art. 128, del Art. 128 ponga a cargo del empleado el deber de que: "En todo momento y situación, ha de tener un comportamiento acorde con los principios y normas que constituyen la esencia de los tratados de moral social, los códigos de ética profesional, los instrumentos y vías de relaciones humanas civilizadas, reconocidos y sancionados por la mejor cultura del pueblo dominicano".

Estos principios de moral social, de ética y de relaciones humanas, para viabilizarlos en la Administración Pública hay que recurrir al proceso de adiestramiento en servicio, para así actualizar a los servidores del Estado.

Cumplir con los demás deberes

Por último, el acápite r) del Art. 128 del citado Reglamento instituye como deber, el de cumplir con los demás deberes que exigen las leyes, los reglamentos y las instrucciones oficiales vigentes.

Creemos que el hecho de que el Reglamento haya establecido una regulación integral y armónica dirigida a orientar la conducta de los empleados y funcionarios tendrá efectos de gran trascendencia en la Administración Pública, puesto que pone en manos de los superiores instrumentos adecuados para pautar el ejercicio de la función pública de sus subordinados, y, en caso de incumplimiento, aplicar las sanciones disciplinarias de lugar. Del ejercicio de una eficiente y democrática supervisión dependerá el éxito de la aplicación de este régimen de derecho.

Prohibiciones

El sistema de Servicio Civil representa nuestro Derecho Administrativo Laboral, como ya hemos expresado, y como tal tiene que reglar aquellas situaciones administrativas que se presenten en su aplicación, como las referentes a las prohibiciones. Es así como el Reglamento, en su Art. 129, señala tales prohibiciones, a la vez que su inobservancia la califica como falta disciplinaria.

Realizar actividades ajenas a sus funciones

Esta prohibición, contenida en el acápite a), del Art. 129, es consecuencia del deber que demanda del empleado y funcionario una dedicación completa al ejercicio de su función pública dentro de la jornada de trabajo.

El desconocimiento de esa prohibición es usual en la Administración Pública, y tanto la viola el empleado que la transgrede directamente, como el superior inmediato que la permite. Las Oficinas de Personal institucionales pueden jugar en este aspecto un importante rol de control y adecentamiento del servicio público.

El Reglamento sanciona esta prohibición en el Art. 155, acápite c), la calificarla como falta de tercer grado.

Abandonar o suspender sus labores

También como corolario del principio de consagración al trabajo el acápite b) del Art. 129 prohíbe Abandonar o suspender sus labores sin aprobación previa de autoridad competente.

Esta prohibición conlleva un expreso desconocimiento de la autoridad del superior inmediato y un acto de falta de solidaridad institucional, que el Reglamento, en su Art. 153, acápite e), califica como falta de primer grado.

Retardar o negar la prestación de servicios

La obligación primaria de un servidor público es la de ejecutar la función que se le ha encomendado, para el cumplimiento de los

fines del Estado. Por ello el acápite c) del Art. 129 terminantemente prohíbe retardar o negar injustificadamente el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación de los servicios que le corresponden;[390]

Es práctica de constante vigencia en la Administración Pública presentar obstáculos a la ciudadanía para la prestación del servicio solicitado, lo cual contraviene el precepto del mencionado acápite c). Esta actitud podría superarse con una eficiente supervisión del titular de la unidad y de la Oficina de Personal institucional.

Este hecho bien podría calificarse como falta de primer grado, conforme a lo dispuesto por el acápite g) del Art. 153 del Reglamento.

Ofrecer informaciones no autorizadas

En páginas anteriores comentamos el deber de guardar reserva y confidencialidad de los asuntos propios de la función pública. En base a ello el acápite d) del Art. 129 del Reglamento, prohíbe tajantemente dar noticias o informaciones sobre asuntos de la institución, cuando no estén facultados para hacerlo.[391]

Esta prohibición cae dentro de las especificaciones del acápite g) del Art. 156 de Reglamento, y como tal, puede ser calificada como falta de segundo grado.

Dedicarse a actividades que lesionen la imagen de la Administración Pública

A todo servidor estatal le corresponde llevar un comportamiento acorde con la Ley y la moral pública, a fin de que pueda mantenerse una imagen satisfactoria de la Administración Pública. De ahí que el acápite e) prohíba a todo empleado dedicarse, tanto en el servicio como en la vida privada, a actividades que puedan

---

(390) En igual sentido ha estatuído el Código de Etica puertorriqueño al disponer que "Ningún funcionario o empleado público dilatará la prestación de los servicios que las agencias ejecutivas del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico estén obligadas a ofrecer, ni entorpecer el funcionamiento eficiente de la Rama Ejecutiva". Ibid, pág. 11.

(391) El Código de Etica de Puerto Rico regla esta prohibición con mayor cobertura al disponer que: "Ningún funcionario o empleado revelará o usará información confidencial, adquirida por razón de su empleo, para obtener, directa o indirectamente, ventaja o beneficio económico para él, para un miembro de su unidad familiar o para cualquier otra persona, negocio o entidad". Ibid. pág. 12.

afectar la confianza del público en su condición de servidor del Estado.

Y en verdad un comportamiento indecoroso de un empleado, tanto en el ejercicio de la función pública como en su vida privada, lesiona la imagen y credibilidad de la Administración Pública. El desconocimiento de esta prohibición podría caer dentro de las especificaciones de los acápites c) y e) de los Arts. 155 y 157, calificadas como faltas de tercer y quinto grado respectivamente, pudiendo dar lugar a la destitución del empleado.

Observar una conducta indecorosa

Los anteriores comentarios son válidos para este tema previsto por el acápite f) del Art. 129, y que impone como prohibición observar una conducta que pueda afectar la respetabilidad y dignidad de la función pública;

Inclusive, los mismos argumentos en cuanto a la calificación de las faltas pueden utilizarse en este caso.

Aceptar dádivas y otras gratificaciones

Brevemente comentamos el flagelo de la corrupción en la Administración Pública. Por ello el acápite g) del Art. 129 prohíbe solicitar, aceptar o recibir, directamente o por medio de persona interpuesta, gratificaciones, dádivas, obsequios, comisiones o recompensas, como pago por actos inherentes a sus cargos."(392)

Esta prohibición es calificada como falta de quinto grado contenida en el acápite f) del Art. 157, y su comisión de lugar a la destitución.

Aceptar ventajas o beneficios

También, como una derivación del interés de controlar la corrupción, el acápite h) del Art. 129 prohíbe solicitar, aceptar o

(392) El legislador del Puerto Rico al regular esta situación fue más amplio al disponer que: "Ningún funcionario o empleado público aceptará o solicitará de persona alguna, directa o indirectamente, para él, para algún miembro de su unidad familiar, ni para cualquier otra personal, negocio o entidad, bien alguno de valor económico, incluyendo regalos, préstamos, promesas, favores o servicios a cambio de que la actuación de dicho funcionario o empleado público esté influenciada a favor de esa o cualquier otra persona". Ibid., pág. 12.

recibir ventajas o beneficios, en dinero o en especie, por facilitar a terceros la adquisición de bienes y servicios del Estado, o facilitar a éstos la venta de bienes y servicios al Estado.

El acápite f) del Art. 157 califica el desconocimiento de esta prohibición como del falta de quinto grado, sancionable con la destitución.

Prestar en su condición de funcionario público servicios de asesoría al Estado.

El acápite i) del Art. 129 prohíbe a todo servidor público prestar, a título particular y en forma remunerada, servicios de asesoría o de asistencia al Estado, relacionados con las funciones propias de su cargo.

Esta prohibición tiene la misma calificación y sanción que la precedente.

Recibir más de una remuneración con cargo al erario

En interés de que una persona no ejerza más de una función pública remunerada, con las excepciones legales, para así darle oportunidad de trabajo a otros ciudadanos, el acápite j) del Art. 129 prohíbe recibir más de una remuneración con cargo al erario, excepto en los casos previstos en las leyes o reglamentos.[393]

Obtener préstamos de personas vinculadas en ocasión del trabajo.

En la Administración Pública se pueden presentar situaciones de conflicto que surgen cuando se enfrentan los intereses personales de determinados funcionarios o empleados, con su obligación de cumplir deberes frente al público. De ahí la prohibición impuesta al empleado por el acápite k) del Art. 129, de "obtener préstamos

---

(393) La Ley de Etica de Puerto Rico ha ido más lejos al disponer que: "Ningún funcionario o empleado público que esté regularmente empleado en el Gobierno recibirá paga adicional o compensación extraordinaria de ninguna especie del Gobierno de Puerto Rico o de cualquier municipio, junta, comisión u organismo que dependa del Gobierno, en ninguna forma, por servicio personal u oficio de cualquier género, aunque sea prestado además de las funciones ordinarias de dicho funcionario o empleado, a menos que la referida paga adicional o compensación extraordinaria esté expresamente autorizada por el Artículo 177 del Código Político o por alguna otra disposición de ley". *Ibid.*, pág. 13. Como puede advertirse el pago de horas extra están incluidas en esta prohibición.

y contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales se tengan relaciones oficiales en razón de los cargos públicos que desempeñan."

La inobservancia de esta prohibición es calificada como falta del quinto grado, por el acápite l) del Art. 157, y da lugar a destitución.

Intervenir en la suscripción de contratos con el Estado

Otra situación de conflicto de intereses es la planteada por el acápite l) del Art. 129, al prohibir a los servidores públicos intervenir, directa o indirectamente, en la suscripción de contratos con el Estado, y en la obtención de concesiones o beneficios que impliquen privilegio oficial en su favor, salvo en los casos en que por mandato de la Ley los deban suscribir.[394]

La violación de esta prohibición puede ser calificada de falta grave, al tenor del acápite g) del Art. 157, conllevando como sanción la destitución del cargo.

Asistir al trabajo en estado de embriaguez

Hemos reiterado que el comportamiento personal del empleado incide en la imagen de la Administración Pública y que en todos los casos de su gestión debe proyectar confiabilidad y representatividad de sus integrantes. Ahí nace la disposición del acápite m) del Art. 129, al prohibir asistir al lugar de trabajo en estado de embriaguez o bajo el influjo de drogas o sustancias estupefacientes.

El acápite e) del Art. 156 del Reglamento califica esta falta como del cuarto grado, con sanción de multa del 16% al 25% del sueldo de un mes. La reincidencia en la comisión de esta falta conlleva la destitución, en virtud del acápite a) del Art. 157.

Incurrir en el desconocimiento de otras prohibiciones

Ha sido previsor el Reglamento al sancinar al servidor público

(394) Este precepto en lo que lleva vigente el sistema de Servicio Civil ha resultado inoperante. Es una práctica usual en la Administración Pública la de conceder contratos de construcción de obras y de otra naturaleza a funcionarios de la propia institución.

cuando viole las demás prohibiciones que se establezcan por vía legal o reglamentaria, o que resulten del buen entendimiento y observancia de la ética social y administrativa, de acuerdo con el acápite n) del Artículo 129 de dicho Reglamento.

Recurrir a influencias jerárquicas

Un régimen de Carrera Administrativa debe propiciar la vigencia del principio del mérito y la gestión democrática de todos sus procesos. De ahí resulta lo establecido en el acápite ñ) del citado Art. 129, al prohibir a los empleados y funcionarios, valerse de influencias jerárquicas para propiciar y/o conminar a relaciones íntimas y/o sentimentales con compañeros de trabajo;

El acápite d) del Art. 157 califica esta falta como de quinto grado, sancionada con la destitución.

Cometer actos lesivos a la moral

Los servidores del Estado deben prácticar los principios de pertenencia al servicio público y de anonimato, los cuales le exigen un comportamiento social ajustado a la moral pública. Al efecto el acápite o) del Art. 129 les prohíbe cometer actos lesivos a la moral o que promuevan el escándalo público en la institución o en cualquiera de sus dependencias, dentro o fuera del horario normal de trabajo.(395)

La falta consistente en violar tal prohibición bien podría ubicarse dentro del acápite s) del Art. 157, al calificarla como de quinto grado, que conlleva la sanción de destitución.

Usar indebidamente informaciones de otros compañeros de trabajo

El régimen de Servicio Civil, en interés de mantener el debido respeto entre compañeros en sus relaciones de trabajo en la

(395) El régimen ético de Puerto Rico concede capacidad a los ciudadanos para promover investigaciones de empleados o funcionarios que estén contraviniendo la Ley. En efecto estatuye su Art. 5.1. que "Cualquier ciudadano privado o cualquier funcionario o empleado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico podrá solicitar de la Oficina, mediante querella escrita y bajo juramento, que esta inicie una investigación bajo cualquiera de las disposiciones de esta Ley. A tal fin el promovente deberá exponer en su querella todos los hechos en que se fundamenta su creencia de que procede la investigación". Ibid., pág. 26.

Administración Pública, prohíbe, a través del acápite p) del Art. 129, del Reglamento, requisar, sustraer o copiar informaciones de exclusivo manejo de otros compañeros de trabajo sin la expresa autorización de estos o de su superior jerárquico, cuando éstos fueren competentes para darla.

Ha correspondido al acápite k) del Art. 156 calificar esta falta como de cuarto grado, sancionada con multa del 16% al 25% del sueldo de un mes.

Usar lenguaje inadecuado

La Administración Pública debe ser un centro de civilización, ya que a ella compete satisfacer las necesidades más perentorias de la sociedad. Sus integrantes deberán ser ejemplares ciudadanos dedicados a la más abnegada función social, servir al Pueblo. Entonces a ellos les corresponde ofrecer ejemplos de decoro y buen comportamiento. En tal sentido el acápite q) del Art. 129, prohíbe usar lenguaje soez, vulgar o lascivo, con o sin fines ofensivos dentro de la institución.(396)

Esta falta es considerada de tercer grado, de acuerdo con el acápite e) del Art. 155, con sanción del 5% al 15% del sueldo de un mes.

Vestir trajes inadecuados

En ese mismo orden de ideas se inscribe el acápite r) del Art. 129, que prohíbe usar vestimentas escandalosas o que no correspondan a la naturaleza del lugar donde se labora.(397)

El servidor público que cometa esta falta, calificada como de tercer grado por el acápite f) del Art. 155, también es pasible de una sanción similar a la prevista para la falta precedentemente señalada.

---

(396) ¿Cómo la propia ciudadanía podría controlar esta situación y denunciar el incumplimiento de este precepto? Una forma de control sería que en cada Secretaría de Estado y demás instituciones fueran creadas unidades de Información al Público, donde, además de orientar a la ciudadanía se establecieran buzones de quejas y sugerencias. Paralelamente a tales unidades podría crearse también un Comité de Etica Gubernamental en cada organismo con capacidad para conocer de las quejas y sugerencias y presentar propuestas a las instancias superiores. Véase Raymundo Amaro Guzmán, Desburocratización de la Administración Pública, ob. cit., pag. 64

(397) El control de esta prohibición también caería dentro de la competencia del propuesto Comité de Etica Gubernamental.

Prohibición de prestación de servicios en una misma unidad, de personas unidas por lazos de consanguinidad o afinidad

Ha sido filosofía y objetivo del sistema de Servicio Civil promover la instauración de un régimen estatutario que permita el ejercicio democrático e imparcial de la función pública. En tal sentido el párrafo I del Art. 129 dispone que "no podrán prestar servicios en una misma unidad de trabajo, los cónyuges y quienes estén unidos por lazos de consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive.".

Por unidad de trabajo debemos entender un departamento, una división o sección, dentro de una Secretaría de Estado, Dirección General o institución autónoma o descentralizada. De ahí que los cónyuges o personas unidas por el lazo de consanguinidad o afinidad podrían laborar en una misma Secretaría de Estado, pero en Direcciones Generales o departamento diferentes.

Prohibición de designar a una misma persona con más de un cargo remunerado del erario

En párrafos anteriores nos referimos a la prohibición de recibir más de un sueldo del erario. El párrafo II del citado artículo también establece como prohibición que "ninguna persona podrá ser designada para desempeñar más de un cargo dentro del servicio civil, en forma simultánea, salvo si se tratare de labores docentes o de investigaciones, y las de carácter honorífico no afectadas por incompatibilidad legal".

La prohibición no alcanza las labores docentes, aún impartidas dentro del horario normal de trabajo, ni las investigaciones administrativas o de otra índole, cuando resulten de interés para la Administración Pública.

Prohibición de servir intereses de partidos

Este tema ha sido tratado en diversas oportunidades en esta obra. El párrafo III del art. 129 lo reitera al disponer que "También se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos sujetos a la Ley, servir intereses de partidos en el ejercicio de sus funciones, y en consecuencia dichos funcionarios y empleados no

podrán organizar o dirigir demostraciones ni pronunciar discursos, o distribuir propaganda de carácter político, ni solicitar fondos para los mismos fines, dentro de las oficinas públicas".(398)

Las razones de esta prohibición ya fueron expuestas, no sin antes reiterar las concernientes a la neutralidad política demandada por una Administración Pública democrática, al servicio únicamente de los intereses de la nación.

Prohibición de reuniones no autorizadas

Respetuoso con los principios de autoridad y de control, el párrafo IV del Art. 129 dispone también la prohibición de la celebración o promoción de reuniones de empleados públicos en horas laborables, que interrumpan las labores o el funcionamiento total o parcial de las oficinas, salvo el caso de que tales reuniones sean convocadas por los funcionarios directivos de la misma para tratar asuntos oficiales.

Además resulta una descortesía y falta de respeto hacia el superior inmediato de la organización la celebración de reuniones dentro del local de trabajo sin su previa autorización.

Prohibición de intervención de personas ajenas a las oficinas

Las previsiones reglamentarias para controlar las propagandas o promociones políticas o de cualquier otra índole, no sólo se han limitado a prohibir la participación del propio empleado, sino que han ido más lejos aún, al impedir la participación en tales reuniones de personas no vinculadas al trabajo. En efecto, el párrafo V del Art. 129 así lo dispone, al prohibir "la intervención de personas ajenas o extrañas a las oficinas públicas, en cualquier reunión dentro de las mismas, con fines de propaganda, agitación, proselitismo o actividades de cualquier carácter o naturaleza."(399)

---

(398) En una Administración politizada esta prohibición resultará de difícil control, sobre todo desde el momento en que el partido triunfador en la contienda electoral tome el ejercicio del poder y el control absoluto de la Administración Pública, como resultado de la entronización en su gestión del clientelismo político y populista, y como consecuencia el Estado se convierta en un Estado de partido. Otra sería la situación si hubiéramos institucionalizado las aspiraciones del extinto Presidente Héctor García Godoy cuando al momento de redactar el primer proyecto de Ley de Servicio Civil dijo a quienes lo elaboraron: "Yo sólo aspiro a nombrar a los Ministros y Vice-Ministros; los demás empleados, que ingresen al Gobierno a través de concursos de oposición.

(399) Como consecuencia de lo ya apuntado, referente al Estado de partido, esta prohibición también resultará de difícil control. De instituirse los Comités de Etica Gubernamental el control de esta situación podría caer dentro de sus competencias.

El empleado o funcionario responsable de promover u organizar tales reuniones, es susceptible de ser sancionado disciplinariamente y caería dentro de las faltas previstas en acápite c) del Art. 156, calificadas como falta de cuarto grado, con sanción de multa del 16% al 25% del sueldo de un mes, y con la destitución en caso de reincidencia, según establece el acápite a) del art. 157, al calificar tal reincidencia como falta del quinto grado.

Destitución del funcionario promotor de reuniones no autorizadas

El Reglamento ha sido enérgico en las previsiones instituídas para evitar la celebración de reuniones no autorizadas, al disponer, en el párrafo VI, del citado Art. 129, la destitución de los funcionarios que provoquen o auspicien reuniones que conlleven interrupción de las labores.

Estas previsiones deberá tenerlas presentes la Oficina de Personal institucional para difundirlas entre los empleados y funcionarios del organismo, sobre todo, ante la prerrogativa que confiere el sistema de Servicio Civil a los servidores públicos, de organizarse, al tenor del Art. 30 de la Ley.

Prohibición de la suspensión voluntaria de actividades. Destitución de sus promotores

Dentro del orden precedentemente señalado el Reglamento, como medida preventiva para evitar reuniones no autorizadas y las suspensiones voluntarias de actividades que las mismas conllevan, ha dispuesto, en el párrafo VII del Art. 129, prohibir "la suspensión voluntaria de actividades en oficinas públicas, cual que sea la causa que se alegue o invoque para las mismas. Los empleados que por palabras, escritos, comunicados o proclamas, inciten a la suspensión de actividades o la provoquen, serán separados de sus cargos."

Como se advierte de la lectura de dicho párrafo, no es preciso que se consume el hecho de la suspensión voluntaria de actividades para ser sancionado con la separación del cargo; sólo basta que los empleados con palabras, escritos, comunicados y proclamas inciten a la suspensión.

Incompatibilidad de funciones

Como hemos podido apreciar el decreto reglamentario de la Ley, en una ponderada previsión, ha regulado situaciones administrativas nunca antes regladas en nuestra Administración Pública, en un sólo texto coherente y moderno, que, además de actualizar obsoletas disposiciones, ha incorporado a nuestro ordenamiento jurídico administrativo nuevas figuras. Tal es el caso de la incompatibilidad legal de acumular varias funciones públicas en una empleado o funcionario. Así lo ha previsto el Art. 130, al esbozar en sus diferentes acápites los casos de incompatibilidad de funciones.(400)

Incompatibilidad nacida del desempeño de dos cargos remunerados y permanentes

Precedentemente habíamos apuntado la conveniencia de únicamente atribuir a un servidor del Estado una sola función pública remunerada y permanente, para que así otros ciudadanos también pudiera ingresar al servicio público. Así lo dispone el acápite a) del Art. 130, al prohibir "Desempeñar otro cargo remunerado y permanente dentro de la Administración Pública, excepto la actividad cultural, docente y de investigación científica y administrativa, y la participación en juntas, comités, grupos de trabajo u otras formas de acción conjunta, que por mandato de la ley o de los reglamentos, corresponda a determinados funcionarios por la naturaleza de sus responsabilidades".

El transcrito acápite formula las excepciones de la prestación de servicios oficiales que pueden desempeñarse conjuntamente con otra función pública remunerada. Hasta la expedición del Reglamento, sólo la docencia y la participación en juntas, comités, grupos de trabajo y otras formas de acción conjunta podían ejercerse sin caer en incompatibilidad. Las demás excepciones, como la investigación científica y administrativa, y la actividad cultural, fueron introducidas por el Reglamento en nuestro sistema de Servicio Civil.

---

(400) El control de estas incompatibilidades también podría ser de la competencia de los propuestos Comités de Etica Gubernamental.

Incompatibilidad resultante de la participación en la Comisión de Personal, luego de haber actuado como autoridad sancionadora

Como ha sido expuesto en el capítulo referente a la organización del Servicio Civil, dentro del sistema se han establecido, como instancias conciliatorias preliminares al inicio del procedimiento de lo contencioso-administrativo, las Comisiones de Personal de las respectivas Secretarías de Estado y demás entidades cubiertas por la Ley.

El Reglamento, en el acápite b) del Art. 130, considera como incompatible la participación en dicha Comisión, del funcionario que a la vez haya impuesto la sanción impugnada. "Nadie puede ser juez y parte a la vez; es un viejo principio de Derecho, aplicable en este caso.

Incompatibilidad de un funcionario del Poder Ejecutivo designado en el Tribunal Superior Administrativo

Esta incompatibilidad está prevista en el acápite c) del Art. 130, al considerar que ningún servidor permanente de un cargo de la Rama Ejecutiva puede ser designado como miembro del Tribunal Superior Administrativo o en otro órgano de naturaleza contencioso-administrativa o judicial; o sea, que este funcionario, en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico, no puede integrar la Cámara de Cuentas, institución que, como se ha dicho, ejerce las funciones del Tribunal Superior Administrativo.

Si dicho órgano conoce de la impugnación de las decisiones de la Administración Pública, seria contraprudecente que un funcionario activo de ésta, figurara como juez, y cabría aquí, en cierto modo, repetir lo ya dicho de "Juez y parte."

Incompatibilidad dispuesta por la Constitución, las leyes y los reglamentos

El acápite d) del art. 130 regula estas incompatibilidades, que resultan obvias al ser instituidas por un precepto legal, Ningún empleado o funcionario podrá ser parte de cualquier órgano o entidad dependiente del Poder Ejecutivo o de otro Poder del

Estado, en cuanto tal situación esté prohibida por la Constitución, las leyes o los reglamentos.

Incompatibilidad surgida de su condición de Juez y parte

Vimos en párrafos anteriores la incompatibilidad resultante de la designación en la Comisión de Personal de la autoridad que impuso la sanción objeto de impugnación. Este mismo argumento es válido para esta incompatibilidad prevista en el acápite e) del Art. 130.

Incompatibilidad resultante de un conflicto de intereses.

Ya hubimos de comentar los conflictos de intereses surgidos en ocasión de obtener préstamos con personas vinculadas a la función pública. El acápite f) del Art. 130 regula esta nueva situación, al prohibir a todo funcionario o empleado participar en actividades oficiales en las que el empleado tenga algún interés económico, patrimonial o de índole política, que en algún modo ponga en contradicción una dualidad de atribuciones, derechos o intereses.

Prohibición de ejercer cometidos contradictorios y de inconvenientes para el Estado.

El acápite g) del Art. 130 declara incompatible "Ejercer, participar o desempeñar cometidos que conforme a la Constitución o las leyes resulten moral o administrativamente contradictorios, o de notoria y lógica inconveniencia para el Estado o la sociedad nacional."

Prohibición de ejercer otra actividad en menoscabo de la función pública

El Reglamento ha sido sumamente cauteloso al regular el ejercicio de la función pública, al punto de impedir la realización de cualquier otra actividad, aun profesional, que pueda incidir negativamente en los resultados de la gestión. El acápite h) del art. 130, prohíbe "desempeñar cualquier cargo, profesión o actividad

que menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del empleado."

Esta previsión, sin embargo, en un medio como el nuestro, resulta de difícil aplicación, ante la realidad de que el empleado tiene que recurrir a otras actividades como medida de subsistencia, por la misma precariedad del salario.(401)

Incompatibilidad resultante de percibir una pensión del Estado

El acápite i) del Art. 130 del Reglamento, prescribe la incompatibilidad de ejercer una función pública remunerada y recibir a la vez una pensión del Estado.(402)

Incompatibilidad establecida legalmente

Las demás incompatibilidades, no señaladas específicamente, pero que consten en leyes o reglamentos, son previstas por el acápite j) del Art. 130 del Reglamento.

Consecuencia de la aceptación de un cargo remunerado incompatible con el que se ejerce: Renuncia de este.

Esta situación ha sido regulada por el Art. 131 del Reglamento, al disponer que "la aceptación de un nuevo cargo remunerado, incompatible con el que se esté ejerciendo, implica la renuncia de éste, salvo en los casos de excepciones contempladas en la Ley o en los reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo."

---

(401) En Puerto Rico la prohibición es más rígida, ante el alto nivel de remuneración del empleado público con respecto al nuestro. Dispone el Código de Etica que: "Ningún funcionario o empleado aceptará un empleo o relaciones contractuales, de negocio o responsabilidades adicionales a las de su empleo o cargo público, ya sea en el Gobierno o en la esfera privada, que, aunque legalmente permitido, tenga el efecto de menoscabar su independencia de criterio en el desempeño de sus funciones oficiales". Ibid., pág. 12.

(402) En la Administración Pública suele darse la situación de que un jubilado del Gobierno central preste servicios, bien por contrato o nombramiento en una institución autónoma o descentralizada del Estado o viceversa.

CAPITULO XVIII

PROTECCION, SEGURIDAD Y BIENESTAR DE LOS EMPLEADOS DERECHOS GENERALES Y ESPECIAL

SUMARIO:

Consideraciones generales. Protección: Indemnización económica. En cuál ... ación puede el funcionario de libre nomramiento y remoción invocar el Art. 28. Responsabilidad por el trámite de pago. Situación en caso de negativa al trámite: Responsabilidad civil del Secretario de Estado, o del Director General o Nacional.Cómputo de los diez (10) años en servicio. Caso del servidor público separado del servicio que califica para recibir una pensión. Efecto de la sentencia de la Cámara de Cuentas: Autoridad de la cosa juzgada. Destitución del Secretario de Estado o Director General o Nacional. Adecuación de la legislación social a las recomendaciones y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Derecho a organizarse conforme a la Constitución. Defender y proteger los derechos de sus afiliados. Procurar el mejoramiento de sus miembros.Colaborar con la Administración Pública para su mejoramiento y el de su servidores. Representar a sus miembros en los organismos administrativos y jurisdiccionales y darle asesoramiento. Programa de actividades de asistencia y de desarrollo de sus miembros. La sindicalización de empleados públicos en el Derecho comparado. Derechos generales. Derechos especiales. Estabilidad en el cargo. Ascensos por méritos personales. Recibir las compensaciones instituídas en base al rendimiento. Ejercicio de los recursos establecidos en su favor. Restitución en el cargo cuando sea comprobada una causa de fuerza mayor para el abandono. Derecho de indemnización. Ejercicio de los demás derechos en su condición de empleado de carrera. Prohibición de despido por el hecho del embarazo. Derecho de organización y acción laboral. Deberes administrativos especiales. Limitaciones de derecho. Incitar a la desobeciencia civil. Inducir a sus miembros a abandonar el trabajo. Ejercer actividades ajenas a sus fines. Incitar a sus miembros a negar cooperación para el logro de la eficiencia administrativa y ejercer acciones contrarias a la Administración. Actuar fuera de los límites de derecho y prerrogativas. Requisitos de la constitución. Cancelación de registro. Porcentaje de miembros requeridos para su constitución. Documentos requeridos para el formal registro en la ONAP. Estatuto de la organización. Nómina de los miembros fundadores. Acta de la asamblea general constitutiva. Elección de Directiva y Cambios. Estados relativos al movimeinto de fondos. Cuándo procede la denegación del registro. Puesta en mora del Director de la ONAP. Personalidad jurídica de las organizaciones laborales. Nulidad de los actos de una organización no registrada debidamente. Organo competente para cancelar el registro: Tribunal Superior Administrativo. Desarrollo de las organizaciones de servidores públicos. Prestaciones del Instituto de Auxilios y Viviendas (SAVICA)

Consideraciones generales

Como ya sabemos, la Ley y su Reglamento consagran un régimen de derechos en favor de todos los empleados y funcionarios de los organismos directamente dependientes del Poder Ejecutivo, con las exclusiones previstas en el Art. 2 del texto legal. En efecto, todos aquellos ciudadanos vinculados a la Administración Pública centralizada mediante un nombramiento regular expedido por el Presidente de la República, y que prestan servicios en forma permanente, están cubiertos por el sistema de Servicio Civil, y en tales condiciones son sujetos de derechos.

Pero la Ley instituye dos categorías de funcionarios dentro del sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, como hemos apuntado: los de libre nombramiento y remoción, y los de carrera. De allí que haya sido necesario distinguir cuáles derechos pertenecen a unos y otros. Los primeros son nombrados y removidos en la Administración Pública a discreción del Presidente de la República. En el segundo caso se trata de aquellos que ingresan, ascienden y permanecen en el servicio público en base al mérito personal demostrado en concursos de libre competición y otros modos de evaluación para desempeñar un cargo de carrera, aún cuando hoy sólo tenemos 351 empleados en la Carrera Administrativa, esperanzados en que en el futuro este número será incrementado considerablemente en la medida en que las condiciones políticas permitan la aplicación de la Ley.

De ahí, entonces, la necesidad de que la Ley y el Reglamento hayan consagrado un régimen general de derechos aplicables a todos los servidores públicos, sin importar su jerarquía y categoría, y otro especial, exclusivamente para los empleados de carrera.

Este Capítulo tratará de esbozar las características del régimen en protección, seguridad y bienestar de los servidores del Poder Ejecutivo, así como los derechos consagrados por la Ley y el Reglamento a su favor.

Protección: Indemnización económica.

Preceptúa el Art. 28 de la Ley que "Los empleados de carrera y aquellos con diez (10) años o más de servicio ininterrumpido en la Administración Pública, y que no califiquen para recibir la correspondiente jubilación, que sean separados del servicio en forma injustificada o por haber sido suprimido su cargo, tendrán derecho a recibir una indemnización económica equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que pueda exceder del salario de un año. Dicha indemnización será pagada inmediatamente con cargo al presupuesto del organismo que produjo la separación del servicio, en base al monto nominal del último sueldo devengado".(403)

El legislador ha conferido un tratamiento especial a los empleados de carrera, similar al prevaleciente en el Código de Trabajo, al instituir en su favor una indemnización equivalente al sueldo de un mes por cada año de trabajo en las condiciones antes descritas, cuando sean separados en forma injustificada, sin importar el tiempo de servicio. Igual tratamiento reciben aquellos empleados, que no son de carrera cuando tienen diez o más años de servicio ininterrumpido en la Administración Pública. En ambos casos los empleados, para recibir estas prestaciones, no deben calificar para obtener sus respectiva jubilaciones.

Ante las disposiciones del Art. 28, ¿cuál sería la situación de un funcionario de libre nombramiento y remoción que cumple con las condiciones previstas por dicho artículo, cuando fuere destituido a discreción del Presidente de la República.?

Observése que uno de los elementos para ser beneficiado con la prestación económica de la especie estriba en que el empleado haya sido separado del servicio en forma injustificada, esto es, sin haber cometido una de las causas que entrañen tal separación. En la categoría de funcionarios de libre nombramiento y remoción el Jefe del Estado puede remover libremente a un funcionario por consideraciones políticas, sin que haya cometido falta alguna, puesto que su permanencia en el cargo depende de la discreción

---

(403) A partir del presupuesto nacional del año fiscal de 1993, los fondos para pagar estas indemnizaciones han figurado en dicho documento, autorizados por la Ley de Gastos Públicos. La inaplicabilidad de esta disposición es otra manifestación más del reiterado desconocimiento y violación de la Ley, de parte de los altos ejecutivos del Gobierno y de la Dirección de ONAPRES.

del Primer Ejecutivo de la Nación. Sin embargo, es nuestra opinión que en esta situación el funcionario despedido puede invocar el Art. 28, ya referido, por haber consagrado parte de su vida a servir a la Administración Pública, sin importar su categoría de nombramiento.[404]

-¿En cuál situación puede el funcionario de libre nombramiento y remoción invocar el Art. 28?-

El texto comentado, además de la separación injustificada, fundamenta la prestación en favor del empleado "por haber sido suprimido su cargo" No se trata, entonces, de una destitución, sino de una separación del servicio por un interés de la propia Administración. En este supuesto el funcionario de libre nombramiento y remoción, en las condiciones previstas tiene derecho a invocar la prestación establecida por el citado Art. 28.

Responsabilidad por el trámite de pago

El Reglamento, para garantizar el pago de la prestación económica de que trata el Art. 28 de la Ley, ha regulado esta situación en su Art. 134, al disponer que "En los casos de separación de servidores públicos de carrera y de aquellos con no menos de diez (10) años de servicios ininterrumpidos en la Administración Pública, por las causas y condiciones establecidas en el Artículo 28 de la Ley, el titular del organismo que produjo la separación deberá tramitar de inmediato el pago de la indemnización señalada, siendo, en caso de negativa, susceptible de una acción por ante el Tribunal Superior Administrativo".

Como se observa, el Secretario de Estado y el Director General o Nacional, o cualquier otro ejecutivo del sector público, que haya recomendado la separación, deberá tramitar de inmediato el pago del monto dispuesto al efecto.

---

(404) Un funcionario de esta categoría, que permanezca diez años o más de manera ininterrumpida en la Administración Pública, ha acumulado méritos suficientes para ser indemnizado, sobre todo cuando se haya mantenido en la posición durante diferentes Gobiernos de partidos políticos distintos.

Situación en caso de negativa al trámite: Responsabilidad civil del Secretario de Estado, o del Director General o Nacional

Consciente de lo refractario de los ejecutivos de la Administración Pública al sistema de Servicio Civil, la parte final del citado artículo autoriza al empleado o funcionario a ejercer la debida acción ante la Cámara de Cuentas, en función de Tribunal Superior Administrativo, cuando se hayan agotado los procedimientos y recursos jerárquicos y administrativos.

Existen precedentes de pago de indemnizaciones resueltas administrativamente y en instancia conciliatoria.(405) Si el servidor público recurre a la Cámara de Cuentas y obtiene ganancia de causa, el titular que hubiere recomendado la separación estará obligado a tramitar el pago.

Cómputo de los diez (10) años de servicio

El transcrito Art. 134 en sus párrafos, establece los lineamientos para calcular los diez años en servicio:

"Párrafo I.- Los diez (10) años de servicio activo a que se hace referencia en el Artículo 28 citado, deberán ser continuos en la Administración Pública, aunque se hayan prestado en otros órganos del Estado distintos del llamado a pagar la indemnización."

"Párrafo II.- Los diez (10) años de servicio activo se entiende que deben ser de prestación de labores permanentes y continuas que demanden del titular del cargo de que se trate una labor de dedicación exclusiva dentro del horario de trabajo regular de la Administración Pública."

La aplicación de este precepto demanda el cumplimiento de las condiciones siguientes:

- Que se trate de diez o más años de **servicios ininterrumpidos**

(405) Tal fue el caso de la Lic. Nery Valverde, separada injustificadamente de la Oficina Nacional de Prespuesto (ONAPRES). Luego de conversaciones que sostuvieramos con el entonces titular de ONAPRES, Julio Reyes Bisonó, convinimos en que la Lic. Valverde era acreedora de las indemnizaciones previstas y en tal virtud le fue otorgada la suma de RD$108,000.00 (ciento Ocho mil pesos). Otras prestacines han sido concedidas en la misma ONAPRES y la Biblioteca Nacional. Estas limitadas concesiones tuvieron asidero presupuestario. A partir de ahí ONAPRES no ha autorizado el pago de otras indemnizaciones. Actitud esta, como se observa, violatoria de la Ley.

en el sector, bien se refieran al Gobierno central o descentralizado, pudiendo acumularse los años en servicios prestados a distintas instituciones de Derecho público;

- Que el servidor público no califique para recibir la jubilación instituida por la Ley No. 379 del 11 de diciembre de 1981;

- Que se trate de un cargo fijo, cuya remuneración esté consignada en el Presupuesto de la Nación, sin importar su naturaleza de libre nombramiento o de carrera; y

- Que el servidor público haya sido despedido sin cometer ninguna de las faltas disciplinarias que dan lugar a la separación del servicio público.

En el caso de que el funcionario o empleado reúna los requisitos exigidos por la Ley No. 379 citada, éste deberá ser acreedor de la correspondiente jubilación.(406)

Caso del servidor público separado del servicio, que califica para recibir una pensión

Esta situación también ha sido regulada por el Reglamento, al disponer el Art. 135: "Si el servidor público separado injustamente de su cargo es acreedor de la jubilación prevista en la Ley No. 379 del 11 de diciembre de 1981, tendrá derecho a recibir de inmediato los beneficios que le acuerda dicha ley, quedando a cargo de la Secretaria de Estado de Finanzas y del Director Nacional de Presupuesto (ONAPRES) el fiel cumplimento de esta disposición.

Efecto de la sentencia de la Camara de Cuentas: Autoridad de la cosa juzgada

El Reglamento es claro y determinante en cuanto a la ejecución de la decisión del órgano jurisdiccional, cuando favorezca al empleado, al disponer: "Art. 136.- En caso de que la separación injustificada del servidor diere lugar a litis entre éste y el Secretario de Estado o el titular del organismo, por el pago de las prestaciones correspondientes, el asunto será sometido a la consideración de la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo."

(406) Para mayor ampliación consúltese Instructivo para el Reclamo de las Prestaciones Económicas Instituidas por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa a favor de los Servidores Públicos, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1996.

"Párrafo.- Si la sentencia dictada fuere favorable al empleado, el titular de la institución llamada a efectuar el pago, deberá acatar dicha decisión, inmediatamente la misma adquiera la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada."

En una Administración del Estado donde se han institucionalizado las prácticas de desacato a las decisiones judiciales, ¿cuáles recursos tendría el empleador para hacer cumplir la decisión judicial en su favor?- En el tema siguiente es planteada la alternativa de solución.

Destitución del Secretario de Estado, o del Director General o Nacional

El Reglamento, en interés de fortalecer el derecho que asiste al empleado, estatuye: "Art. 137.- El pago de las prestaciones a que se ha hecho referencia, deberá hacerse con cargo al presupuesto de la institución que produjo la separación del servidor, quedando el titular del mismo responsabilizado del fiel cumplimiento de esta obligación, y su negativa será susceptible de generar responsabilidad civil en su contra."(407)

Nunca antes en la historia de la Administración Pública se había producido un precedente conminatorio para el cumplimiento de un deber taxativamente consagrado en el orden jurídico del Servicio Civil, al punto de que su incumplimiento de lugar no sólo a una **acción en responsabilidad civil,** sino también a la destitución del cargo, de acuerdo con el acápite u) del Art. 157 del Reglamento.(408)

---

(407) No existe en el país un solo precedente en que se haya incoado ante la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo una acción en responsabilidad civil contra un ejecutivo del Gobierno, en tal sentido.

(408) La destitución sólo puede producirla el Presidente de la República. La Cámara de Cuentas se limitaría a pronunciar su sentencia y podría admitir que el Secretario de Estado o ejecutivo de que se trate es pasible de ser destituído pero nunca pronunciar tal destitución, la cual estaría a discreción del Jefe de Estado. En un Gobierno respetuoso del orden jurídico, poco frecuente en nuestro medio, no habría problema en que el titular del Poder Ejecutivo, acatara la decisión judicial. Habría sido preferible conceder facultad al órgano jurisdiccional para destituir al funcionario transgresor de la normas del Servicio Civil; ello fortaleceria el sistema. Esta posibilidad deberia considerarse en una próxima reforma constitucional. Consideremos, sin embargo, que la Cámara de Cuentas debe decidir sobre la destitución o no de un funcionario en falta, ordenando la cancelación del nombramiento por la autoridad correspondiente.

Adecuación de la legislación social a las recomendaciones y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

El Servicio Civil, como institución sostenedora de la política de administración del personal público, tiende a incorporar al nuevo modelo de gestión de los recursos humanos, los más avanzados principios del Derecho laboral comparado, en la medida de su compatibilidad con el orden jurídico nacional. Dispone la Ley al efecto: "Art. 29.- Con la finalidad de que los miembros del Servicio Civil y la Carrera Administrativa tengan la protección y asistencia que les reconocen principios del derecho internacional, de los cuales el Estado Dominicano es signatario, se adecuará la legislación social vigente en el país a los tratados, recomendaciones y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las condiciones de empleo, seguridad social y conquistas económicas, así como otras normas que se consideren pertinentes."

Derecho a organizarse conforme a la Constitución

Hemos dicho que la legislación sobre Servicio Civil representa el Código de Trabajo de la Administración Pública, y que la ONAP es para los servidores públicos lo que la Secretaría de Trabajo representa para el trabajador del sector privado. De ahí que la Ley haya instituído en el sistema de Servicio Civil tradicionales conquistas laborales, del sector privado; a saber:

"Art. 30.- Los empleados públicos tienen derecho a organizarse, conforme lo establece la Constitución de la República, y a ejercer las acciones que derivan de tal prerrogativa, excepto aquellas que les están prohibidas por Ley."(409)

"Párrafo.- Las organizaciones de servidores públicos tienen los fines siguientes:

---

(409) En el Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización, la Confederación General de la Organización Internacional del Trabajo dispone que "los trabajadores y los empleados, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas". Aprobado por el Congreso Nacional, mediante Resolución No. 4505 del 21-7-56. Código de Trabajo y Normas Complementarias, Santo Domingo, 1995, Editora Lozano, C. por A., pág. 378 y ss.

a) Defender y proteger los derechos que la ley y los reglamentos reconocen a los empleados públicos;

b) Procurar el mejoramiento profesional, cultural, moral y social de sus miembros;

c) Colaborar con la Administración Pública para el mejor cumplimiento de las actividades de ésta y el mejor desempeño de los empleados;

d) Representar a sus miembros ante los organismos administrativos y jurisdiccionales competentes;

e) Dar asesoramiento y asistencia a sus miembros; y

f) Constituir, financiar y administrar, conforme a las normas vigentes, fondos de asistencia, cooperativas, centros de capacitación y perfeccionamiento profesional, entidades de recreación, bibliotecas, publicaciones y demás servicios de índole social y cultural destinados al desarrollo integral de sus miembros."

Al consagrar el derecho de organización de los empleados y funcionarios públicos la Ley ha instituído una extraordinaria conquista laboral en un país donde todavía se manifiestan, en su cultura política y en la Administración, los rudimentos de las férreas dictaduras que lo han sujuzgado. Este fenómeno ha engendrado en el servidor público un justificado temor hacia la organización, el cual representa uno de los principales obstáculos para el desarrollo de las asociaciones de servidores públicos.

Quiere decir, que nuestra Ley le confiere el derecho al servidor del Estado, de oganizarse de acuerdo con la Constitución y a ejercer las acciones derivadas de tal prerrogativa, excepto las prohibidas por nuestras leyes. Más adelante reiteramos las limitaciones impuestas por la propia Constitución, la Ley y el Reglamento del Servicio Civil.

Analicemos, pues, de acuerdo con el transcrito párrafo único del Art. 30 de la Ley, las finalidades de las organizaciones de servidores públicos.

Defender y proteger los derechos de sus afiliados

El sistema de Servicio Civil, en los textos de Derecho Público que le sirven de sustento, es reiterativo en la consagración de tales derechos y en el establecimiento de las vías administrativas y de

lo contencioso-administrativo para hacerlos valer, tanto dentro de la Administración como en los órganos contencioso-amdinistrativos.

En ese tenor las organizaciones de los servidores públicos desempeñarán un rol estelar en la concientización de sus afiliados acerca de los derechos que les asisten, y en la protección de los mismos ante las diferentes instancias establecidas a tales fines, para así dar cumplimiento a lo preceptuado por el acápite a) del Art. 30 comentado.[410]

Procurar el mejoramiento de sus miembros

Cuando el acápite b) del Art. 30 establece como finalidad de las organizaciones de empleados procurar el mejoramiento profesional, cultural, moral y social de sus miembros, el mandato del legislador se traduce en incorporar a las organizaciones y a sus afiliados al proceso de transformación y adecuación institucional de la Administración Pública, cuyos lineamientos él mismo ha formulado en el texto de la Ley.

Las bases para ese mejoramiento están consagradas en todos los sistemas de Servicio Civil, como habrá advertido el lector. Ahí está el INAP, con una misión de incalculable trascendencia para el mejoramiento profesional,cultural y moral de la burocracia del Estado.

Colaborar con la Administración Pública para su mejoramiento y el de su servidores

Esta acción, prevista en los acápites c) del Art. 30 de la Ley, y a) del Art. 140 del Reglamento, coincide con el planteamiento anterior. Ninguna otra institución civil puede prestar un papel tan

(410) El desconocimiento de las normas del Servicio Civil de parte de la propia burocracia, como hemos apuntado, ha sido uno de los principales obstáculos para su desarrollo, a diferencia de otros países. Así, cuando el Presidente Velazco Ibarra, en Ecuador, asumió su último mandato de Gobierno,antes de la toma de posesión anunció que promovería la derogación de la Ley de Carrera Administrativa sancionada por el Gobierno militar. Su aspiración tropezó con la fortaleza de organizaciones de empleados y funcionarios del Estado que frustraron sus deseos. Años después este sistema se convirtió en uno de los de mayor solidez y continuidad de la América Hispana.

relevante para la modernización de la Administración Pública, como la organización que aglutina a sus servidores.[411]

Al inicio de los programas de Reforma Administrativa en América Latina, muchos de ellos fracasaron debido a que su implantación se convirtió en el "Talón de Aquiles" de la Reforma. Y entre los factores coadyuvantes a esa frustración está la resistencia al cambio de la burocracia, por falta de motivación y conocimiento de los fines del proceso.[412]

Otra habría sido la situación si en ese programa dirigido a procurar la eficiencia de los servidores públicos, la organización laboral de sus miembros se hubiera convertido también en un ente protagónico de ese cambio institucional y de mejoramiento técnico y profesional de los servidores del Estado.

Representar a sus miembros en los organismos administrativos y jurisdiccionales, y darles asesoramiento

Los acápites d) y e) del Art. 30 de la Ley han previsto estas situaciones. Ya expusimos, al tratar de la Comisión de Personal como órgano conciliatorio establecido en las Secretarías de Estado y demás organismos dependientes del Poder Ejecutivo, el derecho del empleado de hacerse representar ante dicho órgano por su organización laboral. También hicimos notar esta prerrogativa en otras instancias.

Las organizaciones de servidores públicos son las más llamadas a orientar y asesorar a sus afiliados, tanto en las controversias puramente administrativas que se presenten con autoridades del Gobierno, como en aquellas de lo contencioso-administrativo, que pueden incoarse ante la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo.

Ahora la interrogante que surge ante esa misión de asistencia y asesoramiento es determinar hasta qué punto tales organizaciones

---

(411) La Asociación de Trabajadores del Estado, Inc., (ATE), entidad afiliada a la confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC) y a otras de Brasil, Argentina y Bruselas, recientemente ha iniciado a nivel nacional un programa de difusión del Servicio Civil, dando énfasis a los puntos relacionados con el Régimen Etico y Disciplinario de los Servidores de la Administración Pública. La ONAP aporta los profesores y ofrece el material bibliográfico. Otras organizaciones similares deberían incorporarse a este programa de orientación y concientización. La ATE para ajustarse a las previsiones del Reglamento está conformando asociaciones en diversas Secretarías de Estado.

(412) Véase Raymundo Amaro Guzmán, La Reforma Administrativa y la Carrera del Servidor Público, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1980.

pueden cumplir debidamente con este cometido, y hasta dónde llega su nivel de conformación, de acuerdo con la Ley y el Reglamento, y cuál es el grado de capacidad de sus directivos para la realización de ese mandato legal.

En el estado actual de nuestro Derecho Administrativo Laboral las organizaciones de servidores públicos aún no han logrado el grado de avance y conformación institucional[413] requerido para lograr a plenitud esta finalidad. Dudamos que las directivas de las organizaciones existentes, con alguna excepción pueda asumir en los momentos actuales este rol.[414]

Una salida para conjurar esta situación podría ser que la ONAP diseñará un programa intensivo de capacitación para que los dirigentes de las organizaciones existentes también con la asesoría de la ONAP promovieran la formación de las aun no creadas en las instituciones de la Administración Pública cubiertas por el Servicio Civil.

Programa de actividades de asistencia y de desarrollo de sus miembros

Por último el acápite f) del Art. 30 asigna una importante responsabilidad social a las organizaciones de servidores públicos, como se advierte de su lectura. En este punto surge también la interrogante del necesario fortalecimiento de cada organización y la toma de conciencia de su directiva, acerca de la responsabilidad que tiene por delante.

En el país hay organizaciones que han desarrollado una labor relevante de asistencia a sus miembros; tal es el caso de Asociación Dominicana de Profesores (ADP), cuyos miembros ejecutivos

---

(413) En el registro de organizaciones de servidores públicos que lleva la ONAP, institución autorizada para registrarlas legalmente como veremos más adelante, aun no se ha registrado la primera, pese a que algunas están en proceso de inscripción y conformación.

(414) La ONAP estaría en disposición de diseñar un programa especializado de Diplomado en Administración Pública para aquellos empleados que laboren en la Administración Pública, y las respectivas Asociaciones de servidores estatales estén interesadas en capacitarlos para prestar asesoramiento y difusión en materia de Servicio Civil, en la institución de que se trate, bajo la supervisión y coordinación de la ONAP.

han jugado un papel de primer orden en esteaspecto.[415] En otras Secretarías de Estado, de la magnitud de la de Educación, Bellas Artes y Cultos, podrían desarrollarse asociaciones similares para beneficio de sus empleados.

La sindicalización de empleados públicos en el Derecho comparado.

Citaremos la experiencia de Venezuela, al decir de Allan R. Brewer Carías. Este autor ha expresado:

"Uno de los derechos más importantes que la ley regula, y a lavez uno de los más innovadores del régimen de los funcionarios públicos, es el derecho a la sindicalización o derecho de los funcionarios públicos a organizarse en sindicatos. Se trata de una cuestión donde la ley venezolana ha seguido lo que ya era una orientación tradicional en la generalidad de los sistemas de derecho comparado que prevén un estatuto del funcionario público. Las luchas por la admisibilidad del sindicato de funcionarios públicos se inscribieron en la historia política de principios de siglo; definitivamente, después de la primera guerra mundial y fundamentalmente, luego de la segunda, el derecho del funcionario público a sindicarse, a organizarse en sindicatos, fue acogido sin discusión en el ámbito de la administración comparada. Asimismo, inclusive, la Organización Internacional del Trabajo ha admitido desde su octogésimo-séptima convención la posibilidad de la sindicalización de los funcionarios."[416]

---

(415) La Comisión de Educación de la Cámara de Diputados tiene bajo estudio el Proyecto de Ley de Educación, reintroducido nuevamente al Congreso Nacional luego de que el original perimiera al no haberse aprobado en dos legislaturas consecutivas, y ante las observaciones de la ONAP formuladas al Presidente de la República y a otras altas instancias, en el sentido de que dicho texto desconoce por completo el sistema de Servicio Civil, la citada Comisión nos ha incorporado a su seno, conjuntamente con los Doctores Cristóbal Gómez Yangüela y Victor Melitón Rodríguez R., para analizar dicho proyecto. Sería conveniente iniciar con la ADP un programa conjunto, esto es, Secretaria de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos, ADP y ONAP, para difundir el estatuto de Servicio Civil en el importante sector Educación.

(416) El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa, Comisión de Administraejón Pública, Cáracas, 1971, pág. 42.

Nuestro texto, en cambio, no instituye la sindicalización de manera expresa, pero de acuerdo con el Art. 29 consagra el derecho de los empleados a organizarse en asociaciones.[417]

Derechos generales

Ya hubimos de avanzar, en las consideraciones introductorias de este capítulo, que la Ley y el Reglamento prevén derechos generales que les son conferidos a todos los empleados y funcionarios, sin distinguir su rango o categoría,[418] a saber:

"Art. 132.- (del Reglamento): Son derechos generales de todos los servidores públicos sujetos a este Reglamento, sean o no de carrera, los siguientes:

a) Percibir puntualmente la remuneración que para el respectivo cargo fije la ley, el Reglamento o los Manuales de Cargos Clasificados correspondientes, así como los demás beneficios y compensaciones de carácter económico establecidos en su favor;

b) Recibir capacitación adecuada y adiestramiento dentro y fuera del servicio, a fin de mejorar el desempeño de sus funciones y poder participar en los concursos y procesos que les permitan obtener promociones y otras formas de mejoramiento dentro del servicio;

c) Participar y beneficiarse de los programas y actividades de bienestar social que para los servicios públicos establezca la Administración Pública;

---

(417) Esta asociación no puede equiparse al sindicato de la empresa privada, por la misma naturaleza del Derecho Público, que regula la Administración del Estado. A dicho sindicato le son conferidas prerrogativas que no podrían tener cabida en el sector gubernamental, como lo son el derecho a huelga y el de contratación colectiva. En nuestro caso y en el las demás naciones de la región, ambas figuras contravienen la esencia misma de la Administración y el orden constitucional imperante. El derecho a huelga está prohibido por la Constitución dominicana, como hemos anotado y la contratación colectiva aun el improbable supuesto de que se produjera entre el Presidente de la República y la Asociación de Servidores Públicos, condicionaría la facultad discresional del Congreso Nacional, de fijar el monto del gasto corriente por concepto de servicios personales.

(418) Hemos reiterado en varias ocasiones la excesiva politización de la Administración del Estado. Esta situación demandó la clasificación en Derechos Generales conferidos a todos los servidores, y Especiales. Estos últimos sólo son otorgados, en adición a los Generales al ingresar el titular de la función publica a la Carrera Administrativa. Además era necesario instituir tales incentivos para atraer y retener los mejores ciudadanos al servicio público.

d) Gozar de los estímulos o incentivos de carácter moral o material que instituya el Gobierno;[419]

e) Disfrutar de las vacaciones que en su favor instituye la Ley;

f) Obtener y utilizar los permisos y licencias que en su favor se establezcan por vía legal o reglamentaria;

g) Obtener los tipos de reconocimiento y el pago de las prestaciones sociales que les corresponden;[420]

h) Recibir la regalía pascual consagrada mediante disposición legal;

i) Ejercer las prerrogativas y acciones que en su favor consagran la ley y cualesquiera otras normas oficiales;

j) Recibir el beneficio de los aumentos y reajustes de sueldos que periódicamente se determinen por el Gobierno, en atención al alza del costo de la vida y otros factores relevantes, según se consagre mediante la ley, reglamento o disposición oficial pertinente;

k) Ejercer los recursos que en su favor consagra el presente Reglamento, contra las respectivas sanciones disciplinarias;[421]

l) Recibir seguridad de un tratamiento justo en las relaciones interpersonales con superiores y subalternos, derivadas de las relaciones de trabajo;

m) Ejercer las demás prerrogativas que en su favor consagran la Constitución de la República y las leyes vigentes."

Cada uno de estos derechos y prerrogativas ha sido comentado en los capítulos precedentes de esta obra, que tratan de manera directa o indirecta de los mismos, de manera específica en aquellos casos en que se analizan y estudian los componentes de cada uno de los sistemas técnicos, como clasificación y valoración de cargos, salarios, reclutamiento y selección de personal, evaluación

---

(419) Resulta conveniente precisar que a un funcionario o empleado no inscrito en la Carrera Administrativa no le asisten aquellos incentivos económicos previstos en la Ley o el Reglamento. Sólo serían beneficiarios de ellos cuando los mismos sean consagrados para todos los servidores públicos, sin distinción alguna

(420) En páginas anteriores expusimos que el servidor público no inscrito en Carrera alguna sólo recibirá prestaciones económicas en los casos de destitución injustificada, cuando hubiere acumulado un historial de diez (10) años de servicio en la Administración Pública.

(421) Es de rigor aclarar que un servidor público no inscrito en carrera alguna, sólo puede impugnar aquellas decisiones que supuestamente le afecten y sean de índole disciplinaria. Sin embargo, cuando esta decisión conlleve la destitución no podrá recurrir ante la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo, debido a que tal vía de derecho, en esta materia, es privativa de los servidores de carrera, como veremos más adelante.

de desempeño etc., que sirven de soporte a la administración del personal público. Por estas razones no resulta de interes repetir dichos comentarios.

Sin embargo procede insistir en la necesidad de realizar un amplio programa de difusión de tales derechos y del sistema integral del Servicio Civil, en todos los estratos de la Administración Pública y en la comunidad en general. Resulta perentorio, además, promover la educación de la burocracia en los nuevos esquemas de transformación cultural, en los órdenes jurídico, político, administrativo y laboral.

Derechos especiales

Como antes expresáramos, el régimen estatutario del Servicio Civil dominicano incorpora derechos especiales para aquellos empleados que ingresan, permanecen y se desarrollan en la Administración Pública, en base al mérito personal, excluyente de toda consideración política y de otros órdenes irrelevantes para el servicio gubernamental. Estos servidores son los llamados, de carrera, que, de acuerdo con el Reglamento e independientemente de los derechos generales señalados precedentemente, quedan comprendidos en las disposiciones que siguen:

"Art. 133.- Son derechos especiales de los servidores de carrera los siguientes:

a) Disfrutar de estabilidad en el servicio público por haberse comprobado y mantenido sus méritos de conformidad con las disposiciones de la ley y su Reglamento;

b) Ser ascendido por sus méritos, a cargos de mayor nivel y remuneración, de acuerdo con las necesidades y posibilidades de la Administración Pública;

c) Recibir las compensaciones que tengan como base el rendimiento, la calidad del trabajo y la conducta de nivel satisfactorio, como fundamento de mérito en las formas, cuantías y épocas que permitan las posibilidades financieras del Estado;

d) Ejercer los recursos oficialmente establecidos, en los casos de sanciones disciplinarias y otras acciones que afecten sus legítimos intereses, y que sean conocidas sus reclamaciones en los plazos y formas indicados;

e) Ser restituido a su cargo cuando, habiéndose declarado en situación de abandono de dicho cargo, se haya comprobado que tal abandono se ha debido a causa fortuita o de fuerza mayor; y se considere el hecho como una separación transitoria del trabajo;

f) Ser indemnizado, si se comprueba que su despido fue injustificado o si queda definitivamente separado del servicio por supresión del cargo.

g) Ejercer los demás derechos que con carácter especial se establezcan legal o reglamentariamente en su favor, por su condición de servidor de carrera."

"Párrafo.- La servidora pública no puede ser despedida de su empleo por el hecho de estar embarazada. Todo despido por el hecho del embarazo se considera injustificado y da lugar al pago de una indemnización económica equivalente al sueldo de un mes y medio por cada año de trabajo o fracción superior a seis meses, sin que pueda exceder del salario de un año y medio. Esta indemnización se pagará de inmediato con cargo al presupuesto del organismo que produjo la separación, en base al monto nominal del último sueldo devengado."

Estabilidad en el cargo

A todo ciudadano que ingrese al servicio público mediante concursos en base a los cuales se evalúen sus méritos personales, así como aquellos que ya han sido incorporados a la Carrera Administrativa le asiste el derecho de estabilidad en la Administración Pública, estabilidad que estará condicionada por el desempeño eficiente las tareas de cada cargo, conforme a las normas eticas y disciplinarias establecidas por la Ley y el Reglamento. La estabilidad implica que el empleado o funcionario sólo puede ser separado del servicio en los casos específicos establecidos por el ordenamiento jurídico del Servicio Civil, como ya hemos apuntado. El acápite a) del Art. 133 reitera, pues, el principio de estabilidad referido en varias partes de esta obra.[422]

(422) La mayor debilidad institucional del sistema de Servicio Civil dominicano está reflejada en la precariedad del principio de estabilidad, ante la disposición del Art. 55, numeral 1, de la Constitución, en cuanto a la facultad del Presidente de la República de designar libremente a los empleados y funcionarios de la Administración Pública, pese a las previsiones de la Ley y del Reglamento. En virtud de ese precepto constitucional el Jefe de Estado puede separar del servicio a un empleado de carrera, sin que éste haya cometido falta alguna, puesto que la disposición constitucional prima sobre la legislativa. Otra sería la situación si nuestra Carta Magna condicionara el nombramiento y la remoción a las previsiones de la Ley, como se ha hecho en otros países.

Ascensos por méritos personales

El ascenso representa otro de los derechos fundamentales del servidor de carrera, por cuanto sustenta su desarrollo dentro de la Administración Pública, y conforme a las clases y escalafones previstos en el sistema nacional de clasificación y valoración de cargos. Como hemos comentado, el sistema de Carrera Administrativa exige que los ascensos se efectúen también en base al mérito personal. Inclusive se han previsto concursos y registros de ascensos. En este aspecto el acápite b) del Art. 133 también reitera lo ya expuesto en el capítulo que trata de la evaluación del desempeño.

Recibir las compensaciones instituidas en base al rendimiento y la conducta

El acápite c) del Art. 133 trata nuevamente de esta materia, ya analizada en ocasión de enfocar el proceso de evaluación del desempeño. Recordará el lector que al servidor de carrera evaluado como excelente o muy bueno le corresponde una bonificación especial y adicional a la regalía pascual.

Ejercicio de los recursos establecidos en su favor

El ejercicio de esta vía de derecho consagrado en beneficio del empleado de carrera, será tratado en el capítulo XX, referente al Régimen Etico Disciplinario.

Restitución en el cargo cuando sea comprobada una causa de fuerza mayor para el abandono del mismo

Esta previsión del acápite e) del Art. 133, por vez primera es tratado en esta obra, ya que no había sido reglada por ninguna otra disposición de la Ley ni del Reglamento.

Es un principio constante, en el Derecho positivo comparado, que la causa de fuerza mayor o fortuita es eximente de responsabilidad. La previsión de restitución, en la circunstancia apuntada, es de justicia y fortalece la institucionalidad democrática del Servicio Civil.

Derecho de indemnización

Este punto, consagrado por el acápite f) del Art. 133, lo hemos abordado en este mismo capítulo al referirnos al Art. 28 de la Ley. Cabe puntualizar que el empleado de carrera goza de este derecho desde que concluye satisfactoriamente su período probatorio inscrito en la carrera administrativa.(423)

Ejercer los demás derechos en su condición de empleado de carrera

La Ley y el Reglamento han estatuído un sinnúmero de otros derechos en favor del empleado de carrera, como son los de ocupar una posición de libre nombramiento y remoción y obtener licencias para fines de estudios especiales, los cuales derechos hemos tenido la oportunidad de comentar en este trabajo.

Para el cabal disfrute de sus derechos los empleados también han de conocer los deberes y responsabilidades que exige el ejercicio de esos derechos. Nuevamente viene a colación el tema de la necesidad insoslayable de la difusión del Servicio Civil.

Prohibición de despido por el hecho del embarazo

El párrafo único del Art. 133, como hemos observado, prohíbe el despido por el hecho del embarazo y plantea una situación de indemnización superior a la establecida por el Art. 28 de la Ley, sin condicionar su concesión a los años de servicio.

Esta disposición reglamentaria, además de fortalecer la institución de la familia, conlleva un hondo contenido humano, democrático y de justicia.

---

(423) Advertimos que existen notorias diferencias entre las indemnizaciones previstas por el Servicio Civil y las consagradas por el Código de Trabajo, no sin antes admitir la trascendental conquista lograda por la burocracia pública al instituirse las primeras. Las del sector privado incluyen, además de las establecidas en el Art. 28 de Ley, otras prestaciones. Dice Lupo Hernández Rueda al referirse al despido injustificado "si el contrato es por tiempo indenifido, la indemnización por despido injustificado es igual a "las sumas que corresponden al plazo de desahucio y auxilio de cesantía" (Art. 91; inciso 1). Al trabajador no le corresponde el preaviso y el auxilio de cesantía. El preaviso es un plazo. Lo que el legislador le otorga es una suma igual a los salarios del plazo de desahucio (preaviso) y a los salarios correspondiente al auxilio de cesantía a que tendría el trabajador derecho, si su contrato hubiese terminado por desahucio". Ob. cit., pág. 613, Tomo I.

Derecho de organización y acción laboral

Los artículos 138 y siguientes del Reglamento, que complementan las previsiones del legislador, reiteran el derecho de organización laboral de los servidores públicos. En efecto dichos textos se expresan como sigue:

"Art. 138.- Por aplicación de los Artículos 29 y 30 de la ley se reconoce el derecho de los servidores públicos a organizarse dentro del marco de las disposiciones del presente Reglamento y de las normas legales sobre la materia, así como a separarse en cualquier momento de la organización a que pertenezcan."

"Art. 139.- A las asociaciones de servidores públicos les corresponden las prerrogativas generales indicadas en el párrafo del Artículo 30 de la ley." Estas prerrogativas fueron analizadas en páginas precedentes.

Deberes administrativos especiales.

El Reglamento demanda de las asociaciones de servidores públicos el cumplimiento de los deberes administrativos especiales consagrados en el Art. 140; a saber:

"a) Contribuir con sus acciones y las pertinentes recomendaciones de sus miembros, a que los servicios públicos sean realizados con la debida eficiencia;

b) Comunicar a la Oficina Nacional de Administración y Personal (OANP), dentro de los quince (15) días siguientes a cada elección, los cambios de su directiva, así como las modificaciones de sus estatutos, para lo cual acompañarán copias de los documentos correspondientes;

c) Enviar a la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), dentro de los quince (15) días de haberlos preparado, los estados relativos al movimiento de fondos; y

d) Cumplir con todos los deberes que les señalen sus estatutos y las normas legales."

Contribuir a la eficiencia de los servicios públicos

Hemos apuntado que el empleado o funcionario público puede

constituir en las organizaciones del Estado el principal factor de promoción del cambio administrativo y de mejoramiento de los servicios públicos. Así lo ha previsto el acápite a) del Art. 140.

Comunicar a ONAP los cambios en la directiva

Las normas del acápite b) del citado Art. 140, reiteran a ONAP el control exlcusivo de las organizaciones de servidores públicos, no solo desde el punto de vista de autorizar su incorporación, sino también en lo concerniente a recibir la debida información cuando se produzcan cambios en los estatutos y la directiva.

Esta disposición permitiría a la ONAP implementar un registro actualizado de las diferentes directivas de las organizaciones de servidores públicos.

Estados relativos al movimiento de fondos

El Reglamento ha reglado el manejo de fondos por la organización laboral, y, en efecto, exige el acápite c) del Art. 140, remitír a la ONAP, dentro de los quince (15) días de haberlos preparado, los estados relativos al movimiento de fondos.

Al no especificiarse la fecha de preparación de los estados es de suponer que éstos coinciden con el tradicional ejercicio fiscal, de enero a diciembre, y deben prepararse dentro de los primeros meses del año siguiente. El acápite d) de dicho artículo demanda de las organizaciones laborales cumplir con todos los deberes que les señalen sus estatutos y normas legales.

Características de las asociaciones de servidores públicos

Las asociaciones de servidores públicos dentro de nuestro Derecho Administrativo Laboral tienen una característica especial[424] de asociación instituido por la Ley, no se trata, pués, del derecho de sindicalización conferido a los trabajadores de la empresa privado. Esta característica singular de las asociaciones

(424) Véase Rafael Alburquerque, Derecho del Trabajo, Editora Lozano, C. por A., Santo Domingo, 1993, pág. 350, Tomo I.

de servidores públicos resulta de la naturaleza de las relaciones de trabajo de éstos con el Estado, que es de orden estatutario y reglamentario, a diferencia de la existente en el sector privado, donde predomina la noción contractual, como hemos puntualizado en otros capítulos de este ensayo.(425)

La participacion de la ONAP en la constitución, supervisión y control de las asociaciones de servidores públicos,(426) unida esta función a las técnicas inherentes al Servicio Civil y a la Reforma Administrativa demanda una nueva forma de la organización estructural de dicho órgano, de modo tal que pueda cumplir a satisfacción el extraordinario cúmulo de atribuciones que la Ley y el Reglamento ponen a su cargo.(427)

Limitación de derechos

Una organización de servidores públicos no puede detentar los mismos derechos de un sindicato, como hemos señalado, por las características mismas de los servicios que a través de la Administración Pública ha de ofrecer el Estado a los administrados. De ahí las limitaciones establecidas por el Reglamento.

"Art. 141.- Se prohíbe a las organizaciones de servidores públicos:

a) Ejercer, dentro o fuera del lugar de trabajo, acciones políticas o de naturaleza incompatible con los fines del Estado, según lo disponen la Constitución de la República (Art. 8, numeral 11, literal d), los convenios internacionales, las leyes y los reglamentos;

b) Promover, iniciar o apoyar huelgas en servicios esenciales, cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de los ciudadanos. Sin embargo, quienes prestan esta clase de servicios tienen derecho de someter el

(425) Véase Allan-R. Brewer Carías, El Estatuto del Funcionario Público, ob. cit., pág. 84.
(426) Al momento de disenar el proyecto de Reglamento hubo una corriente propugnadora de que la autorización, supervisión y control de las asociaciones de servidores públicos estuvieran en manos de la Secretaría de Estado de Trabajo, posición que no compartimos por considerar que ambos Derechos, el laboral propio del sector privado y el administrativo del sector público, aún cuando guarden cierta similitud y relación, deben mantener sus respectivas autonomías.
(427) En la formulación del nuevo presupuesto de la ONAP para el ejercicio fiscal de 1997 deberá consignarse una organización estructural que responda a esos múltiples cometidos, ante esa compleja dualidad de funciones, la de Servicio Civil y la de Reforma Administrativa, encomendadas por la Ley y el Reglamento.

conflicto de trabajo a la consideración de la comisión de personal del organismo correspondiente. Son servicios esenciales los de comunicaciones, abastecimiento de agua, suministro de gas o electricidad para el alumbrado y usos domésticos, los de provisión de alimentos, los farmacéuticos, de hospitales y cualesquiera otros de naturaleza análoga;

c) Incitar a la desobediencia civil, sea por parte de sus miembros o de otros grupos de ciudadanos;

d) Inducir u obligar a sus miembros a abandonar sus cargos y deberes, en violación de las normas oficiales vigentes;

e) Dedicarse a actividades ajenas a sus fines legales, como son la actividad partidista o religiosa, el ejercicio del comercio u otras actuaciones que excedan a sus objetivos; sin embargo, pueden constituir asociaciones cooperativas entre sus miembros, de acuerdo con la legislación que rige la materia;

f) Mover a sus miembros a negar su cooperación para el logro de la eficiencia de los servicios públicos; y

g) Ejercer acciones que contravengan los principios y normas de desenvolvimiento de la Administración Pública, en cualesquiera niveles, sectores o lugares en que a ésta le corresponda actuar;

h) Actuar fuera de los límites de derechos y prerrogativas que les reconocen la Constitución, las leyes, el presente Reglamento y las demás normas legales en vigor."

Prohibición de acciones incompatibles con la naturaleza del Estado y proscripción de la huelga

Los acápites a) y b) del Art. 141, como hemos observado, reiteran esas prohibiciones en base a las disposiciones del Art. 8, numeral 11, literal d), de la Constitución, el cual prohíbe toda "interrupción, entorpecimiento, paralización de actividades o reducción intencional de rendimiento en las labores de las empresas privadas o del Estado. Será ilícita toda huelga, paro, interrupción, entorpecimiento o reducción intencional del rendimiento que afecte la Administración, los servicios públicos o los de utilidad pública. La ley dispondrá las medidas necesarias para garantizar la observancia de estas normas".

El acápite b) del Art. 141 ha previsto la intervención de la

Comisión de Personal de los organismos cubiertos por la Ley y el Reglamento, en casos de conflictos en el trabajo.

Pese a tales previsiones, la Comisión de Personal de que trata el acápite anterior, en nuestro medio ha resultado inoperante, por la ausencia de respaldo de los altos ejecutivos de la Administración Pública, como ya habíamos señalado antes. Sin embargo consideramos que en un futuro esta Comisión desempeñará su cometido dé conciliación en los conflictos de trabajo que se presenten en la Administración Pública.(429)

No obstante tales previsiones, en nuestro medio es muy frecuente la paralización de servicios públicos esenciales en demanda de mejores condiciones de trabajo.

Incitar a la desobediencia civil

El servidor de la Administración Pública tiene un compromiso de fidelidad con el Estado al cual presta sus servicios, por lo cual debe observar el estricto cumplimiento del orden legalmente establecido. Por ello el acápite c) del Art. 141 prohíbe a las organizaciones incitar a sus miembros al desconocimiento y desobediencia del poder civil legalmente constituído.(429)

Inducir a sus miembros a abandonar el trabajo

Hemos visto que el acápite b) del Art. 129 prohíbe a los empleados y funcionarios abandonar o suspender el trabajo inconsultamente. El acápite d) del Art. 141 impone la misma prohibición a las organizaciones representantivas de los servidores públicos, o sea, la de inducir a sus afiliados el desconocimiento del referido acápite b) del Art. 129.

---

(428) Desde nuestro punto de vista consideramos que la competencia de la Comisión de Personal ante su debilidad institucional, debe limitarse al conocimiento de aquellos conflictos individuales surgidos en la institución con motivo de la aplicación de la Ley y el Reglamento. En los casos de huelgas los pliegos de demanda generalmente están fuera de su capacidad. Por ejemplo, la experiencia más reciente lo fue la propiciada por la AMD, con una duración de seis meses al momento de escribir estas notas, en demanda de aumento salarial de un 20%, impuestos reducidos para la importación de vehículos de motor, construcción de 114 apartamentos y administración del Centro de Exposiciones y Convenciones.

(429) Además la Constitución de la República, en su Art. 9 referente a los deberes de los ciudadanos y de las instituciones, les exige en el acápite a) "Acatar y cumplir la Constitución y las leyes, respetar y obedecer a las autoridades establecidas por ellas".

Ejercer actividades ajenas a sus fines

En nuestro medio las organizaciones laborales en ocasiones se han considerado apéndice de un determinado partido político, lo cual, como es natural, ha propiciado la falta de credibilidad en muchas de ellas. Ante este precedente, el Reglamento, en interés de que las organizaciones de servidores públicos ajusten sus actividades a los cometidos institucionales de su conformación, les ha impuesto las limitaciones contenidas en el acápite e) del Art. 141, pudiendo, sin embargo, constituir asociaciones cooperativas entre sus miembros.

Incitar a sus miembros a negar cooperación para el logro de la eficiencia administrativa y ejercer acciones contrarias a la Administración

En páginas anteriores hicimos referencia a la misión que pueden tener las organizaciones de servidores públicos en los programas de mejoramiento administrativo del Estado. De ello se desprende que el acápite b) del Art. 141 haya previsto como una limitación de derecho su negativa a que los afiliados coadyuven al logro de la eficiencia de los servicios públicos, y más aún ante la presencia del inciso a) del Art. 140, que, como hemos señalados estimula la participación del empleado en la modernización de la Administración Pública.[430]

También hemos mencionado en este trabajo la obligación del empleado público de ajustar su conducta a los principios y normas éticas y morales imperantes en la Administración Pública, y por ende en el régimen de Servicio Civil. Resulta entonces de rigor que el acápite g) del Art. 141 imponga a las organizaciones laborales del sector público la prohibición de ejercer acciones que desconozcan tales principios y normas.

---

(430) Apunta Brewer Carías al respecto: "En efecto, constituye una tendencia general en los países con sindicación funcionarial, el que se otorgue al sindicato el derecho de sugerir mejoras a la propia administración pública; es decir, aquella finalidad de colaborar con ésta en el perfeccionamiento de sus servicios. En tal sentido, al sindicato de funcionarios, en Venezuela, le concierne en el futuro la función fundamental de poder canalizar racionalmente sugerencias que nadie como el empleado conoce, para mejorar y reformar la propia administración pública". Ibid. pág. 90.

Actuar fuera de los límites de los derecho y prerrogativas

Hemos sido reiterativos, a todo lo largo de esta obra, en el sentido de que la Administración Pública representa la misma aplicación del Derecho, y por tanto sus actos deben responder al principio de legalidad, para que así tenga la validez debida en un Estado de Derecho. En base a esta premisa el acápite h) del Art. 141, impone a la organización laboral la prohibición de actuar fuera de los límites de derechos y prerrogativas reconocidos por la Constitución, las leyes y los reglamentos.(431)

Requisitos de constitución. Cancelación de registro

Al tenor del Art. 142 del Reglamento, las organizaciones de servidores públicos deben constituirse a escala nacional por Secretarías de Estado y otras entidades directamente dependientes del Poder Ejecutivo.

De acuerdo con la letra de dicho artículo, en principio sólo en el Gobierno central podrán operar las organizaciones laborales. En el sector descentralizado y autónomo del Estado, la Ley faculta a tales organismos a diseñar e implantar sus propios sistemas de administración de personal de acuerdo con la filosofía del Servicio Civil, y acorde con su ordenamiento jurídico, pero a la fecha ninguna de dichas instituciones se ha incorporado a la Ley.

Consideramos por lo tanto, que en las instituciones autónomas y descentralizadas del Estado, también podrán constituir organizaciones de servidores públicos, cuando las mismas hayan diseñado sus sistemas de administración de personal de acuerdo con las disposiciones de la Ley y el Reglamento, y bajo la asesoría de la ONAP.

Señala el Dr. Rafael Alburquerque, al referirse a la Asociación de Servidores Públicos:

"Quedan también privados de este derecho especial de asociación, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la

---

(431) Lupo Hernández Rueda al comentar las condiciones esenciales del sindicato expone conceptos que también les son aplicables a las asociaciones de servidores públicos, al expresar que "los sindicatos no pueden prever en sus estatutos propósitos políticos que propugnen por un sistema socialista, ni pueden fungir como partidos políticos ni comportarse como tales". Ob. cit., pág. 765.

Policía Nacional, así como el personal civil de carácter técnico y administrativo de dichas instituciones; el personal técnico y administrativo del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de la Junta Central Electoral y de la Cámara de Cuentas; el personal que compone los cuerpos de investigación secreta y de seguridad del Estado; y los servidores de los municipios y de los organismos autónomos que no tengan carácter industrial, comercial, financiero o de transporte (Art. 2, Ley 14-91, citada, y Principio III)."[432]

Por las razones expresadas en párrafos precedentes, reiteramos que en las instituciones autónomas y descentralizadas del Estado cuando se hayan acogido a la Ley y al Reglamento pueden instituirse también tales organizaciones.

Porcentaje de miembros requeridos para su constitución

Señala el párrafo I del Art. 142, que las organizaciones de servidores públicos "deben constituirse con no menos del sesenta por ciento (60%) del total de los empleados del organismo respectivo con derecho a organizarse, con exclusión del personal que ejerce autoridad o funciones de confianza, de dirección, supervisión o control sobre otros servidores subalternos".

El derecho de asociación, de acuerdo con la exclusión transcrita, es negado al personal que ejerce autoridad o funciones de confianza, de dirección, supervisión o control sobre otros servidores subalternos.

Esta concepción limitará considerablemente la integración de las asociaciones, puesto que no podrían incorporarse los titulares de departamentos, divisiones, secciones y otros niveles estructurales similares, ni aquellos titulares de unidades de una jerarquía inferior, pero con poder de mando sobre los de empleados adscritos a tales niveles de mando.

En los momentos actuales, cuando apenas despega de manera lentísima el Servicio Civil, con un sinnúmero de obstáculos económicos, políticos y culturales, resultará difícil que en una Secretaría de Estado de la complejidad y magnitud de Obras Públicas, por ejemplo, pueda la organización laboral que allí se

(432) Ob. cit., pág. 351.

constituya aglutinar el porcentaje de afiliados previsto. Para lograrlo caemos nuevamente en la necesidad de difusión del Servicio Civil y de educación para el ejercicio de la función pública.

Documentos requeridos para el formal registro en la ONAP

Las disposiciones del párrafo II del Art. 142 establecen que, para los fines de formal registro por la ONAP, los promotores u organizadores deben remitir a esta una solicitud en dos originales o copias auténticas de los documentos señalados más adelante. A saber:

a) Estatutos;

b) Nómina de los miembros fundadores;

c) Acta de la asamblea general constitutiva

En el sector privado la solicitud de registro debe formularse ante la Secretaría de Estado de Trabajo, y debe acompañarse de los siguientes documentos:(433)

1) Los estatutos;

2) El acta de la asamblea;

3) La nómina de los miembros fundadores;

4) la convocatoria de los trabajadores de la empresa a la asamblea constitutiva.

Como puede advertirse, para la formalización de una asociación de servidores públicos se requieren los mismos documentos básicos exigidos para la constitución de un sindicato del sector privado.

Estatutos de la organización

Los estatutos representan el documento clave de la organización, en cuanto a la definición de sus metas dentro de los lineamientos generales formulados por nuestro Derecho Público; esto es, la Constitución, la Ley y el Reglamento. Podrá advertir el lector que sus requerimientos guardan una gran similitud con los del sindicato privado. En efecto, el literal a) del Párrafo II del Art. 142 requiere de los estatutos indicar:

(433) Lupo Hernández Rueda, ibid., pág. 767. Tomo II.

"Denominación, objeto y domicilio de la organización; las condiciones de admisión de los miembros; los derechos y obligaciones de los miembros; el régimen de las asambleas ordinarias y extraordinarias; el número de miembros del consejo directivo, elegidos por votación directa y secreta, duración del período y atribuciones, causas y procedimiento de remoción; normas y requisitos para la constitución y funcionamiento de seccionales de la asociación; causas y procedimientos para la imposición de sanciones y para la exclusión de los miembros, con la indicación de que todo acusado debe tener oportunidad de defenderse; monto y periodicidad de las cuotas ordinarias, así como las causas y procedimientos para disponer cuotas extraordinarias; oportunidad para la presentación de las cuentas de la administración; normas para la extinción de la asociación y destino de los bienes; cualequiera otra disposición destinada al mejor funcionamiento de la organización."(434)

Nómina de los miembros fundadores

Señalamos precedentemente que las organizaciones deben constituirse con no menos del 60% del total de los empleados. En esa virtud, de acuerdo con el literal b), párrafo II del Art. 142, la relación de los miembros fundadores debe especificar "el número de la Cédula de Identidad y Electoral; el cargo que el empleado desempeña en el organismo, domicilio y residencia, y denominación de la Secretaría de Estado u organismo en donde presta sus servicios".

---

(434) Al ponderar las formalidades de constitución del sindicato, apunta el Dr. Rafael Alburquerque, que: "a) En primer lugar, los estatutos no deben incluir disposicoines que sean contrarias a la Constitución y al régimen legal del sindicato, pues se trata de normas de orden público que no pueden ser desconocidas por los particulares. En tal virtud, las cláusulas del estatuto deben sujetarse a las normas legales reguladoras de la formación y la actividad de los sindicatos, como son las concernientes a la libertad sindical, a su constitución, a los fines del grupo, a su capacidad legal, funcionamiento y disolución (Art. 376, ordinal 1o)."
"b) Por mandato de la ley, el estatuto debe contener un conjunto de disposiciones que se consideran esenciales para el funcionamiento regular de la asociación (Art. 376, ordinal 1o). Estas materias son: la indicación del nombre, domicilio y objeto de la agrupación; las obligaciones y derechos de los asociados, así como condiciones de admisión; la duración o indicación de que es por tiempo indefinido; los funcionarios que representarán al grupo frente a terceros; el número de funcionarios que ocnstituye el consejo directivo; el quorum necesario para que puedan ser válidas las sesiones del consejo directivo y de la asamblea general; el número de miembros que forman mayoría para decidir; y la forma de convocación para reunirse regularmente (Art. 83, Reglamento)." Ibid., pág. 361.

El 60% de afiliados requeridos no especifica si debe tratarse solamente de empleados y funcionarios regulares, o sea, ya designados por el Poder Ejecutivo, o si puede incluir también a los nominales, contratados y temporeros. En cuanto a estos últimos su exclusión de la nómina no amerita ponderación alguna, por su mismo carácter de transitorios.

En la práctica el problema debemos considerarlo con respecto a los nominales y contratados, ya que en la Administración Pública existen miles de empleados y funcionarios bajo esta situación, con los años en servicio suficientes para ser acreedores de un nombramiento regular.

Acta de la asamblea general constitutiva: Elección de Directiva y cambios.

Es de principio, tanto en el Derecho Público como en el privado, que en toda organización colegiada cuya constitución sea facultad de sus miembros fundadores, se dé constancia del acta de la asamblea general constitutiva, en la cual se debe establecer la aprobación de los estatutos y la libre elección de los miembros integrantes del primer consejo directivo. Así lo estipula el literal c) del párrafo II del Art. 142 del Reglamento.

Cuándo procede la denegación del registro

El párrafo III del Art. 142 regula esta situación y establece las circunstancias en virtud de las cuales el Director de la ONAP puede rechazar el registro de la organización.

En primer término el acápite a) del párrafo citado, se refiere a los estatutos de conformación, cuando no contengan "las disposiciones esenciales para el funcionamiento regular de la organización, o si alguna de sus disposiciones es contraria a la Ley o al Reglamento."

Es a la Dirección de la ONAP, como ente ejecutivo del órgano central del Servicio Civil, a quien compete determinar si la solicitud de registro y sus documentos accesorios cumplen con el requerimiento antes transcrito. Este cometido encomendado a la ONAP es de gran responsabilidad institucional, y de su efectivo cumplimiento dependerá la incidencia de las organizaciones de

servidores públicos en el desarrollo de la Administración del Estado.

La Dirección de la ONAP tiene discreción para, antes de tomar la decisión de denegación del registro, hacer un llamado a los promotores de la organizació, a fin de que incorporen las disposiciones esenciales no contempladas en el diseño de los estatutos, a las cuales se refiere el susodicho acápite a) del párrafo III, así como aquellas referidas por el acápite b) de dicho párrafo, concernientes al cumplimiento "de los requisitos exigidos por la ley o por los estatutos para la constitución de dicha organización".

Puesta en mora del Director de la ONAP

Desde el momento en que la ONAP, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el Reglamento, no decida sobre una solicitud de registro de una organización de servidores públicos, automáticamente puede surgir una controversia entre la Administración y los promotores de la constitución de la organización. El Reglamento ha previsto esta situación y dispone el efecto en el Art. 142:

"Párrafo IV.- Si la ONAP no resuelve dentro del término de treinta (30) días, los promotores o fundadores pondrán en mora al titular de la misma para que actúe, y si no lo hace dentro de los tres (3) días laborables siguientes, se tendrá por registrada la organización con todos los efectos de la ley.(435) El plazo de treinta (30) días comienza a correr a partir de la fecha en que se presenta la solicitud de registro."

La puesta en mora significa "estado en que se halla el deudor tardío en el cumplimiento de su obligación, a partir del momento en que el acreedor le intima para que la cumpla. El deudor moroso debe los daños e intereses, y soporta la carga de los riesgos".(436)

Los plazos otorgados por el decreto reglamentario al Director

---

(435) Esta situación en el Derecho laboral es denominada como "registro automático del sindicato." Nos refiere el profesor Hernández Rueda que "Con el propósito de vencer el descuido o la reticencia de las autoridades de trabajo, el CT de 1992 introdujo el registro automático del sindicato. Cuando el Secretario de Estado de Trabajo no adopta una decisión (devolver los documentos para la corrección de sus errores formales o esenciales, negar o acoger el registro) dentro del plazo de diez días que le otorga la ley, "los interesados le pondrán en mora para que dicte la resolución correspondiente, y si no lo hace dentro de los tres días siguientes, se tendrá por registrado el sindicato con todos los efectos de la ley". Ibid. pág. 770. Tomo II.

(436) Vocabulario Jurídico, ob. cit.

de la ONAP son conminotarios, es decir, tiene que decidir dentro de dichos plazos la procedencia del registro, de no hacerlo así, se tendrá por registrada la organización con todos los efectos legales.

Personalidad jurídica de las organizaciones laborales

Esta prerrogativa en el Derecho Público dominicano, cuando beneficia á una institución autónoma o descentralizada, es conferida por la ley de creación de tales instituciones. En el Derecho Privado, cuando se confiere a organizaciones sin fines de lucro, es otorgada por el Poder Ejecutivo. En el caso que nos ocupa, el párrafo V del Art. 142, dispone que "las organizaciones de servidores públicos adquieren personalidad jurídica por efecto de su registro en la ONAP, la que expedirá la correspondiente certificación".

De lo anterior se infiere que una organización de servidores públicos registrada conforme a lo establecido por el Reglamento, desde el momento en que la ONAP le expida el correspondiente certificado de registro y de que, en virtud de ello, posea personalidad jurídica, tiene todas las prerrogativas para ser sujeto de derechos y obligaciones dentro del marco de su conformación legal.

Nulidad de los actos de una organización no registrada debidamente

El párrafo VI del Art. 142 proclama la nulidad de los actos de aquellas organizaciones de servidores públicos que no hayan sido registradas por la ONAP.

En este aspecto el problema principal estaría concentrado en las operaciones financieras que realice en el comercio la organización no registrada. Estas operaciones podrían ser cuestionadas jurídicamente ante la Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo.

La Dirección de la ONAP, en los casos en que haya comprobado la existencia de organizaciones constituidas al margen de las disposiciones de la Ley y el Reglamento, tiene la obligación de advertir al Secretario de Estado, Director General o Nacional, o a cualquier otro alto funcionario ejecutivo, de la improcedencia

de registrar tal organización. En este caso el Secretario de Estado o ejecutivo advertido de tal irregularidad, respondería ante la Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo, de la comisión de una falta de quinto grado, por no ser acatadas las instrucciones de la ONAP, previstas en el literal u) del Art. 157 del Reglamento, y sancionadas con la destitución.

Organo competente para cancelar el registro: Tribunal Superior Administrativo

Una vez otorgado el registro por la ONAP, a la organización de servidores públicos, el mismo tiene carácter permanente, al punto de que el Reglamento, en el párrafo VII de su Art. 142, instituye al Tribunal Superior Administrativo como el único órgano con capacidad para cancelarlo en el caso en que la organización se dedique a actividades ajenas a sus fines legales.

Dijimos antes, que la ONAP representa para los servidores públicos lo que la Secretaría de Estado de Trabajo es para los del sector privado. De ello resulta que la ONAP, para velar por el cumplimiento de ese Código de Trabajo representado por el Servicio Civil en todo el sector público, también debe contar con un cuerpo de inspectores y de personal técnico y administrativo que ejerza auditoría de gestión de la administración de recursos humanos en toda la Administración Pública, incluyendo a las organizaciones de servidores públicos. En tales circunstancias la Dirección de la ONAP podría solicitar al Tribunal Superior Administrativo la cancelación del registro de aquellas organizaciones que hayan contravenido las disposiciones legales vigentes, aportando las pruebas requeridas a tales fines.

Desarrollo de las organizaciones de servidores públicos

Al ser reconocida de la singular aportación que las organizaciones laborales del sector público pueden dar para el fortalecimiento de la Administración Pública, con miras al su futuro desarrollo de esta, se estableció, en el Art. 143 del Reglamento, que "las organizaciones de servidores públicos

pueden constituir federaciones de alcance sectorial o intersectorial, que las agrupen; y a su vez las federaciones de servidores públicos, pueden constituirse en confederaciones".

Estos lineamientos para el desarrollo de las organizaciones de servidores públicos sientan las bases para que en nuestro país, en un futuro no lejano, puedan establecerse organizaciones de alcance institucional, sectorial e intersectorial y para que a su vez las federaciones puedan convertirse en confederaciones.

Seguro de vida, Cesantía e Invalidez

Los titulares de la función pública tienen derecho a un Seguro de Vida, Cesantía e Invalidez, de acuerdo con las previsiones de la Ley No. 82, del 22 de diciembre de 1966 (G. O. 9017), modificada por la Ley No. 41 del 19 de junio de 1970 (G. O. 9204), por la Ley No. 44 del 29 de octubre de 1970 (G. O. 9204), por la ley No. 57-96-16 del 31 de octubre de 1986 (G. O. 9647) y el Reglamento No. 4489 del 14 de enero de 1959 (G. O. 8325).

El Seguro de Vida, Cesantía e Invalidez ha sido instituido para todos los funcionarios y empleados fijos, temporeros o nominales de la Administración central y de las instituciones autónomas y descentralizadas del Estado.

Dichos funcionarios y empleados citados que disfruten de sueldos de hasta $1,000 pagarán como cuota o prima mensual el 2 1/2% de sus sueldos y aquellos que disfruten de sueldos mensuales superiores a $1,000 pagarán el 2 1/2% hasta esa suma.

Corresponde al asegurado o familiares, de parte del Seguro:

a) DE VIDA: un valor igual al de un año del último sueldo del funcionario o empleado asegurado.

b) DE CESANTIA: una cantidad igual al 50% del total de las primas pagadas por el funcionario o empleado al momento en que ocurra la cesantía.

c) DE INVALIDEZ:

1ro. Una cantidad igual al 20% del último sueldo devengado sobre el monto de doce mensualidades, siempre que haya cubierto hasta 6 meses de cuotas ininterrumpidas.

2do. Una cantidad igual al 40% en las mismas condiciones que el caso anterior, pero habiendo cubierto hasta un año de cuotas ininterrumpidas.

3do. Una cantidad igual al 80% del último sueldo devengado sobre el monto de 12 mensualidades, si ha cubierto hasta 2 años de cuotas ininterrumpidas.

4to. Una cantidad igual a 12 meses del sueldo devengado, si ha cubierto más de 2 años de cuotas ininterrumpidas.

Los pagos establecidos en el seguro de invalidez, se efectuarán en la forma siguiente:

en el primer caso: en 6 mensualidades.
en el segundo caso: en 8 mensualidades.
en el tercer caso: en 20 mensualidades
en el cuarto caso: en 36 mensualidades

El Consejo Directivo del Instituto de Auxilios y Viviendas podrá, para fines de tratamiento médico, caso de necesidad o propósitos económicos que se consideren útiles a las personas en los casos de invalidez, autorizar el pago total con base a presentación de documentos justificativos.

Los funcionarios y empleados públicos tendrán derecho al cobro del seguro de invalidez cuando éste se produzca, seis meses después de estar desempeñando el empleo o función pública.

En caso de muerte de un asegurado que estuviera percibiendo el beneficio del seguro de invalidez, el monto restante de su seguro de vida será pagado en la forma que haya dejado en su tarjeta de Declaración de Beneficiario. Para el caso de que no haya dejado tarjeta, dicho monto será pagado de acuerdo al derecho común.

Seguros de vida y cesantía

Los funcionarios y empleados públicos tendrán derecho de cobro del seguro de vida en cualquier momento, pero solamente tendrán derecho al cobro del seguro por cesantía cuando éste se produzca seis meses después de estar desempeñando el empleo o función pública. El seguro de cesantía se pagará siempre que la misma no tenga motivo deshonroso.

Si el funcionario o empleado público ha recibido el monto del seguro por causa de cesantía, no tendrá derecho a ninguna otra indemnización por muerto ni invalidez. Inversamente, si un empleado o funcionario público ha recibido el monto del seguro por invalidez no tendrá derecho a indemnización ni por muerte ni

por cesantía. Cuando el funcionario o empleado público sea trasladado de una función a otra con mayor o menor sueldo, al producirse la cesantía se sumarán las primas pagadas en todos los empleos de que hayan disfrutado ininterrumpidamente y al producirse la muerte o invalidez las prestaciones se computarán de aucerdo con el sueldo que devenga en ese momento.

Los pagos efectuados por el Instituto en casos de muerte, cesantía o invalidez de un funcionario o empleado público asegurado, se harán sin deducción alguna.

El pago de la prima mensual asegurará al funcionario o empleado por un período de 30 días renovables automáticamente por igual lapso.

Los funcionarios y empleados a que se refiere esta ley que disfruten de sueldos superiores a $1,000 mensuales, sólo recibirán el Seguro de Vida e Invalidez hasta el límite de $12,000.

Las solicitudes de pago del Seguro deberán ser dirigidas por los beneficiarios al Instituto por vía del Tesorero Nacional quien certificará si el peticionario era funcionario o empleado público, el monto del sueldo mensual que devengaba y si al momento de ocurrir la muerte, la cesantía o invalidez, se encontraba dentro de los términos de la ley.

El seguro establecido por esta ley favorece a los funcionarios y empleados públicos mientras se encuentren se posesión de sus cargos o en disfrute de licencia o vacaciones.

El seguro instituido por esta ley es inembargable.

En caso de controversia, en toda esta materia, la decisión administrativa final queda atribuida al Consejo Directivo del Instituto sin perjuicio del recurso contencioso-administrativo, conforme a la Ley No. 1494 de 1947.

En los casos en que el asegurado no haya dejado beneficiarios designados y la reclamación se presente dentro del plazo legal, el Consejo Directivo ordenará que en un periódico de circulación nacional se hagan tres publicaciones consecutivas donde se haga constar todo lo concerniente a ese seguro y la advertencia a todas las personas con calidad de heredar al asegurado fallecido, de presentar sus respectivas reclamaciones; reclamaciones éstas que deben ser hechas dentro de un plazo no mayor de 60 días, a partir de la última publicación. No tendrá derecho a reclamación alguna antes señalados, y, por tanto, se reputarán buenos, válidos y de buena fe, los pagos hechos por el Instituto a quien presentare su reclamación dentro de dicho plazo.

CAPITULO XIX

SEPARACION DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA SUPRESION DE CARGO. REINGRESO

SUMARIO:

Consideraciones generales. Formas de separación. Renuncia del servidor de carrera. Revocación de nombramiento. Anulación del nombramiento. -¿Constitucionalmente tiene facultad la Cámara de Cuentas para anular un nombramiento del Poder Ejecutivo?- Destitución del empleado. -¿Podría la Cámara de Cuentas ordenar la reposición de un empleado de carrera destituido por el Presidente de la República?- Abandono de cargo. Jubilación por antigüedad. Facultad del Presidente de la República para conceder la pensión. Formalización automática de la jubilación. Monto de la jubilación. Demanda de otras prestaciones para los jubilados. Invalidez absoluta por lesión o enfermedad. Muerte del empleado. Trámite de las solicitudes de Pensiones y Jubilaciones: Secretaría de Estado de Finanzas. Pensión a los ex-Presidente constitucionales y a sus viudas. Facultad del Congreso Nacional para conceder pensiones. Prohibición de otorgar más de una pensión: Situación del pensionado o jubilado que reingresa a la Administración Pública. Retiro automático: Obligatoriedad. Fondo para el pago de Jubilaciones y Pensiones civiles. Prohibición de conceder una pensión superior al sueldo devengado. Responsabilidades de los servidores separados. Separación por supresión del cargo. Reingreso a la Carrera. Derechos del reingresante. La supresión y la lesión de un interés jurídicamente protegido. Plazo para el reingreso. Cómputo del tiempo de separación del servicio. Liquidación. La supresión como consecuencia de transferencia de funciones. Irrenunciabilidad de las prestaciones.

Consideraciones generales

En el instante en que escribíamos esta obra sólo 351 empleados pertenecientes a la Secretaría de Estado de Finanzas de sus Direcciones Generales de Impuesto sobre la Renta y de Rentas Internas, así como de la Superintendencia de Seguros, han recibido de la ONAP, los certificados que los acredita como servidores de carrera, luego de haberse comprobado sus méritos, y que tenían con historial de servicio de diez (10) años o más. Los demás empleados no tienen ninguna protección. Pueden ser despedido a discreción del partido que asuma el poder el 16 de agosto de 1996, pese a que la ley fue promulgada en 1991 y el Reglamento en 1994.

He ahí la gran debilidad de nuestro sistema, que no ha podido avanzar en la incorporación de otros empleados a la Carrera Administrativa, por falta de respaldo político y económico. En un régimen de Gobierno altamente centralizado el Jefe del Estado no ha manifestado una firme y decidida voluntad política para promover ese proceso de adecuación institucional y cultural, que implica la vigencia del Servicio Civil de Carrera.

La estabilidad en el cargo es el elemento principal para conformar una política moderna de administración del personal público, como ya lo hemos dicho, que permita atraer, seleccionar, mantener y desarrollar dentro del servicio estatal a los ciudadanos más idóneos, ofreciéndoles, como es natural, la debida garantías de permanencia. Para ello la Ley y el Reglamento de manera específica señalan las figuras que pueden dar lugar a la separación de un empleado de carrera.

El estudio de esas figuras jurídico-administrativas dentro de nuestro Derecho Administrativo Laboral será el cometido de este Capítulo

Formas de separación

El Art. 36 de la Ley, establece las formas de separación de un empleado de carrera de la Administración Pública, cuando éste

haya ingresado en base a sus méritos personales, mediante concursos de libre competición o de evaluación para aquellos en servicio activo al producirse la promulgación de la Ley, y a las cuales ya nos hemos referido. Las formas de separación previstas son las siguientes:

a) Renuncia;
b) Revocación del nombramiento;
c) Anulación del nombramiento;
d) Destitución del empleado;
e) Abandono del cargo;
f) Jubilación por autoridad en el servicio; o por edad avanzada del empleado, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes;
g) Invalidez absoluta por lesión o enfermedad y
h) Muerte del empleado.

El Art. 144 del Reglamento complementa las disposiciones del legislador, al definir el significado, el alcance y los efectos de las formas de separación previstas en el citado Art. 36.

Renuncia del servidor de carrera

De acuerdo con el acápite a) del Art. 144, la renuncia es "el acto mediante el cual el empleado que goza de estabilidad, libremente decide separarse en forma definitiva del cargo que ocupa dentro del régimen de carrera. Dicha renuncia se regirá por las pautas que dicte la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)".

Es de principio que a todo ciudadano que voluntariamente ingrese a la Administración del Estado[437] le asiste el derecho de renunciar libremente al ejercicio de la función de la cual es titular.[438]

---

(437) En las relaciones de trabajo en la administración de negocios la situación es en principio diferente. El trabajador tiene derecho de poner fin al contrato de trabajo a través de la dimisión cuando el emplesdor incurre en faltas graves e inexcusables. En cambio, la dimision compromete la responsabilidad del trabajador si este no prueba la justa causa invocada. Conviene no confundir la dimisión con la renuncia -dice Lupo Hernández Rueda-. El trabajador no puede renunciar a los derechos que la ley le reconoce, pero si puede poner fin al contrato de trabajo individual por la dimisión. Esta no constituye una renuncia de derechos, sin el ejercicio de un derecho que la ley le otorga al trabajador, en virtud del cual éste le pone fin al contrato cuando el emplesdor da motivo a ello". Ob. cit., pág. 605. Tomo I.

(438) En la práctica hemos comprobado cómo Secretarios de Estados y ejecutivos del más alto nivel, en un evidente abuso de poder, constriñen a eficientes y honestos servidores, con un historial de servicio de décadas, a renunciar creándoles condiciones de trabajo vejatorias. Ante estas prácticas lesivas a la imagen de la Administración, la renuncia en el sector público debería someterse a condiciones que en lo sucesivo impidieran estos atropellos.

En tales condiciones, el acto de renuncia es instrumentado por escrito, de manera espontanea e inequívoca, y elevado a la consideración del superior jerárquico, quien tradicionalmente la acepta. Solo cuando el superior alegue motivos para no aceptarla, podrá solicitar el retiro de la renuncia, hasta tanto desaparezcan los causas invocadas.

Uno de estos motivos podría ser que al empleado aún le reste un período de prestación de servicio, luego de haber recibido una beca de estudios que le obligaba a mantenerse en la función hasta cierto tiempo. También cuando el empleado no haya concluido una meta adicional de trabajo, pese a haber recibido compensación para ello.

Presentada, una renuncia por escrito y en circunstancias normales, la autoridad competente debe aceptarla, también por escrito, y efectuar de inmediato el trámite de lugar para cubrir el cargo, si ésto se considera lo pertinente.

Por otra parte conviene anotar que el hecho de la presentación y aceptación de una renuncia no redime al dimitente de cualquier responsabilidad disciplinaria, civil o penal, que pueda presentarse en su contra.(439)

Revocación de nombramiento

Revocación del nombramiento es el acto en virtud del cual una autoridad, competente para nombrar a un ciudadano en la Administración Pública, revoca dicho acto por considerar que el mismo no se efectuó de acuerdo con los principios y normas del régimen de Servicio Civil. El acápite b) del Art. 144, dispone que esta acción solo puede ser tomada por la misma autoridad que expidió originalmente el nombramiento, en las situaciones que determine la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).

---

(439) Un empleado o funcionario renunciante de la Administración Pública, puede ser sometido a la justicia represiva con posterioridad al acto de renuncia si es acusado formalmente de la comisión de un delito durante el ejercicio de su función, por ejemplo el de concusión, consistente en "recibir u ordenar recibir percepciones ilegales-ingresos públicos o salarios- a sabiendas de su ilegalidad". Raymundo Amaro Guzmán, Responsabilidad Penal de los Empleados y Funcionarios Públicos, Ob. cit. pág. 39. Hasta tanto no transcurra el plazo de la prescripción de este delito, la acción pública puede ser ejercida contra el empleado o funcionario renunciante. El Plazo si la pena es correccional, es de cinco años, y de diez si es criminal.

Tal es el caso del candidato a ingresar a la Carrera Administrativa, que en virtud de convocatoria a concurso por oposición formaliza su inscripción, pero durante o después de las pruebas, e inclusive, antes, adultera su currículum, o comete irregularidades que son advertidas luego de su designación, sin importar que este hecho se de en período probatorio o que el interesado haya adquirido el status de carrera. En el primer caso la revocación le corresponde al titular de la organización, en el segundo al Presidente de la República.[440]

Anulación del nombramiento

Esta situación, a diferencia de la precedente, pone a cargo de un órgano jurisdiccional el dejar sin efecto el nombramiento, en virtud del acápite c) del Art. 144, que dispone que la acción de anulación de nombramiento "únicamente puede ser tomada por una instancia de naturaleza contencioso-administrativa o judicial, ante la prueba o evidencia irrefutable de que el nombramiento ha sido expedido en forma fraudulenta o contraviniendo la Constitución de la República, una ley, un reglamento ejecutivo o un decreto regular del Presidente de la República. En todo caso ha de tratarse de una instancia jurisdiccional actuante, que sea diferente de la autoridad que hizo la designación considerada anulable".

Procede, pues, la anulación por la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo, de todo nombramiento expedido contraviniendo las disposiciones de las normas estatutaria y éticas del Servicio Civil, las cuales se fundamentan en la Constitución, las leyes, los reglamentos y decretos. Hemos anotado que la expedición de los nombramientos de servidores de carrera, una vez cumplido el período probatorio, es potestad del Presidente de la República.

-¿Constitucionalmente tiene facultad la Cámara de Cuentas para anular un nombramiento del Poder Ejecutivo?-

Al carecer nuestro Servicio Civil de asidero constitucional en

(440) Inclusive, si las transgresiones que se le imputan a ese ciudadano son de naturaleza penal, como la falsificación de documentos públicos -como un título universitario o un acta de nacimiento el mismo puede ser sometido a la justicia represiva por la comisión de hechos.

todas sus fases, y ante la vigencia del Art. 55 de la Constitución que confiere capacidad al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los servidores públicos cuya designación no esté reservada a otro Poder, surge la interrogante de si la Cámara de Cuentas podría anular un acto administrativo o un decreto del Primer Ejecutivo, cuando haya efectuado una designación en la Administración Pública contraviniendo la propia Constitución, la Ley o el Reglamento.

Nuestro ordenamiento jurídico contrasta en esta materia con otros de la región, que, aún cuando mantienen la centralización de los nombramiento en el Presidente de la República, disponen en sus Cartas Sustantivas que éste deberá efectuarlos de acuerdo con las previsiones de la Ley de Servicio Civil. En esta situación no cabe la menor duda de la capacidad del órgano contencioso-administrativo o judicial para anular o dejar sin efecto un nombramiento del más alto ejecutivo expedido en las condiciones referidas. En nuestro caso, no obstante carecer la Constitución de esta previsión, consideramos que la Cámara de Cuentas, podría anular o dejar sin efecto un acto administrativo o decreto presidencial que designe a un funcionario al margen de la Constitución y la Ley,[441] por las mismas previsiones de la Ley Sustantiva que declara nulos los actos contrarios a sus disposiciones.

Destitución del empleado

Algunas legislaciones del pasado siglo, al estatuir sobre regímenes de carrera en el servicio estatal, consagraron la "inamovilidad" del incumbente de la función pública.[442] Esta corriente es incorporada a la Constitución dominicana del 14 de agosto de 1994, la cual, instituye la inamovilidad de los jueces.[443] Este principio es extensivo tanto a los Jueces de la Suprema Corte de Justicia designados por el Consejo Nacional de la Magistratura,

(441) El Servicio Civil es una institución civilizadora, y en la medida en que desarrollemos un proceso de actualización cultural puede promover una corriente social de respeto al orden jurídico, y, por ende, al principio de legaliad de los actos de la Administración, como elemento esencial del mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho. Las vías de derecho están consagradas para ser ejercidas por un servidor público presumiblemente lesionado en un interés jurídicamente protegido. Así, un funcionario de carrera podría recurrir a la Cámara de Cuentas en demanda de la anulación de un nombramiento de ascenso expedido por el Poder Ejecutivo, cuando, por ejemplo, se haya violentado en su perjuicio el orden del Registro de Ascenso.

(442) Véase Constitución de 1844, Manuel Arturo Peña Batlle, ob. cit., págs. 25 y ss. Volumen I.

(443) Art. 63, párrafo III.

como a los demás del orden judicial nombrados por el más elevado tribunal de justicia, de acuerdo con la Ley de Carrera Judicial.[444] Pese a que la Constitución consagra la inamovilidad de los jueces dicho texto faculta a la Suprema Corte de Justicia a destituirlos en la forma que determine la Ley.[445] En vez de establecer la inamovilidad, hubiera resultado más apropiado utilizar el término estabilidad en el cargos. Así lo han previsto las normas del Servicio Civil, como hemos visto, al condicionar la permanencia en el trabajo a un ejercicio meritorio de la función con absoluto respeto a la moral pública y a las disposiciones de la Carrera Administrativa. Cuando ello no suceda, procederá entonces la separación del empleado mediante la más alta sanción disciplinaria, la de destitución.

Esta forma de separación de un empleado de carrera está consagrada en el acápite d) del Art. 144, y sólo procede cuando el servidor comete alguna de las faltas que en el capítulo sobre el Régimen Disciplinario son calificadas como de quinto grado, o cuando dicho empleado incurre en la violación de alguna disposición legal o reglamentaria que conlleve dicha penalidad".

Tuvimos oportunidad de hacer mención, en el capítulo citado, de la comisión de faltas sancionadas con la destitución del cargo.

-¿Podría la Cámara de Cuentas ordenar la reposición de un empleado de carrera destituido por el Presidente de la República?-

Esta situación, al igual que la ya expuesta en relación con la anulación del nombramiento, nos mueve a reflexionar acerca de la capacidad de la Cámara de Cuentas para ordenar dentro del actual ordenamiento jurídico, la reposición a su cargo de empleado de carrera, injustamente destituido por el Presidente de la República.

Constitucionalmente el Jefe de Estado tiene facultad para remover libremente a un servidor público de carrera. En principio parecería que la Ley y el Reglamento no pueden condicionar tal prerrogativa a que el servidor haya cometido una de las faltas

---

(444) Art. 67, acápite 4.
(445) Art. 67, acápite 5.

previstas en el régimen de Servicio Civil. Pero si podría, a nuestro juicio, el tribunal de lo contencioso-administrativo ordenar tal reposición si la destitución es realizada al margen de la Ley.

Abandono de cargo

Esta figura es otra de las formas de separación consignadas en el sistema de Servicio Civil, y así lo reitera el acápite e) del Art. 144 al referirse: "abandono del cargo, según se define en los Arts. 127 y 157 del presente Reglamento". En el Capítulo XVI al tratar de la regulación de las licencias y los permisos, también lo hicimos respecto del abandono del cargo.

Jubilación por antigüedad

El acápite f) del Art. 144, señala la jubilación por antigüedad en el servicio o por edad avanzada, como forma de separación del servicio público, al disponer: que "La separación de un cargo debido al otorgamiento de una jubilación por el tiempo servido a la Administración Pública o a causa de la edad legalmente fijada, con derecho a la pensión correspondiente, está regida por las leyes y los reglamentos destinados específicamente a tales materias".

En el proceso de modernización del Estado la jubilación es tratada dentro de un enfoque más amplio, "conformado por todos los demás elementos propios de un sistema de seguridad social, partiendo de la premisa de que el Estado debe garantizar a todo trabajador una pensión digna. Es de consenso que "las pensiones tienen que estar ligadas al volumen de ahorro de los individuos durante su vida productiva y a la buena administración de esos fondos en el sistema financiero, para lo cual se requiere de una adecuada supervisión y regulación por parte del Estado".[446]

El Representante del PNUD en ese entonces, en el país, César Miquel, expuso en el Seminario que "Una de las cuestiones que se examinan con mayor atención en el ámbito internacional, es el aumento de la pobreza en todos los países de la región y la agudización del deterioro social producido durante toda la década

---

(446) José Alfredo Guerrero, Seminario sobre Reforma de Pensiones, Cepal, PNUD, Banco Central, Economía y Desarrollo, Santo Domingo, 1992.

anterior. Entre los grupos más vulnerables se encuentran los **jubilados** y los **ancianos** que, además de las consecuencias de la difícil situación económica internacional por la que atraviesan grandes contingentes de la población, padecen la crisis que afecta a casi todos los sistemas de seguridad social".[447]

Esa situación en nuestro medio resulta alarmante y dramática, y es sin duda, uno de los factores que tienden a incrementar la pobreza en la República Dominicana ante la vigencia de un sistema de pensiones obsoleto. La nación debería dedicarse a realizar los estudios en esta materia, que ya se han efectuado en Chile, Bolivia, Brasil, Guatemala, México, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Facultad del Presidente de la República para conceder la pensión

Esta materia está regulada por la Ley No. 379 del 11 de diciembre de 1981, y reza su Art. 1: "El Presidente de la República hará efectivo el beneficio de la Jubilación con Pensiones vilatorias del Estado con el Fondo de Pensiones y Jubilaciones Civiles de la Ley de Gastos Públicos, a los funcionarios y empleados civiles que hayan prestado servicios en cualquier institución o dependencia del Estado durante veinte (20) a veinticinco (25) años y desde veinticinco (25) a treinta (30) años y hayan cumplido la edad de sesenta (60) años. Dichos beneficios serán concedidos por el Presidente de la República a requerimiento de los interesados, según lo establecido en el Art. 7 de la Ley." El Art. 5 de la Ley dispone que "las jubilaciones y pensiones serán concedida por Decretos que se publicarán en la Gaceta Oficial."[448]

-¿Por qué estas concesiones deben centralizarse en el titular del Poder Ejecutivo?, Cuando el servidor público cumple con las especificaciones legales la jubilación debe ser automática, como en el vigente del sistema de seguridad social de Colombia.[449] Asímismo, consideramos que la mujer debería estar sometida a un requerimiento de edad inferior al del hombre.[4520]

---

(447) Ibid.
(448) Es deprimente, el espectáculo que se ofrece los días 25 de cada mes, cuando los jubilados y pensionados ya en el ocaso de su vida, acuden a la Secretaría de Estado de Finanzas a procurar la suma irrisoria que en la mayoría de los casos les concede el Estado, luego de una vida entera de servicio público.
(449) Consúltese a Domingo Campos Rivera, ob. cit. pág. 595.
(450) Ibid.

Formalización automática de la jubilación

El citado artículo dispone, que "la jubilación será automática al cumplirse más de treinta (30) y hasta (35) años de servicios y sesenta (60) años de edad, o al cumplirse más de treinticinco (35) años de servicio, sin tomar en cuenta la edad".

El párrafo único de dicho artículo establece que "el tiempo en servicio se computará acumulando los años, cuando el beneficiario haya trabajado en diversas dependencias u organismos, tanto autónomos y descentralizados, como de la Administración Pública propiamente dicha". Esta disposición, como es natural, rige para todos los casos en esta materia.

Monto de la jubilación

De acuerdo con el Art. 2 de la Ley 379, las jubilaciones estarán sometidas a la siguiente escala:

"a) De veinte (20) años de servicio a veintinco (25) años y sesenta (60) años de edad, el beneficiario recibirá mensualmente el equivalente al sesenta por ciento (60%) del promedio del sueldo mensual en los últimos tres (3) años;

b) De veinticinco (25) años a treinta (30) años de servicios y sesenta (60) años de edad, el beneficiario recibirá mensualmente el equivalente al setenta por ciento (70%) del promedio del sueldo mensual de los últimos tres (3) años;

c) De treinta (30) años de servicio a treinticinco (35) años y sesenta (60) años de edad, el beneficiario recibirá mensualmente el equivalente al ochenta por ciento (80%) del promedio del sueldo mensual de los último tres (3) años; y

d) De más de treinticinco (35) años de servicios, el beneficiario recibirá mensualmente el equivalente al ochenta porciento (80%) del promedio del sueldo mensual de los últimos tres (3) años.[451]

PARRAFO: En ningún caso el monto de la Pensión será menor al sueldo mínimo nacional vigente, ni mayor a la

---

(451) El monto a recibir por el servidor público en condiciones de retiro debería ser incrementado y calculado en base al último sueldo percibido, no al promedio de los sueldos de los últimos tres años.

cantidad que resulte de la suma de ocho (8) de estos sueldos, ni será gravado por ningún tipo de impuestos."

Resulta injusta la concesión de una pensión en las condiciones que ya hemos apuntado, con un monto inferior al último sueldo percibido por el servidor en retiro,[452] el cual fundamentaba su status económico en la sociedad; por ello rechazamos los porcentajes de que trata el transcrito Art. 2 y los promedios del sueldo mensual en los últimos tres (3) años.

Los montos concedidos por jubilación no guardan relación con .osto de la vida actual, dada la obsolescencia de la escala señalada.

Demanda de otras prestaciones para los jubilados.

Nuestro injusto y anticuado sistema de jubilación no concede al retirado prestaciones adicionales, ni siquiera aquellas recibidas mientras desempeñaba la función pública. El sistema colombiano, por el contrario, otorga al pensionado un auxilio para gatos de sepelio y servicios médicos, odontológicos, quirúrgicos, hospitalarios, farmacéuticos, de rehabilitación, diagnóstico y demás tratamientos que la institución a que pertenezca el pensionado tenga vigente. También otorga becas o auxilios para estudios secundarios, técnicos y universitarios en favor de los hijos del personal pensionado.[453]

Invalidez absoluta por lesión o enfermedad

Esta forma de separación de la Administración Pública está contemplada en el acápite g) del Art. 144; y también está regulada por la Ley 379 antes referida, y por los reglamentos sobre previsión, seguridad, asistencia y bienestar de los servidores públicos. La ley en cuestión dispone:

"Art. 3.- El Presidente de la República podrá conceder pensiones con cargo al mismo Fondo, a los Funcionarios y

---

(452) La situación del servidor público colombiano en esta materia es distinta, puesto que el sistema dispone un reajuste de oficio anual. en nuestro país la Ley No. 1 del 14 de enero de 1988 autoriza al Poder Ejecutivo "a revisar anualmente los salarios, pensiones y jubilaciones del Gobierno Central, de acuerdo a las variaciones del costo de la vida, pudiendo aumentarlo mediante decreto, en virtud de lo establecido por el artículo 55 de la Cosntitución de la República". Consúltese Domingo Campos Rivera, ob. cit.,Ibid. pág. 595.

(453) Ibid., pág. 596.

Empleados Civiles, que no tengan la edad ni el tiempo de servicios señalado en el Artículo 1ero., pero que tengan cinco (5) años o más de servicios, cuando estos, por medio de certificaciones suscritas por tres (3) Médicos al servicio de cualquier Hospital del Estado, demuestren que sufren de invalidez física o de una seria enfermedad o impedimento orgánico que los incapacite para el trabajo productivo, y justifiquen que no poseen medios económicos con que sostenerse."

Art. 4.- Las Pensiones previstas por el Artículo 3ro. se regirán por la siguiente escala:

a) Con cinco (5) años o más de servicio hasta quince (15) años, el beneficiario recibirá el equivalente al setenta por ciento (70%) del promedio del sueldo de los últimos tres (3) años; y

b) Con más de quince (15) años de servicios hasta veinte (20)años o más, el beneficiario recibirá el equivalente al ochenta por ciento (80%) del promedio del sueldo de los últimos tres (3) años."

"PARRAFO I: En ningún caso la pensión contemplada por el Artículo 3ro., será menor al sueldo mínimo nacional vigente, ni mayor a la cantidad que resulte de la suma de (8) ocho de estos sueldos, ni será gravado por ningún tipo de impuestos."

"PARRAFO II: Estas Pensiones podrán ser temporales o vitalicias."

Las consideraciones expuestas precedentemente resultan también válidas para esta situación. Sin embargo, deberían tomarse las medidas de lugar para evitar la expedición de certificados médicos que no cumplen con la intención y espíritu de la Ley comentada, aún cuando resulta inadecuada.(454)

Muerte del empleado

La muerte del empleado o funcionario, como forma de

(454) El Departamento de Pensiones y Jubilaciones de la Secretaría de Estado de Finanzas debería realizar las debidas investigaciones para comprobar, antes y después de la concesión, que el beneficiario no está apto para el trabajo y que no presta servicios en otra institución pública o privada.

separación del servicio, está prevista por el acápite h) del Art. 144, el cual expresa que "La muerte de un empleado deja vacante de hecho y de derecho, el cargo que ocupaba, sin necesidad de que se declare tal acontecimiento en los medios oficiales pertinentes, para los efectos ulteriores de lugar. La muerte del empleado puede constituir, a juicio de las autoridades competentes en materia de seguridad y bienestar social, y conforme a las normas vigentes, una causa de otorgamiento de una pensión o ayuda especial en favor de sus causahabientes"

También ha previsto la Ley 379 que comentamos, esta situación al disponer:

"Art. 6.- En caso de muerte de un Jubilado o Pensionado, se pagará al cónyuge superviviente, o a falta de éste a sus hijos menores de edad, legítimos, naturales y reconocidos, o simplemente naturales, que reciban del fenecido Pensión Alimenticia dispuesta por Sentencia, en las personas de sus representantes legales, y a sus Padres cuando dependieren del Jubilado o Pensionado, el valor de Doce (12) mensualidades completas de pensión que se le hubiese asignado al de cujus.

"PARRAFO I: Sin embargo, el Jubilado y el Pensionado Civil del Estado podrá autorizar el descuento del dos por ciento (2%) del monto de su Pensión, para que a la hora de su muerte, los beneficiarios indicados en la parte capital de este Artículo, que le sobrevivan, reciban el valor de la Pensión con que había sido favorecido, en la siguiente proporción: Un Cuarenta por ciento (40%) para el cónyuge superviviente; Un Treinta por ciento (30%) en partes iguales para los hijos precedentemente mencionados; y el restante Treinta por ciento (30%) para el o los Padres supervivientes que a la hora de su muerte dependieren económicamente de él. En caso de falta de los Padres, dicha Pensión corresponderá en la proporción de Un Cincuenta por ciento (50%) para el cónyuge superviviente; y el otro Cincuenta por ciento para los hijos indicados en partes iguales. En caso de supervivencia de los hijos y los Padres, le pertenecerá la mitad (50%) a los primeros en partes iguales, y la otra mitad (50) a los segundos, y, por último, cuando sobreviva una de

estas partes, le pertenecerá la totalidad de la Pensión asignada al premoriente."

"PARRAFO II: El beneficio de esta Pensión cesará de inmediato:

a) Por la muerte de las partes beneficiarias; b) Al cambiar de estado civil el cónyuge superviviente; y c) Al alcanzar los menores la mayoría de edad civil."

Trámite de las solicitudes de Pensiones y Jubilaciones: Secretaría de Estado de Finanzas

Corresponde a la Secretaría de Estado de Finanzas administrar a través del Departamento de Pensiones y Jubilaciones el sistema de retiro instituido por la Ley 379 de 1981. En efecto estatuye dicho texto.

"Art. 7.- Las solicitudes de Pensiones y Jubilaciones seránpara comprobar, antes y después de la concesión, que el instrumentadas de Oficio por la Secretaría de Estado de Finanzas en todos losbeneficiario no está apto para el trabajo y que no presta servicios casos en que la Ley prevé que sean automáticas y por el en otra institución pública o privada propio peticionario, a través de la misma vía, cuando sean sujetas a la autorización del Presidente de la República."

"PARRAFO: La Secretaría de Estado de Finanzas obtendrá del Jefe de Departamento en el cual el peticionario haya prestado servicios últimamente, o de cualquier otro departamento, todos los datos que sean necesarios para la depuración de la citada solicitud.

Pensión a los ex-Presidentes constitucionales y a sus viudas

Hemos creído conveniente para el lector tratar de estas pensiones, aun cuando no se refieren a una forma de separación del servicio público de un empleado o funcionario de carrera, pero sí será de interés conocer estas previsiones legales. En consecuencia dispone la Ley 379:

"Art. 8.- La persona que haya sido Presidente Constitucional de la República, gozará de una Pensión del Estado de por vida de Dos Mil Pesos Oro (RD$2,000.00) mensuales."

"Art. 9.- Las viudas de los Ex-Presidentes Constitucionales de la República, gozarán de una Pensión del Estado de RD$500.00 (Quinientos Pesos O ro) mensuales."

Facultad del Congreso Nacional para conceder pensiones

El Art. 10 de la Ley 379 dispone que en los casos no previstos las pensiones solo podrán ser concedidas por el Congreso Nacional.

Prohibición de otorgar más de una pensión: Situación del pensionado o jubilado que reingresa a la Administración Pública

Ha sido intención del legislador impedir que un servidor público jubilado, reciba una pensión adicional del Estado y regula a la vez su reingreso a la Administración Pública, al establecer la Ley 379 lo siguiente:

"Art. 11.- No podrá otorgarse más de una Pensión con fundamento en las disposiciones de esta Ley. Las Pensiones relativas a los Cuerpos Castrenses y Policiales, y las correspondientes a Organismos Municipales, se regirán por Leyes Especiales. Igualmente se regirán por disposiciones especiales las Instituciones Descentralizadas del Estado que se regulen por estatutos particulares dictados al amparo de sus respectivas reglas de autonomía."

"PARRAFO: Cuando un Pensionado o Jubilado vuelva a desempeñar funciones remuneradas en organismos de la Administración Pública, en instituciones autónomas o en Entidades Descentralizadas del Estado, dejará de percibir los beneficios de la Pensión o Jubilación durante el tiempo en que preste servicios. Sin embargo, esos beneficios le corresponderán de pleno derecho, cuando cese el servicio y el tiempo de servicio le será computado y servirá para optar por una mejor categoría en la escala de las Pensiones y Jubilaciones."

Retiro automático: Obligatoriedad

El texto legislativo que nos ocupa, aún cuando lo consideramos

obsoleto y plagado de disposiciones coadyuvantes al centralismo presidencial, ha sido justo y democrático en cuanto al retiro automático, al estatuir:

"Art. 12.- Todo Funcionario o Empleado de la Administración Pública podrá notificar por escrito a la Secretaría de Estado de Finanzas, con tres meses de anticipación, que se acogerá a los beneficios de esta Ley, al cumplirse las condiciones de edad y de servicios contempladas en la misma. Dicha notificación se hará a través o con copia al Departamento para el cual trabaje en ese momento el Funcionario o Empleado. Realizada dicha Notificación en la forma indicada, el peticionario se retirará de sus funciones o deberes cuando complete el período legal y recibirá la totalidad de su sueldo, hasta el momento en que el Poder Ejecutivo dicte el correspondiente Decreto. La diferencia entre el sueldo devengado y la Pensión asignada no es reembolsable por parte del Funcionario o Empleado."

"PARRAFO: El retiro automático es obligatorio para el Funcionario o Empleado y tendrá que disponerse tan pronto como reúna las condiciones de tiempo y edad requeridos para su Jubilación."

Fondo para el pago de Jubilaciones y Pensiones civiles

Este fondo para financiar las jubilaciones y pensiones civiles de la Administración del Estado, fué creado por la Ley 379 al disponer:

"Art. 13.- Se crea un fondo para el pago de Jubilaciones y Pensiones Civiles que sean acordadas por esta Ley o Leyes Especiales o Decretos del Poder Ejecutivo, que figurará en el Capítulo correspondiente a la Secretaría de Estado de Finanzas, de la Ley de Gastos Públicos de cada año fiscal."

"PARRAFO: Dicho Fondo se nutrirá con el aporte anual que para estos fines fije el Gobierno en la Ley de Gastos Públicos de cada año fiscal; con el cuatro por ciento (4%) de los sueldos de los Funcionarios y Empleados Civiles del Estado que reciban más de Cuatrocientos Pesos Oro (RD$400.00) mensuales, y con el dos por ciento (2%) de los que perciban menos de esa suma, que serán deducidos por la Tesorería

Nacional y depositados en el indicado Fondo, además del dos por ciento (2%) de que trata el Párrafo uno del Artículo 6to., de esta Ley."

Prohibición de conceder una pensión superior al sueldo devengado

En virtud del Decreto No. 23 del 18 de agosto de 1982, ninguna pensión o jubilación de la Administración Central, los organismos e instituciones descentralizadas del Estado, podrá ser mayor que el sueldo devengado por el titular en funciones del cargo, en razón del cual se obtuvo la pensión o jubilación.

Responsabilidades de los servidores separados

Preceptúa el Art. 145 del Reglamento, que "Los servidores de carrera dependientes del Poder Ejecutivo, al ser separados en forma definitiva de sus empleados permanentes, quedan sujetos a todas las responsabilidades que les señalaban tanto las normas del servicio civil, como las que son propias de los regímenes de carrera a que hayan estado vinculados oficialmente, según fuere el caso".

El párrafo único agrega: "Esas responsabilidades no son únicamente de orden administrativo-laboral, sino también de índole civil, penal o de la naturaleza que establezcan las normas, o que derive de los hechos propios de cada situación o circunstancia".

Ya hubimos de señalar que los empleados y funcionarios separados de la Administración Pública asumían las responsabilidades disciplinarias, civiles y penales a que diere lugar el ejercicio de la función pública puesta a su cargo, cuando éste no se ajustara a los preceptos éticos, morales y jurídicos prescritos por nuestro Derecho positivo.

Separación por supresión del cargo. Reingreso a la Carrera. Derechos del reingresante

El sistema integral de Servicio Civil ha conferido un tratamiento especial al reingreso de un servidor de carrera a la Administración

Pública. Esta figura, consagrada en el Art. 37 de la Ley y complementada por el 75 del Reglamento tuvimos oportunidad de analizarla y comentarla con ocasión del Capítulo XII concerniente al Ingreso a la Carrera Administrativa.(455)

En esta oportunidad esbozaremos someramente las regulaciones que al reingreso de un funcionario de carrera agrega el texto reglamentario en los Arts. 146 y siguientes al disponer.

"Art. 146.- De acuerdo con el Artículo 37 de la ley, la supresión de un cargo de carrera, desempeñado por un empleado inscrito en la misma, y el reingreso de éste, si tal supresión se debe a reorganización de una dependencia, a reubicación de funciones de un organismo a otro, a insuficiencia financiera o a otra medida de interés institucional, genera una situación administrativa que de ningún modo debe lesionar el interés jurídicamente adquirido por el servidor de carrera.

"Párrafo I.- En los casos señalados, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) y la oficina de personal del organismo correspondiente, procurarán, dentro de los sesenta (60) dias siguientes de la cesación, el reingreso del empleado de carrera afectado por la supresión de su cargo, a otro puesto similar al que ocupaba, o aún a otro puesto distinto, para el cual reúna los requisitos establecidos."

"Párrafo II.- Si se obtiene el reingreso de dicho empleado dentro del período antes indicado, el tiempo que estuvo cesante le será computado en su favor para todos los fines legales, reglamentarios y administrativos, con todos los beneficios y consecuencias que de ello deriven conforme a los términos de la justicia administrativa."

"Párrafo III.- Si no obtuviere tal reingreso dentro del plazo indicado se declarará al empleado en situación de cesación definitiva y se le liquidarán y abonarán los haberes, beneficios e indemnmizaciones legales, reglamentarios y administrativos a que tuviere derecho."

---

(455) El ordenamiento jurídico administrativo regulador de la administración del personal público dominicano, aun cuando da un trato relevante al reingreso del servidor de carrera producido con ocasión de la supresión del cargo en las circunstancias apuntadas, no regula el reingreso al servicio activo como consecuencia de determinadas y variadas situaciones administrativas, tales como licencias en sus diversas manifestaciones, vacaciones, suspensión de funciones en los casos previstos por el Reglamento, y otras. El Servicio Civil de España regla todas las categorías de reingreso al servicio activo de las Administraciones Públicas. Véase elManual de Procedimientos de Gestión de Recursos Humanos, ob. cit.,

"Art. 147.- Si la supresión de un cargo se debe a transferencia de funciones de un organismo a otro dentro del Poder Ejecutivo, el servidor cesante será designado en un cargo de carrera que sea creado en el organismo al cual fueron transferidas las funciones, a condición de que el interesado cumpla los requisitos de este nuevo cargo."

"Párrafo I.- En la situación antes descrita, y en las medidas que fueren procedentes, el servidor a ser reincorporado no tendrá que participar en un nuevo concurso para ingresar a un régimen de carrera."

"Párrafo II.- El empleado cesante debido a la supresión de su cargo en una carrera civil determinada, podrá ser reincorporado, en las condiciones antes dichas, a otra carrera civil perteneciente al Poder Ejecutivo."

"Párrafo III.- En los casos de reingreso a una carrera civil, en las condiciones antedichas, el tiempo de servicio que había acumulado el servidor interesado se computará en su favor para todos los efectos legales y reglamentarios que sean de su legítimo interés. Así mismo conservará los demás derechos que regularmente habia adquirido, siempre que no hubiese recibido adecuada compensación de los mismos."

"Art. 148.- Los beneficios y prestaciones que correspondan a los servidores cesantes en las formas previstas en este Reglamento son irrenunciables, ya que se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona."

La supresión de cargo y la lesión de un interés jurídicamente protegido. Plazo para el reingreso.

El Art. 146 del Reglamento reitera el contenido de las disposiciones del Art. 75, al definir y ponderar las situaciones administrativas que pueden lesionar el derecho adquirido de permanencia del "reingresante a la misma clase de cargo que ocupaba o a otro para el cual reúna las condiciones requeridas y con preferencia a cualquier otro aspirante a dicho cargo", según estatuye el aludido Art. 75.

Cabe aquí reiterar lo ya dicho al comentar el Art. 75, en el capítulo antes referido, y en el sentido de que un servidor público

que ingresa a la Administración esperanzado en hacer carrera en ella, en el caso de que su cargo haya sido suprimido por las razones anotadas en los artículos transcritos precedentemente, tiene pleno derecho a reingresar a una posición similar, con su mismo status y en condiciones de preferencia con respecto a otros candidatos.

El párrafo I del Art. 146 da un plazo de 60 días, a partir de la cesación, para que la ONAP y la Oficina de Personal institucional gestionen el reingreso del empleado a una posición equivalente, o a otra para la cual reúna los requerimientos de idoneidad.

Aquí también procede reiterar lo señalado en los comentarios al susodicho Art. 75, cuando expresáramos: Debemos de significar que en un régimen de administración de recursos humanos de carrera, los nombramientos de personal para cubrir vacantes se reducen al mínimo, a diferencia del número excesivo imperante hoy día como consecuencia de la inestabilidad de la burocracia en sus cargos. Esta situación imposibilitará cumplir con la previsión del precepto que comentamos en un tiempo razonable; y hasta tanto se produzcan las vacantes, los ciudadanos que ingresaron a la carrera, y que por causas ajenas a sus voluntades fueron separados de ella, no recibirán la remuneración a que tienen derecho.(456)

En tales circunstancias el Estado, para garantizar este derecho adquirido de estabilidad, bien podría continuar pagando los sueldos de los cesanteados hasta tanto sean repuestos.

Cómputo del tiempo de separación del servicio: Liquidación

En una justa previsión el párrafo II del Art. 146 dispone que "el tiempo que estuvo cesante el servidor de carrera será computado en su favor con todos los beneficios" que ello implica.

El párrafo subsiguiente estatuye que de no obtenerse el reingreso en el plazo indicado el servidor de carrera será declarado en cesación definitiva con derecho a recibir las indemnizaciones y beneficios a que tenga derecho.

---

(456) Estas consideraciones deberían servir de base para una futura adecuación del Reglamento.

Somos de parecer que por las razones expuestas, en el sentido del limitado movimiento de personal que se produce en un régimen de carrera, en la generalidad de los casos procederá la liquidación del servidor declarado cesante.(457)

La supresión de cargo como consecuencia de transferencia de funciones

En los casos de que la supresión tenga su origen en la transferencia de funciones de un organismo estatal a otro, el Art. 147 dispone que el servidor cesante ingrese en una posición de carrera en el organismo al cual fueron transferidas las funciones, a condición de que reúna los requisitos de capacidad.

Esta disposición también se fundamenta en la debida justicia administrativa y respeto a los derechos humanos. Sin embargo, surge la interrogante de determinar cuál sería la situación del cesanteado si la institución que recibe las nuevas funciones pudiera refundirlas con las existentes y no crear otras adicionales.(458) En esta situación la opción sería la liquidación de aquellos que no puedan reintegrarse a otros departamentos de la Administración Pública.

Una previsión de gran ecuanimidad es la exonerar al servidor de carrera que se encuentre en las condiciones del párrafo I del Art. 147, de todo concurso o medio de evaluacion para ser reincorporado al servicio público.

Igualmente el párrafo I establece la opción de reincorporar al empleado cesante a otra carrera dentro de la Rama Ejecutiva condición de reunir los requerimientos de idoneidad. De crearse carreras especiales como la del magisterio, la diplomática, la del ministerio público y otras, la Administración contaría con mejores posibilidades para el cumplimiento efectivo de los preceptos de reincorporación que nos ocupan.

---

(457) Esta modalidad de liquidación sería la prevaleciente cuando la Administración en busca de eficientizar sus servicios y mejorar las condiciones de salarios del servidor de carrera procediera a reducir las abultadas nóminas de pago de servicios personales.

(458) La duplicidad de funciones es uno de los flagelos de la Administración Pública, y de evaluarse sus estructuras con criterios científicos y de austeridad, el diagnóstico concluiría con la supresión o en última instancia la refundición de varias instituciones, unas inoperantes y otras con funciones adscritas opuestas a sus atribuciones institucionales. Este diagnóstico resulta perentorio en un proceso de modernización del Estado, y en nuestro medio necesariamente tendrá que producir la supresión de un número considerable de cargos. De hacerlo en el momento inicial de la implantación de la Carrera Administrativa, con apenas unos 351 incorporados, resultaría más económico para el Estado.

Otra disposición de interés para el fortalecimiento del sistema de Servicio Civil resulta del párrafo III del artículo comentado, al disponer que un empleado reincorporado a una carrera cualquiera de la Administración Pública tendrá derecho a que se compute en su favor el tiempo de servicio prestado en otros órganos de la Administración Pública. Cuando se trate de una carrera dentro de la Rama Ejecutiva no habrá problema alguno en el cálculo de los años de servicio.(459)

Irrenunciabilidad a las prestaciones

En la República Dominicana el principio de la irrenunciabilidad de las prestaciones tuvo su origen en el Derecho Laboral del sector privado.(460) Su incorporación parcial a nuestro Derecho Administrativo Laboral se produce al ser dadas las previsiones del Art. 148 del Reglamento que disponen como irrenunciables los beneficios y prestaciones acordados a los servidores de carrera cesantes por la supresión de sus respectivos cargos.

---

(459) El problema se presentaría cuando ese empleado o funcionario al reunir los requerimientos de idoneidad estuviera interesado en ingresar a una carrera perteneciente a otro Poder del Estado, como la judicial. Sería deseable que en el Proyecto de Ley de Carrera Judicial sea consignara esta previsión.

(460) "Este principio - apunta Hernández Rueda- es constante en la legislación y unánimemente aceptado por la doctrina, aunque existen algunas discrepancias en cuanto a su alcance y efectos, particularmente cuando la renuncia de derechos tiene lugar por ante la autoridad encargada de la aplicación de la ley, sea ésta administrativa o judicial, se manifiesta en el carácter de orden público y rigurosamente imperativo de las normas de trabajo, en la indisponibilidad de sus preceptos de derecho necesario, en las normas que entrañan una limitación legal al principio tradicional de la autonomía de la voluntad contractual, etc. Al igual que en otros códigos, el V Principio Fundamental del Código de Trabajo de la República Dominicana consagra este precepto disponiendo que "Los derechos reconocidos por la ley a los trabajadores, no pueden ser objeto de renuncia o limitación convencional. Es nulo todo pacto en contrario". Ob. cit., pág. 55. Tomo I.

CAPITULO XX

REGIMEN DISCIPLINARIO: OBJETIVOS

SUMARIO:

Consideraciones generales. Ejercer honesta y eficientemente la función pública. Procurar el correcto ejercicio de derechos y prerrogativas. Procurar que las faltas sean juzgadas correctamente. Proveer los recursos y vías de derecho. Faltas disciplinarias. Definición de la falta disciplinaria. Gradación y sanción de las faltas disciplinarias. Amonestaciones oral y escrita: Faltas de primer y segundo grados: Multas del 5 al 15% y del 16% al 25% del sueldo de un mes: Faltas del tercery cuarto grados: Destitución. Faltas del quinto grado: Inhabilitación. Circunstancias agravantes y atenuantes de las faltas. Circunstancias agravantes de las faltas: Realizar el hecho en complicidad. Cometer la falta aprovechando la confianza depositada por el superior. Cometer una falta pora encubrir u ocultar otra. Rehuir la responsabilidad o atribuírsela a otro. Infringir varios deberes o normas con una misma falta. Premeditar la comisión de la falta y las modalidades empleadas. Circunstancias atenuantes de las faltas. Haber observado conducta satisfactoria. Haber sido obligado por un superior jerárquico a cometer la falta. Confesión de la falta. Procurar la reparación del daño. Haber cometido la falta bajo ofuscasión o presión. Procedimiento disciplinario. Facultad para sancionar, formas y plazos. Naturaleza del procedimiento disciplinario. Facultad para sancianar. Amonestación oral. Amonestación escrita. Multa de acuerdo con la gradación establecida por el Reglamento. Destitución. Suspensión de los efectos de la sanción. Recursos contra las sanciones disciplinarias. Recurso de reconsideración. Plazo para su presentación. Instancia de conciliación ante la Comisión de Pesonal. Recurso Jerárquico. Plazo de presentación del recurso. Recurso de apelación ante la Cámara de Cuentas. Plazo para presentar este recurso. Privilegio de los empleados de carrera. Normas complementarias. La suspensión como sanción disciplinarta. La suspensión con disfrute de sueldo, para realizar investigación disciplinarta. Existencia de elementos o factores suficientes. Ante una denuncia de comisión de faltas. Discreción de la autoridad competente para alejar a un servidor de su cargo. Plazo para realizar la investigación. Reintegro del empleado o funcionario. Disposiciones finales: Descentralización operativa.

XX CONTRAS

BLEO COBAMIDOIB MAM

Consideraciones generales

En capítulo anterior analizamos el régimen ético de los empleados de la Administración Pública. Ahora nos corresponde examinar el régimen disciplinario, íntimamente ligado al primero, complementándolo al instituir figuras novedosas en nuestro Derecho Laboral Administrativo representando otra avanzada laboral conferida esta vez a la Administración.

Hoy procuramos una Administración del Estado más democrática y moderna. Los régimenes ético y disciplinario son instrumentos destinados no solo a orientar la conducta del servidor público y a rectificarla en aquellos comportamientos improcedentes, sino constituye también el más útil mecanismo jurídico-administrativo para "garantizar que la Administración Publica esté verdaderamente al servicio del ciudadano y que desarrolla su función con eficacia".(461)

La aplicación de estos regímenes demanda, sin embargo, de un programa intensivo de formación en esta materia dirigida a todos los niveles y sectores de la Administración, especialmente a los responsables de ejecutar ese régimen disciplinario.

Y este proceso de capacitacion resulta sumamente perentorio ante la actual imagen de la Administración del Estado en general y de su decayente institucionalidad en todos los órdenes y sectores. Parafraseando a un profesor español, coincidimos en que "la formación en esta materia es muy importante, para los funcionarios y para los ciudadanos, que sabrán que sus representantes son adiestrados, además de las mejores técnicas administrativas y de gestión, en el arte de preocuparse, de verdad, en que los servicios públicos funcionen y en que se satisfagan éticamente los intereses públicos".(462)

---

(461) Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1986, pág. 9.
(462) Jaime Rodríguez - Arana Muñoz, Sobre la enseñanza de la ética pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid-1995, pág. 19.

A ello debemos agregar que el desconocimiento de dichos regímenes de parte de los ejecutivos del sector público y de los empleados justifica de manera prioritaria esa enseñanza.

Por lo expuesto hay que colegir, que los régimenes ético y disciplinario instituidos dentro del Servicio Civil procuren desarrollar las normas que sirvan de fundamento al ejercicio de la función pública y, por supuesto, al principio de legalidad de la Administración. El texto reglamentario, en su Art. 149, desglosa esa finalidad general al instituir objetivos específicos del régimen disciplinario. Tratará, pués, este Capítulo de analizar dicho régimen conjugandolo con las previsiones éticas y de moral pública que le anteceden.

Ejercer honesta y eficientemente de la función pública

El acápite a) del citado artículo 149 exige a los empleados y funcionarios que cumplan "leal, asidua y honestamente sus deberes, y responsabilidades, a fin de alcanzar la mayor eficiencia en el servicio público".(463)

En capítulos anteriores, al estudiar la evaluación del desempeño, pudimos apreciar que el sistema de Servicio Civil ofrece los instrumentos y mecanismos para que los superiores puedan comprobar el cumplimiento del mencionado precepto, y el presente capítulo pone a su disposición las sanciones que entranaría su incumplimiento.

---

(463) En el Seminario Etica y Gestión Pública, organizado en marzo de 1996 por la PUCMM, el Instituto José Ortega y Gasset de Madrid, y la ONAP, el Dr. Luis Scheker Ortíz en una interesante ponencia expresó, luego de afirmar que hablar de ética es hablar de corrupción: "Soy de los que créen que la corrupción es un mal profundo que se ha extendido y echado raíces, peligrosamente, por todos los ámbitos y niveles de la sociedad moderna. También que es un mal que ha existido siempre, en todas las épocas; pero no que es un mal incurable, al que debemos resignarnos. Contrario a lo que hace relativamente poco dijera uno de nuestros gobernantes más connotados, que sí tiene que ver -y mucho- con el estado de corrupción y descomposición social que nos sacude, específicamente en el ámbito de la Administración Pública, la corrupción no es genética. No es algo fatal", que se lleva en la sangre", y el sólo afirmarlo es un acto de irresponsabildiad moral y cívica de extrema gravedad, cuando quien lo declara es el Primer Magistrado de la Nación o personas que por su elevado rango y funciones tienen la obligación de preservar y fortalecer la moral y la ética de sus conciudadanos, sin lo cual no puede hablarse ni tenerse respeto por la Ley ni a las instituciones de Derecho dada la indisoluble ligazón existente entre estos conceptos".

Procurar el correcto ejercicio de derechos y prerrogativas

En una Administración Pública donde, luego de más de un siglo de existencia institucional, es cuando se establecen derechos y prerrogativas en favor de sus servidores, a partir de la promulgación de la Ley y el Reglamento, necesariamente estos textos tenían que tomar las previsiones de lugar para que tales derechos y prerrogativas fueran ejercidos teniendo como parámetros principios morales, y jurídicos. Así lo establece el acápite b) del Art. 149, al disponer que se debe "procurar el adecuado y correcto ejercicio de los derechos y prerrogativas que se consagran en favor de los empleados y de la Administración Pública".

Como se advierte, la Administración Pública también es sujeto de derechos, como órgano empleador que a través de sus agentes debe velar por el cumplimiento de los preceptos transcritos.

Procurar que las faltas sean juzgadas correctamente

Más adelante trataremos de las faltas y su gradación, instituidas por el Reglamento. La democratización de la gestión pública es un principio fundamental del Estado de Derecho, y por ende del Servicio Civil, motivo por el cual el decreto reglamentario manda "que las faltas disciplinarias sean juzgadas y sancionadas conforme a su gravedad y en base a estrictos criterios de legalidad, equidad y objetividad", de acuerdo con el acápite c) del Art. 149.[464]

Proveer los recursos y vías de derecho

Hay que hacer notar reiterando lo ya dicho en capítulos anteriores, que el régimen disciplinario pone a disposición del empleado, las vías de derecho para impugnar aquellas decisiones que vulneren sus derechos. Esto se establece como uno de los objetivos disciplinarios, al tenor del acápite d) del Art. 149, que dispone: "Proveer los recursos y vías de acción necesarios para la salvaguarda de los derechos y legítimos intereses de los servidores públicos y de la administración gubernamental".

---

(464) En el Servicio Civil de Argentina para mantener el buen orden y decoro en la sustanciación de las investigaciones de faltas disciplinarias, se han instituido funcionarios especiales denominados Instructores, con la responsabilidad de investigar los hechos, reunir pruebas, determinar responsabilidades y calificar la falta. Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, Presidencia de la República, Buenos Aires, 1980, Pág. 13.

Aquí también hay que destacar que la Administración Pública también tiene a su favor la consagración de derechos para ejercer las acciones de lugar cuando el empleado o funcionario no ajusta su conducta a la Ley y al Reglamento, aplicando en tales casos el poder disciplinario que pone en sus manos el estatuto de la función pública.[465]

Faltas disciplinarias

Como antes advertimos, el Reglamento instituye un moderno sistema de faltas disciplinarias, en contraste con el prevaleciente hasta su expedición, contenido en la referida Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 1956. En esa virtud el Art. 150, dispone que "a los efectos de asegurar el cumplimiento de los objetivos indicados, en este Reglamento se consagran las normas y los procedimientos referentes al sistema de calificación de las faltas, graduación de las sanciones, circunstancias atenuantes y agravantes de las faltas, órganos disciplinarios, acciones, recursos y garantías, que integran el régimen disciplinario de los servidores del Poder Ejecutivo."

El citado artículo reitera lo que habíamos expresado antes en cuanto al avance del régimen disciplinario, al señalar los elementos que lo conforman. Esta parte del Reglamento fué la de mayor complejidad en su diseño integral.

El supervisor como agente de la Administración Pública, y el empleado y funcionario, tienen a su alcance todo un orden jurídico-administrativo para orientar su conducta en sus respectivas condiciones, y ejercer las prerrogativas que les son atribuidas dentro de las limitaciones del Derecho y la moral. Los elementos de que trata el Art. 150 serán analizados en las páginas siguientes.

---

(465) La discreción del empleador en la empresa privada para ejercer el poder disciplinario tiene una cobertura muy restringida, Comenta Lupo Hernández Rueda: "Las sanciones disciplinarias pueden ser, y generalmente son, aplicadas a los trabajadores por los empleadores, dentro del seno de la empresa. Frecuentemente están previstas en el Reglamento Interior de Trabajo, o en el Manual para Empleados. Son establecidas por el empleador con el propósito de organizar las labores de la empresa. Independientemente del despido por falta grave e inexcusable, las únicas sanciones disciplinarias que el empleador puede imponer al trabajador, son, la amonestación en la empresa, la amonestación ante la Sección de Apercibimiento del Departamento de Trabajo o ante el Representante Local de Trabajo, y la amonestación con la anotacion de faltas con valoración de su gravedad, en el registro del trabajador". Ob. cit., pág. 1241, tomo II.

Definición de la falta disciplinaria

El propio Reglamento se encarga de definir la falta disciplinaria. Expresa el Art. 151: "Se entiende por falta disciplinaria, cualquier violación a los deberes, prohibiciones e incompatibilidades previstos en este Reglamento u otras normas emanadas de autoridades competentes, a las que se hallaren sujetos los servidores públicos amparados por la ley".(466)

En principio la falta disciplinaria se circunscribe a la transgresión de las disposiciones de la Ley y el Reglamento. Así, cuando la comisión de una falta signifique al incumplimiento de la jornada de trabajo, la Administración, mediante los procedimientos instituidos al efecto, ejerce el poder disciplinario e impone las sanciones de lugar al agente en falta.

Lo contrario sucede en el caso de que la falta disciplinaria cometida trascienda el campo de lo contencioso-administrativo y el agente sea pasible, además de una sanción penal por la comisión de un delito o crimen, como el soborno o cohecho, que las leyes penales castigan como crimen o delito. Se impone, pues, distinguir entre ambas situaciones, la puramente disciplinaria y la penal.

Gradación y sanción de las faltas disciplinarias

Nuestro ordenamiento de Derecho Penal instituye una clasificación de las infracciones según su gravedad. Es así que el Código Penal dispone en su Art. 1 que "la infracción que las leyes castigan con penas de policía es una contravención. La infracción que las leyes castigan con penas correccionales es un delito. La

---

(466) Conviene senalar -dice Miguel Montero Puerto- que la falta disciplinaria no se produce exclusivamente en el campo de las relaciones de servicio o relación funcionarial. Con Vedel diremos que la existencia de un derecho disciplinario no es especial de la función pública, sino que se manifiesta en toda agrupación y traduce la necesidad de asegurar la vida ordenada del grupo. Dado este carácter amplio del derecho disciplinario, puede ser admitido no tan sólo por lo que respecta a la Administración, sino también en el campo del Derecho privado; por ello, con frecuencia se hace mención de la disciplina de la empresa privada, o de la disciplina o poder disciplinario que compete al capitán de la nave, problemas éstos de momento ajenos a nuestro propósito, aun cuando debamos recordar que un impotante sector doctrinal, en el que descuella Santi Romano, propugna la consideración del poder disciplinario como fenómeno propio del Derecho público". Régimen Disciplinario en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1965, pág. 90.

infracción que las leyes castigan con penas aflictivas e infamantes, es un crimen.[467]

Bajo el influjo de esta centenaria concepción tripartita, el decreto reglamentario traspasa sus límites, y en materia disciplinaria crea una gradación de cinco sanciones, al disponer el Art. 152: "Según la gravedad de la falta que se cometa,[468] las autoridades competentes en los términos de la ley o del presente Reglamento, podrán imponer las siguientes sanciones:

a) Amonestación oral;
b) Amonestación escrita;
c) Multa del 5 al 15% del sueldo de un (1) mes de trabajo;
d) Multa del 16 al 25% del sueldo de un (1) mes de trabajo;
e) Destitución."

"Párrafo.- Todas las sanciones, excepto la de amonestación oral, serán anotadas en el historial personal del empleado sancionado, y sus documentos básicos serán anexados a los expedientes respectivos."

Amonestaciones oral y escrita: Faltas de primer y segundo grados

La amonestación implica una acción de advertencia con un propósito de corrección disciplinaria. En sus dos modalidades, es la sanción más benigna del régimen disciplinario.

El Art. 153 tipifica las faltas de primer grado como aquellos "cuya comisión da lugar a una amonestación oral." El Art. 154 se refiere a las faltas de segundo grado sancionadas con amonestación escrita; entre las cuales figura la reincidencia en cualquiera de las faltas de primer grado. Presentamos a continuación la tipificación de tales faltas:

"Art. 153.- Son faltas de primer grado, cuya comisión da lugar a una amonestación oral, las siguientes:

---

(467) Luis E. Senior, Código Penal Anotado, Universidad Utesa Santo Domingo, 1989.
(468) El Servicio Civil de España sólo establece tres categorías de faltas, las cuales podrán ser muy graves, graves y leves. Régimen Disciplinario de los Funcionarios, ob. cit., pág. 79.

a) Incumplir la jornada de trabajo, acumulando en un (1) mes entre veinte (20) y sesenta (60) minutos de tardanza a la entrada o previo a la salida, sin justificación valedera;

b) Descuidar el rendimiento y la calidad del trabajo, bien sea realizándolo con negligencia o tratando descortésmente a los compañeros de trabajo, a sus autoridades o al público que le requiere un servicio que el empleado estuviere obligado a dar;

c) Proponer o establecer de manera consciente trámites innecesarios en el trabajo;

d) Descuidar la guarda, vigilancia y orden de los bienes, materiales y equipos puestos bajo su cuidado;

e) Suspender las labores sin la autorización previa de la autoridad competente;

f) Negarse a colaborar en alguna tarea relacionada con las de su cargo o con las de otros compañeros, cuando se lo haya solicitado una autoridad competente;

g) Cualquiera de los otros hechos u omisiones similares por su naturaleza y su gravedad a los anteriores, para los que no estén previstas sanciones mayores."

"Art.154.- Son faltas de segundo grado cuya comisión da lugar a una amonestación escrita, las siguientes:

a) Reincidir en cualquiera de las faltas calificadas como de primer grado;

b) Dejar de asistir al trabajo durante un (1) día sin aprobación previa de la autoridad competente;

c) Recomendar el nombramiento o un tratamiento privilegiado en favor de alguna persona, al margen de los procedimientos establecidos por las normas de carrera;

d) Incumplir la jornada de trabajo, acumulando en un (1) mes entre sesenta y un (61) y ciento veinte (120) minutos de tardanza, sin justificación;

e) Procurar o permitir que otro empleado marque o firme en su lugar el medio de control de asistencia al trabajo establecido, o incurrir conscientemente en ese mismo hecho en lugar de otro empleado;

f) Incurrir en cualquier otro hecho u omisión calificable como falta de segundo grado y que no amerite una sanción mayor."

Multas del 5% al 15% y del 16% al 25% del sueldo de un mes: Faltas del tercer y cuarto grados

En la administración de los negocios privados la multa como sanción disciplinaria está prohibida, no así en la Administración Pública. El Reglamento al instituirlas continuó la tradición dominicana y de otros países consagración que ha suscitado controversias.(469)

El Art. 155 establece cuáles son las faltas de tercer grado, Veamos.

"Art. 155.- Son faltas de tercer grado cuya comisión da lugar a imponer multa del 5 % al 15 % del sueldo de un (1) mes, las siguientes:

a) Reincidir en cualquiera de las faltas establecidas como de segundo grado;

b) Dejar de evaluar y calificar los servicios de sus subalternos dentro de los plazos oficialmente establecidos;

c) Incumplir los deberes, ejercer indebidamente los derechos o no observar las prohibiciones e incompatibilidades constitucionales, legales o reglamentarias, cuando el hecho o la omisión tengan leves consecuencias para los ciudadanos o para el Estado;

d) Acumular en un (1) mes entre ciento veintiuno (121) y trescientos (300) minutos de tardanza, o ausentarse de su trabajo durante el mismo lapso y número de minutos; así como, por tercera vez, marcar o firmar el medio de control de asistencia establecido, sin que le corresponda;

e) Usar lenguaje soez, vulgar o lascivo, con o sin fines ofensivos, dentro de la institución;

f) Usar vestimentas escandalosas o inadecuadas en relación con la naturaleza del lugar donde se trabaja;

g) Incurrir en cualesquiera otros hechos u omisiones calificables como faltas de tercer grado y que no ameriten una sanción mayor."

---

(469) El régimen disciplinario de Colombia ha previsto la sanción de multa con mayor rigor, y puede ser hasta de un (1) sueldo mensual. Consúltese Domingo Campos Rivera, ob. cit. pág. 43.

Las faltas de cuarto grado son tipificadas por el Art. 156:

Art. I56.- Son faltas de cuarto grado, sancionables con multa del 16 % al 25 % del sueldo de un (1) mes, las siguientes.

a) Reincidir en cualquiera de las faltas calificadas como de tercer grado;

b) Incumplir la jornada de trabajo, acumulando en un (1) mes entre trescientos uno (301) y cuatrocientos (400) minutos de tardanzas, sin justificación valedera;

c) Realizar en el lugar de trabajo, actividades ajenas a los deberes oficiales;

d) Ejercer actos de usura o extorsión, o prestar dinero a interés en el organismo donde trabaja el empleado, o dentro del sector público;

e) Presentarse al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de sustancias narcóticas o estupefacientes;

f) Establecer contribuciones forzosas en beneficio propio o de terceros, valiéndose de su autoridad o del cargo que desempeña;

g) Difundir, hacer circular, retirar o reproducir de los archivos y de las oficinas, documentos o asuntos confidenciales o de cualquier naturaleza de los que el empleado tenga conocimiento por su investidura pública;

h) Introducir o portar armas de cualquier naturaleza en el lugar de trabajo, salvo que se cuente con la autorización expresa de un funcionario competente, o que se utilicen por la naturaleza del cargo que se desempeña;

i) Utilizar vehículos, equipos o bienes del Estado, sin la autorización de un funcionario competente;

j) Realizar actividades partidistas, así como solicitar o recibir dinero u otros bienes con fines políticos en los lugares de trabajo;

k) Requisar, sustraer o copiar informaciones de exclusivo uso o manejo de otros compañeros de trabajo, sin la expresa autorización de éstos o de su superior jerárquico cuando éstos fueren competentes para darla;

l) Promover o participar en huelgas ilegales, o apoyarlas en horas laborables, en desmedro del buen desempeño de sus funciones o de los deberes de otros empleados;

m) Hacer descuentos o retenciones de sueldos u otros beneficios sin autorización legal u oficial para ello;

n) Incurrir en cualesquiera otros hechos u omisiones que tengan repercusiones de gravedad similar a las faltas sancionadas en este artículo, y no ameriten sanción mayor."

Destitución. Faltas de quinto grado: Inhabilitación

La destitución es la sanción de mayor gravedad consagrada por nuestro régimen disciplinario, y calificada como de quinto grado por el Art. 157, que a su vez señala los actos que pueden dar lugar a tal sanción.

El párrafo único de este artículo inhabilita por cinco (5) años a la persona destituida, para prestar servicio en la Administración del Estado, al disponer que la persona destituída por haber cometido cualquiera de las faltas señaladas en el art. 157, "o por algunas de las otras causas igualmente graves o deshonrosas, a juicio de la autoridad sancionadora, quedará inhabilitada para prestar servicios al Estado durante los cinco (5) años siguientes, contados desde la fecha de habérsele notificado la destitución en forma definitiva".(470)

He aquí la tipificación de estas faltas:

"Art. 157.- Son faltas de quinto grado, cuya comisión da lugar a destitución, las siguientes:

a) Reincidir en cualquiera de las faltas calificadas como de cuarto grado;

b) Dejar de asistir al trabajo durante dos (2) días laborables consecutivos, o dos (2) días en un mismo mes, sin permiso de autoridad competente, incurriendo así en abandono del cargo, según lo establecido en el Artículo 22, Párrafo I, de la ley, y en el Capítulo IX del presente Reglamento;

c) Incumplir la jornada de trabajo, acumulando en un (1) mes más de cuatrocientos (400) minutos de tardanza, sin justificación;

d) Valerse de influencias jerárquicas para participar o

(470) No existiendo en la actualidad un adecuado control y registro de las acciones de personal, resultará difícil el cumplimiento de esta disposición, especialmente en aquellas posiciones de poca relevancia, cuyos titulares no sean muy conocidos en la comunidad.

conminar a mantener relaciones íntimas o sentimentales con compañero o compañera de trabajo;

e) Incurrir en actos lesivos a la moral o que promuevan el escándalo público en la institución o cualquiera de sus dependencias, dentro o fuera del horario normal de trabajo.

f) Solicitar, aceptar o recibir, directamente o por intermedio de otros, a cualquier título, comisiones, dádivas, gratificaciones en dinero o en especie u otros beneficios indebidos, por intervenir en la venta o suministro de bienes, o por la prestación de servicios del Estado. A este efecto se presume como beneficios indebidos todos los que reciban el empleado, su esposa, sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo grado de afmidad, inclusive, siempre que se pruebe en forma cierta e inequívoca una relación de causa a efecto entre las actuaciones oficiales de dicho empleado y los beneficios indebidos de que se ha hecho mención;

g) Interesarse económicamente, en provecho propio o de terceros, en cualquier clase de contrato u operación que realice el organismo a que pertenece el empleado, o formalizar contratos de prestación de servicios con la Administración Pública mientras esté en ejercicio de su cargo;

h) Manejar fraudulenta o inescrupulosamente fondos o bienes del Estado para provecho propio o de otras personas;

i) Dejar de cumplir reiterada, intencional o dolosamente, los deberes, ejercer indebidamente los derechos o no respetar las prohibiciones e incompatibilidades constitucionales, legales o reglamentarias, cuando el hecho o la omisión tengan graves consecuencias de daños o perjuicios para los ciudadanos o el Estado;

j) Tener participación por sí o por interpuestas personas, en firmas o sociedades que tengan relaciones económicas con la dependencia donde trabaja el empleado, cuando estas relaciones estén vinculadas directamente con el cargo que se desempeña, salvo que el empleado haya hecho conocer por escrito esta circunstancia para que se le releve del conocimiento, la tramitación o la autorización del asunto de que se trate; o asociarse a cualquier título y bajo cualquier razón social, a personas o a entidades que contraten con el organismo al cual el empleado presta sus servicios;

k) Prestar a título oneroso servicios de asesoría o de asistencia a instituciones del Estado en trabajos relacionados con las funciones propias de su cargo;

l) Obtener préstamos o contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales el empleado tenga relaciones en razón del cargo que desempeña;

m) Cobrar viáticos, sueldos, dietas, gastos de representación, bonificaciones u otros tipos de compensaciones por servicios no realizados, o por un lapso mayor al realmente empleado en la realización del servicio;

n) Expedir certificaciones y constancias que no correspondan a la verdad de los hechos certificados;

ñ) Realizar, encubrir, excusar o permitir, en cualquier forma, actos que atenten gravemente contra los intereses de la Administración Pública;

o) Incurrir en falta de probidad, vías de hecho, injuria, difamación o conducta inmoral en el trabajo, o realizar algún acto lesivo al buen nombre o a los intereses del Estado o de alguna de sus dependencias;

p) Causar intencionalmente o por negligencia manifiesta, grave perjuicio material al patrimonio del Estado;

q) Ser condenado penalmente con privación de libertad, mediante sentencia defnitiva, por un acto delictuoso o criminal fehacientemente probado;

r) Aceptar de un gobierno extranjero o de un organismo internacional, un cargo, función, merced, honor o distinción de cualquier índole, sin previo permiso del Gobierno Nacional;

s) Realizar actividades incompatibles con el decoro, la moral social, el desempeño del cargo, y el respeto y lealtad debidos a la Administración Pública y a la colectividad;

t) Negarse a pagar las indemnizaciones económicas previstas por la ley y este Reglamento, u obstaculizar o demorar los trámites para que se efectúe dicho pago;

u) Incumplir las instrucciones del órgano central de personal y las decisiones de la Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo;

v) Llevar una conducta pública o privada que impida la normal y aceptable prestación de los servicios a su cargo;

w) Descuidar en forma reiterada, intencional o dolosa el manejo de documentos y expedientes, con consecuencia de grave daño o perjuicio para los ciudadanos o el Estado;

x) Negarse a prestar servicios en caso de calamidad pública, a las autoridades correspondientes, cuando las mismas estén actuando en función de defensa civil o de socorro a la comunidad;

y) Cometer cualesquiera otras faltas similares a las anteriores por su naturaleza o gravedad, a juicio de la autoridad sancionadora.

Circunstancias agravantes y atenuantes de las faltas

En nuestro Derecho Penal, además de los elementos generales y específicos de toda infracción, existen circunstancias que pueden dar lugar a la atenuación o agravación del hecho incriminado. Apunta el profesor Garraud, que circunstancias agravantes son aquellas que "uniéndose a los elementos materiales o morales del delito aumentan la criminalidad de la acción o culpabilidad del agente;" "Paralelamente el Código Penal ha instituído también circunstancias que en vez de agravar atenuan la pena o impiden su aplicación. El Art. 463 establece una escala en virtud de la cual los tribunales modificarán la pena.[471]

Influídos por esta clásica corriente de pensamiento de Derecho Público, los que preparamos el Reglamento también incorporamos en al régimen disciplinario, las circunstancias agravantes y atenuantes, de acuerdo con lo previsto en el Art. 158. Este dispone que "para los fines de calificación de las faltas se considerará la concurrencia de circunstancias agravantes o atenuantes de las mismas".

Circunstancias agravantes de las faltas

El párrafo I del Art. 158 señala como circunstancias agravantes las siguientes

"a) Realizar el hecho o incurrir en la omisión de que se trate, en complicidad con subalternos o compañeros de trabajo;

(471) Véase Leoncio Ramos, Notas de Derecho Penal Dominicano, Editorial Tiempo, S. A., Santo Domingo, 1986, pág. 392.

b) Cometer la falta aprovechando la confianza depositada por su superior;

c) Cometer una falta para encubrir u ocultar otra;

d) Rehuir la responsabilidad o atribuírsela a otras personas.;

e) Infringir varios deberes o normas con una misma falta;

f) Premeditar o preparar ponderadamente la comisión de la falta, así como las modalidades empleadas para tal fin."

A renglón seguido glosaremos en líneas generales los acápites antes transcritos;

Realizar el hecho en complicidad

Es de principio en nuestro Derecho Penal, que la complicidad es el acto por el cual una persona participa o se asocia indirecta o accesoriamente al delito cometido por otro.(472) Este postulado ha fundamentado el acápite a) del párrafo I del Art. 158, agregando como elemento de la complicidad la asociación con subalternos o compañeros de trabajo, circunstancias valederas para agravar la sanción de la falta cometida. Un caso típico de esta falta se manifiesta cuando un empleado marca la tarjeta de control de asistencia de un compañero, para encubrir alguna tardanza o inasistencia de este ultimo; ambos se hacen cómplices, uno del otro, por las faltas cometidas; y, en consecuencia, han actuado en complicidad para violar el acápite e) del art. 154 del Reglamento.(473)

Cometer la falta aprovechando la confianza depositada por el superior

Esta situación ha sido sancionada por el Reglamento, en interés de mantener la lealtad y el compañerismo en el ejercicio de la función pública. Así, pues, cuando un superior le otorga a un subalterno la confianza de penetrar a su Despacho a realizar tareas de limpieza, y éste, aprovechándose de ello, sustrae de allí documentos para darle un uso indebido. En tal circunstancia el

(472) Ibid., pág. 435.

(473) La situación de complicidad sería distinta en el caso de que ya no se tratara de un mero asunto de control de asistencia, sino que rebasara los límites administrativos y tomara una calificación penal, como en el acaso del desfalco a la Dirección General de Rentas Internas del año de 1991, cometido por empleados de ésta y del Banco de Reservas. Se trata entonces de la comisión de un hecho sancionado por el Código Penal. Véase Raymundo Amaro Guzmán; Responsabilidad Penal de los Empleados y Funcionarios del Estado, ob. cit., pág. 35.

empleado viola las disposiciones contenidas en el acápite g) del Art. 156 del Reglamento. El hecho de cometer la falta en las condiciones señaladas constituye una circunstancia agravante de la misma.

Cometer una falta para encubrir u ocultar otra

El campo de las normas morales, jurídicas y administrativas que conforman el Régimen Etico y Disciplinario ha sido sumamente cauto y coherente al reglar aquellas situaciones que se apartan de su espíritu y su letra. De ahí resulta que haya considerado como una circunstancia agravante la comisión de una falta para encubrir u ocultar otra. Esta situación queda tipificada cuando un agente de la Administración sustrae subrepticiamente un documento con la finalidad de ocultar cobros realizados indebidamente. La comisión de ambas faltas constituye una circunstancia agravante. Y el agente cae dentro de las previsiones del acápite y) del Art. 157.

Rehuir la responsabilidad o atribuirsela a otro

En toda Administración, sea pública o privada existe un principio universal que sustenta la indelegabilidad de la responsabilidad final. La propia Constitución prohibe la delegación de las funciones atribuídas a los Poderes del Estado. El Presidente de la República, como Jefe de la Administración Pública, responde anualmente, los días 27 de febrero, ante el Congreso Nacional, de su gestión política y administrativa durante el ejercicio fiscal que hubo de concluir el 31 de diciembre. El es el único responsable como titular de la Administración, y no puede rehuir tal responsabilidad o atribuírsela, por ejemplo, a determinados Secretarios de Estado o Directores Nacionales o Generales, quienes solo rinden cuenta de sus gestiones al Jefe del Estado,[474] no al cuerpo legislativo.

Bajo esta premisa el Reglamento considera como circunstancia agravante el hecho de rehuir la responsabilidad que se confiere a

(474) Cuando el Presidente de la República, en su rendición de cuentas del 27 de febrero de 1995, acusó al entonces Director de la ONAPRES de haber propiciado un déficit fiscal, evadió su responsabilidad final ante el Congreso Nacional, no sólo como Jefe del Estado sino también como guardián del patrimonio nacional.

los casos de destitución, no podía alcanzar de inmediato a todos los agentes de la Administración regulados por la Ley, y por ello necesariamente el Reglamento hubo de limitarlo a los servidores de carrera, quienes deberán ejercerlo dentro del plazo ya señalado, de acuerdo con lo dispuesto por el Art. 161, el cual dispone que "en los casos de destitución, solo los empleados de carrera podrán utilizar el recurso de apelación ante el Tribunal Superior Administrativo, dentro del plazo señalado".

El Párrafo único de dicho artículo, dispone que **"si una de las partes o ambas tuvieren interés en la instancia conciliatoria, podrán, antes de que la persona afectada pueda interponer los recursos de que trata este artículo, apoderar del asunto a la correspondiente comisión de personal."**

Normas complementarias

En páginas precedentes tuvimos ocasión de comentar los objetivos del régimen disciplinario y su nivel de superioridad con respecto al que sustituyera. En interes de que tales objetivos se cumplan a cabalidad el Art. 162 establece normas complementarias, como pautas pautas a las autoridades con poder de sancionar y para los órganos vinculados a la aplicación de dicho régimen. Estos principios o normas son expresados por ese Artículo 162 como sigue:

"a) Todos los medios de prueba son admisibles conforme a las previsiones del derecho común;

b) En el caso de que un servidor incurra simultáneamente en dos o más faltas, para las cuales se hayan previsto sanciones distintas, la autoridad competente aplicará la sanción mayor que corresponda. En tal situación se procederá a investigar los hechos u omisiones que conlleven la sanción más severa, conforme al procedimiento respectivo;

c) Sólo se aplicará una sanción cuando en forma fehaciente y conforme a la Ley o al Reglamento sea probada una falta disciplinaria, o si esta resulta evidente a juicio de la autoridad actuante;

d) La severidad de la sanción debe corresponder a la gravedad de falta cometida;

e) Los órganos disciplinarios garantizarán en forma plena

efectivo del sueldo de uno o varios compañeros de labores. Este caso también cae dentro de la previsión del acápite a) del Art. 157.

Circunstancias atenuantes de las faltas

Estas circunstancias son taxativamente indicadas en el párrafo II del mismo artículo 158 del Reglamento, a saber:

"a) Haber observado buena conducta dentro y fuera del lugar de trabajo;

b) Haber sido inducido u obligado por un superior jerárquico a cometer la falta;

c) Confesar la falta oportunamente y mostrar genuino arrepentimiento por la actuación incorrecta;

d) Procurar la reparación del daño o perjuicio causado, antes de iniciarse el proceso disciplinario del caso;

e) Haber cometido la falta bajo ofuscación o por presión insuperable de personas o circunstancias ajenas a la propia voluntad."

Haber observado conducta satisfactoria

Así como el Reglamento hace más severa la penalidad de la falta cuando concurren circunstancias agravantes, también consagra circunstancias que, en vez de agravar, atenúan la pena. Estas instituciones jurídicas se encuentran vigentes en nuestro Código Penal.[475] El Art. 463, de manera expresa, señala al Juez cómo modificar la pena al proveerle de una escala, a diferencia del Reglamento, que solo enuncia las circunstancias que pueden dar lugar a la atenuación de la pena.

Un historial de trabajo satisfactorio y meritorio en el ejercicio de la función pública, unido a una conducta también encomiable dentro y fuera del trabajo, constituye un elemento que el superior habrá de ponderar al imponer la sanción o al ejercer una acción correctiva, al ofrecer al agente que en tales condiciones haya delinquido por primera vez, una oportunidad de reintegrarse a una trayectoria de trabajo, que antes de la comisión de la falta fue ejemplar. En esta situación el superior inmediato debe actuar con absoluta ecuanimidad y objetividad.

(475) Arts. 64 y 463.

Haber sido obligado por un superior jerárquico a cometer la falta

El empleado, desde el momento de ingresar a la Administración gubernamental asume la responsabilidad de cumplir el régimen ético y disciplinario impuesto por la Ley y el Reglamento, y que sustentan la regulación de las diferentes situaciones jurídicas previstas, en consonancia con el principio de legalidad de los actos de la Administración Pública.

De ello resulta que ningún agente puede alegar el constreñimiento del superior,(476) como causa eximente de responsabilidad por la comisión de una falta. Ahora, como bien lo ha previsto el Reglamento, ese mandato de constreñimiento constituye una circunstancia que puede disminuir la gravedad de la falta cometida, y así hacer menos severa la sanción a ser aplicada.

Confesión de la falta

La confesión oportuna de la falta y la disposición de arrepentimiento del agente son otras circunstancias atenuantes previstas en el Reglamento.

En verdad los regímenes ético y disciplinario, en sus primeros años de aplicación, deben convertirse, más que nada, en un instrumentos de enseñanza y de concientización, para así desterrar nuestros actuales esquemas culturales con respecto al ejercicio de la función pública. El supervisor, en este caso como en el anterior se convierte en el árbitro de la situación.

Procurar la reparación del daño

También en este caso, cuando el agente, antes del inicio del proceso disciplinario, repara los daños y perjuicios que hubiere ocasionado, el superior inmediato debe ponderar esta circunstancia para reducir la sanción de la falta cometida.(477)

---

(476) El Art. 114 del Código Penal establece una excusa absolutoria al disponer que los funcionarios que hubieren cometido uno de los atentados contra la libertad, contra los derechos políticos o contra la Constitución, quedarán exentos de la pena si justifican haber obrado por orden de sus superiores jerárquicos a quienes deben obediencia, y que estos sufrirán entonces la pena, Pedro Rossell, Crímenes y Delitos contra la Cosa Pública, ob. cit., pág. 57.

(477) En materia penal la situación es diferente. Ha sido fallado, que el hecho eventual de que el agente entregue la dádiva no altera en ningún sentido la existencia del elemento moral de la incriminación (intención) y de la realización de tentativa de soborno, que tiene lugar, desde que se hace el ofrecimiento, y es además independiente de que la tentativa quede o no sin efecto. Luis E. Senior, ob. cit., pág. 71.

Haber cometido la falta bajo ofuscasión o presión

Cuando el agente ha cometido la falta bajo ofuscación o por presión insuperable de personas o circunstancias ajenas a su voluntad, el Reglamento ha consagrado también esta situación como circunstancia atenuante, como hemos observado.

Procedimiento disciplinario. Facultad para sancionar, formas y plazos. Naturaleza del procedimiento disciplinario.[478]

En el Capítulo VII, al tratar de los órganos del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, nos referimos al Tribunal Superior Administrativo y a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, instituída ésta en nuestro país para conocer de las controversias suscitadas entre la Administración Pública, sus servidores y los particulares. "El contencioso administrativo es, ante todo, lo que indica su nombre, una instancia de contención o controversia con la Administración, la cual puede suscitarse, tanto respecto a un acto administrativo tildado de ilegal o ilegítimo, como respecto de un derecho subjetivo lesionado o de la reparación de un daño".[479]

En esa virtud el procedimiento disciplinario, en la materia que nos ocupa, es de naturaleza contencioso-administrativa, y cae dentro del procedimiento establecido en la citada Ley No. 1494 del 2 de agosto de 1947, que crea el Tribunal Superior Administrativo[480] e instituye dicho procedimiento, de acuerdo con el Art. 11 de dicha Ley.

Facultad para sancionar

El Art. 159 del Reglamento, al complementar las disposiciones de la Ley en cuanto a la imposicion de las sanciones disciplinarias, enumera las autoridades que son competentes para ello, así como las formas y los plazos respectivos.

---

(478) El procedimiento disciplinario deberá ser dotado de la máxima agilidad y eficacia posibles, de modo que no se entorpezca la buena marcha de los servicios y se garantice, al mismo tiempo, el respeto debido a los derechos del funcionario.

(479) Antonio Moles Caubet, El Sistema Contencioso-Administrativo Venezolano en el Derecho Comparado, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1989, Pág. 12.

(480) Conviene reiterar que desde 1951 las funciones de este Tribunal son ejercidas por la Cámara de Cuentas, en adición a sus atribuciones de control financiero.

Si comparamos estas previsiones con las que fueron derogadas, y contenidas en el Reglamento No. 4013 del 6 de diciembre de 1946, y en los Arts. 7 y 8 de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, No. 4378 del 10 de febrero de 1956, necesariamente tenemos que están de acuerdo con la concepción moderna y democrática del régimen instituído por la Ley y el Reglamento. Basta reiterar que el procedimiento de lo contencioso administrastivo a que nos hemos referido no cubría a los servidores del Estado; es decir, éstos no podían impugnar una decisión de la Administración lesiva a sus derechos e intereses.[481]

Amonestación oral

El acápite a) del art. 159 prescribe que "La amonestación oral la hará en privado el superior jerárquico inmediato del empleado en falta, dentro de un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha de ocurrencia de dicha falta, o de que el mencionado superior tenga conocimiento de la misma."

Este precepto tiene mayor contenido democrático que el instituido por el derogado Reglamento No. 4013 de 1946, por cuanto, si el superior jerárquico no ejerce su autoridad e impone la sanción dentro del plazo establecido, de cinco días hábiles a partir de la fecha de ocurrencia de la falta, o de que haya tenido conocimiento de la misma, su poder sancionador perime y queda por tanto sin efecto.

Amonestación escrita

Al tenor del acápite b) del Art. 159 **"La amonestación escrita la hará el superior jerárquico inmediato del empleado, dentro de un plazo de cinco (5) días hábiles contados desde la fecha de ocurrencia de la mencionada falta, o de aquella en que dicho superior tenga conocimiento de la misma; y sera comunicada**

Hay que hacer notar, además, que la imposición de las sanciones disciplinarias en su mayoría se encontraban centralizadas en el Secretario de Estado; los Directores Generales o Nacionales no poseían esta facultad, a diferencia del actual régimen disciplinario. Las sanciones impuestas en el régimen derogado sólo eran recurribles ante el Presidente de la República por vía administrativa, no por el procedimiento de lo contencioso-administrativo. La Ley 1494 citada excluía expresamente al Tribunal Superior Administrativo del conocimiento de los actos de carácter disciplinario dentro de los servicios públicos (Art. 7, literal e).

por escrito a la oficina de personal respectiva, con copia al empleado amonestado".

Las mismas consideraciones antes expuestas, referente al plazo, resultan válidas para la presente situación, no sin antes agregar que el citado Reglamento de 1946 no consagraba la amonestación escrita. En su lugar instituía la reprensión en presencia de los demás empleados de la oficina, modalidad que consideramos lesiva a la dignidad humana.

Multa de acuerdo con la gradación establecida por el Reglamento

Establece el acápite c) del Art. 159 que **"La multa será impuesta en forma escrita, por el funcionario de mayor jerarquía del organismo al cual pertenezca dicho empleado, dentro de un plazo de diez (10) días hábiles a partir de la fecha de la ocurrencia de la mencionada falta, o de aquella en que dicho funcionario tenga conocimiento de la misma; y será comunicada por escrito a la oficina de personal correspondiente, con copia al empleado sancionado".**

Como recordará el lector, el Reglamento consagra las multas del 5% al 15% del sueldo de un mes, por faltas de tercer grado, y las del 16% al 25% por faltas de cuarto grado. En el ordenamiento derogado no existía esta gradación y se concedía facultad al Secretario de Estado para imponer la multa como sanción disciplinaria, según hemos apuntado, sin que pudiera exceder del 25% del sueldo de un mes.

En el sistema actual el Secretario de Estado detenta tal facultad de sanción, pero limitada, al area de su competencia directa; no incluye a las Direcciones Generales o Nacionales, aún cuando dichos organismos estén adscritos a la cartera del cual es titular. En tales organismos el poder sancionador debe emanar del Director General o Nacional.

En uno y otro casos esa discreción se encuentra limitada por los plazos establecidos, según ya hemos expuesto.

En este caso la Oficina de Personal debe registrar en el historial del empleado en falta la sanción que le ha sido impuesta.

Destitución

El acápite d) del Art. 159 se expresa en los siguientes términos: **"La destitución la hará por escrito el Presidente de la República. Será comunicada del mismo modo a la respetiva oficina del personal del interesado, con copia al empleado sancionado. El plazo para la aplicación de esta sanción es de treinta (30) días calendarios a partir de la fecha en que el Presidente de la República reciba el expediente de lugar".**

La destitución de los empleados y de la Administración Pública, constitucionalmente está reservada al Presidente de la República, según hemos indicado.

Suspensión de los efectos de la sanción

El párrafo único del Art. 159 dice así: "Mientras estén abiertos los plazos de las recursos que más adelante se establecen, contra las sanciones impuestas, los efectos finales de éstas quedan suspendidos hasta que se tome decisión definitiva".

-¿Cuál sería la situación en el caso de que el Presidente de la República no expidiera el acto de destitución de un funcionario de carrera dentro del plazo establecido?- De acuerdo con el párrafo transcrito los efectos de la sanción quedarían suspendidos, y aparentemente el empleado permanecería en su cargo hasta la decisión definitiva, pero en la práctica sucede que el empleado es retirado del servicio antes de que se produzca de manera formal la decisión del Presidente de la República, sobre todo si se trata de un servidor de nivel inferior.

Recursos contra las sanciones disciplinarias

"Los recursos son los instrumentos de Derecho Administrativo previstos a favor de los empleados y funcionarios para impugnar las decisiones de la Administración Pública. Constituyen los medios jurídicos para impugnar los actos administrativos ante la misma administración, con el fin de que se modifiquen, revoquen o sustituyan".(482)

---

(482) Diego Younes Moreno, Curso Elemental de Derecho Administrativo, Editorial Temis, S. A., Bogotá, 1988, pág. 104.

Es en la institucionalización de los recursos, mediante el procedimiento de lo contencioso-administrativo, donde mayormente se evidencia el avance y superioridad de los regímenes ético y disciplinario, con respecto al que le precediera. En efecto el Art. 160 establece que "el empleado sancionado disciplinariamente podrá por sí mismo o mediante el representante escogido por él o por la organización de empleados a que pertenezca, interponer por escrito los siguientes recursos:

a) Recurso de reconsideración

En Colombia este recurso es denominado de reposición, y se representa ante el mismo funcionario que tomó la decisión para que la aclare, modifique o revoque."(483) En Francia se le llama recurso de gracia, y se que se interpone ante la misma autoridad que tomara la decisión objeto de impugnación.(484) En cambio nuestro Reglamento lo llama recurso de reconsideración, de acuerdo con el acapite a) del Artículo 160, y es incoado ante el mismo funcioanrio que impuso la sanción.

Plazo para su presentación

Dispone dicho acápite que: **"El plazo para presentar este recurso es de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de haber sido notificada al funcionario o empleado la falta que se le imputa. El funcionario ante quien se recurra deberá decidir al respecto en un plazo de diez (10) días hábiles a partir de la fecha de su formal apoderamiento".**

Quiere decir, pues, que imperativamente el recurso tiene que introducirse dentro del plazo antes señalado, y el funcionario debe decidir dentro del plazo que se le ha conferido.

Instancia de conciliación ante la Comisión de Personal

-¿Pueden las partes en litis, esto es, el funcionario cuya decisión es impugnada y el empleado sancionado, renunciar a esta

(483) Ibid.
(484) Georges Vedel, Derecho Administrativo, Aguilar, S. A., España, 1980, pág. 371.

vía de Derecho y acogerse a un procedimiento conciliatorio? El propio acápite a) así lo ha previsto al disponer: **"Sin embargo, cuando el funcionario o empleado no haga uso de este recurso y se acoja en cambio a la instancia conciliatoria, si en este caso no se llegase a ningún acuerdo, podrá intentar el recurso jerárquico, en un plazo de diez (10) días contados desde la fecha del recibo por el interesado de la copia certificada del acta de no conciliación que deberá serle enviada por la comisión de personal por correo certificado o entrega especial o entrega personal bajo firma del interesado".**

Resulta oportuno reiterar las disposiciones del Reglamento en materia conciliatoria:

"Art. 29.- Las Comisiones de Personal instituídas en las Secretarías de Estado, Direcciones Generales y Nacionales y demás órganos de la rama ejecutiva, de acuerdo con las disposiciones previstas en el Art. 9 de la Ley, tendrán funciones eminentemente conciliadoras, en los casos en que el servidor público considere que se le ha violado un interés jurídicamente protegido. Sus opiniones no condicionan necesariamente la facultad discrecional del titular del organismo, de mantener, modificar o revocar la decisión objeto de controversia."

La Oficina de Personal de la institución está en el deber de orientar al servidor público presuntamente lesionado, informándole de las vías de derecho a su disposición, y de la función conciliadora de la Comisión de Personal.

b) Recurso jerárquico:

Este recurso es el interpuesto ante una autoridad superior a la que ha adoptado la decisión recurrida, esto es, ante el superior inmediato del funcionario que impuso la sanción, luego de agotado el recurso de reconsideración de acuerdo con el acápite a) del Art. 160.

Puede, pues, el superior jerárquico revocar o modificar la decisión impugnada. Dice el Profesor Younes Moreno que "la revocatoria directa es una modalidad de desaparición de un acto administrativo, mediante la cual la administración decide eliminar un acto anterior. Esta institución se encuadra dentro del contexto

del derecho administrativo como una forma de autocontrol, porque proviene de ella misma y es fruto del examen que la administración realiza sobre sus propias decisiones". (485)

Plazo de presentación del recurso

Agrega el acápite b) del Art. 160, que "El plazo para presentar este recurso es de diez (10) días hábiles, contados desde la fecha del recibo por el interesado de la comunicación sobre el r[illegible]tado de su recurso de reconsideración, que por correo cer[illegible]icado, entrega especial o entrega personal bajo firma del i[illegible]eresado deberá efectuar la autoridad sancionadora. El funcionario ante quien se recurra deberá decidir al respecto en un plazo de diez (10) días hábiles a partir de la fecha del formal apoderamiento del caso".

"c) Recurso de apelación ante la Cámara de Cuentas"

Agotadas las vías instituidas para que la propia Administración decidiera acerca de la impugnacion de su decisión, mediante los recursos de reconsideración, jerárquico y la instancia de conciliación, procede ahora recurrir a un órgano especializado, separado de la Administración. En efecto, el acápite c) del art. 160, instituye el recurso de apelación ante la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo, como órgano de la materia contencioso-administrativa.

Plazo para presentar este recurso

El citado acápite establece el plazo de quince (15) días para presentar este recurso, contados desde la fecha de haber sido recibida la decisión del recurso jerárquico por el empleado o funcionario a quien se le impute la falta."

Privilegio de los empleados de carrera

Ante la concepción de gradualidad de la implantación de la Carrera Administrativa, el recurso de apelación antes señalado en

(485) Ibid., pág. 106.

todo agente de la Administración, como titular de una función pública, o el de atribuir tal responsabilidad a otro. Cuando en tales circunstancias el agente comete una falta, como el caso de un supervisor que en un paro de actividades de sus empleados, del cual tenía conocimiento, alega su irresponsabilidad por la suspensión y la atribuye a un subordinado. Esta circunstancia agravaría la sanción establecida para la falta prevista en el acápite e) del Art. 153.

Infringir varios deberes o normas con una misma falta

Con el devenir del tiempo los principios morales, jurídicos y administrativos preconizados por los Regímenes Etico y Disciplinario serán los postulados que habrán de servir de base para la educación sobre el ejercicio de la función pública. De ahí el interés del Reglamento por la regulación de las más variadas situaciones administrativas de nuevo cuño en la Administración Pública por cuanto antes no fueron regladas, como la de infringir varios deberes o normas con la comisión de una falta.

Esta falta está debidamente tipificada en aquellos casos en que el agente sustrae indebidamente bienes o valores del Estado, contraviniendo los deberes de actuar con honestidad, y el de salvaguardar los intereses públicos. Ejerce, además, vías de hecho contra un compañero o usuario de la Administración, profiere palabras injuriosas y difamatorias contra otros agentes, y su comportamiento es lesivo al buen nombre de la Administración del Estado. He aquí un caso de comisión de varias faltas, lo cual constituye una circunstancia agravante, que da pié a la aplicación del acápite o) del Art. 157.

Premeditar la comisión de la falta y las modalidades empleadas

La premeditación está consagrada en nuestro Código Penal, como una circunstancia agravante. De igual manera el Reglamento la erige también como circunstancia agravante.

Un caso típico de esta falta se manifiesta cuando el agente premedita con alevosía y acechanza la comisión del hecho, y aprovechando la fecha de pago en la Administración, y el receso dentro del horario de trabajo, sustrae el cheque del mes o parte en

y efectiva el derecho general de reclamación que asiste a toda persona sancionada;

f) Las circunstancias agravantes y atenuantes de las faltas disciplinarias serán observadas y tenidas en cuenta conforme a los términos siguientes: 1) si concurrieren dos o más circunstancias agravantes, se aplicará el máximo de la sanción establecida; 2) si concurriesen dos o más circunstancias atenuantes, se aplicará el mínimo de la pena establecida; 3) si concurriesen tanto circunstancias agravantes como atenuantes, o sólo se manifestare una de éstas, la autoridad competente para imponer la sanción, podrá ponderar libremente la gravedad de la falta o faltas cometidas para determinar la sanción que ha de aplicar;

g) La acción disciplinaria se ejercerá siempre a partir de criterios o elementos objetivos, prescindiendo de inclinaciones subjetivas, irrelevantes, afectivas o caprichosas;

h) Los procedimientos disciplinarios serán observados en forma sumaria, ágil, expedita, libre de trámites innecesarios y de modo gratuito;

i) Los empleados y funcionarios a quienes se les aplique acción disciplinaria serán oportunamente informados de los resultados de cada acto, medida o instancia que sean de su legítimo interés."

La suspensión como sanción disciplinaria

En el régimen disciplinario que antecediera al hoy vigente, ya comentado, la figura de la suspensión en funciones, con o sin disfrute de sueldo, fue considerada como una sanción disciplinaria y así figuró en los Proyectos de Ley de Servico Civil que precedieran al texto actual. Sin embargo, al patrocinar la ONAP un concurso público de ensayos cuyo tema principal lo fue el entonces Proyecto de Reglamento de Aplicación de la Ley 14-91, de Servicio Civil y Carrera Administrativa ya promulgada, al ganador del concurso recomendó la exclusion de la suspensión como medida disciplinaria, petición que acogimos.[486]

---

(486) Consideramos que en la primera modificación que se haga al régimen disciplinario será conveniente retomar la suspensión como medida disciplinaria. Si revisamos el Derecho comparado la encontraremos, en la meyoría de regímenes de Servicio Civil, como una forma de sanción, condicionada a la prueba de la falta. Además en nuestro caso se encuentra tan profundamente arraigada en la cultura y práctica administrativas, lo que ha dificultado su erradicación.

Pese a ello, y dada la tradición de más de cinco décadas de aplicación de este diferimiento de funciones como medida disciplinaria, la figura de la suspensión ha continuado aplicándose en la Administracion como acción disciplinaria, sobre todo, ante las circunstancias de que la ONAP aún no ha asumido su importante rol de control de las acciones de personal tramitadas al Poder Ejecutivo, desde las instituciones que conforman este Poder, y viceversa.

La suspensión con disfrute de sueldo, para realizar investigación disciplinaria

El Art. 163 del Reglamento prescribe que "cualquier empleado o funcionario podrá ser suspendido de sus funciones, con disfrute de sueldo, sin que tal medida constituya una sanción, en los casos siguientes:

"a) Cuando existan suficientes elementos o factores que hagan presumir que ha cometido alguna de las faltas disciplinarias previstas en este Reglamento, o alguna falta de otra naturaleza segun las leyes vigentes;

b) Cuando se denuncia formalmente que este servidor ha cometido una o más faltas disciplinarias o de otra índole, y hasta tanto se tome una acción definitiva; y

c) Cuando, sin existir la presunción ni la denuncia antes dichas, una autoridad competente considere que conviene alejar a ese servidor de su cargo o función, a fin de facilitar la investigacion de hechos u omisiones previstos como faltas disciplinarias o de otra índole, sean éstas imputables al mismo servidor o a otros servidores de la Administración Pública."

"Párrafo I.- Este tipo de suspensión no excederá de treinta (30) días hábiles, como cuestión ordinaria, salvo que la máximo autoridad actuante en cada caso, estime que es necesario contar con más tiempo para completar la investigación; situación esta última en que podrá disponer una única prórroga por otros treinta (30) días hábiles."

"Párrafo II.- Si se comprueba la existencia de una o más faltas imputables a dicho servidor o a otros empleados, en las situaciones señaladas en este artículo, se procederá según lo previsto en el presente Reglamento."

"Párrafo III.- Si no se establece falta alguna, el empleado o los empledos suspendidos en las circunstancias anotadas serán reintegrados a sus cargos respectivos, con plenitud de derechos y no se hará anotación alguna en su historial personal."

"Párrafo IV.- Respecto de los empleados que resulten sancionados se anotarán los pormenores correspondientes en cada historial personal, en lo referente a acciones disciplinarias o de otra naturaleza."

En la legislación comparada de Servicio Civil, tanto de América Latina como de Europa, se ha desarrollado una tendencia dirigida a ofrecer la mayor garantía y confiabilidad a los procedimientos e investigaciones surgidos en ocasión de la comisión de faltas disciplinarias. En páginas precedentes señalamos la experiencia de Argentina, de establecer la figura del Instructor. En España también se ha consagrado en el Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.(487)

En nuestro país no existen tales garantías y las investigaciones sobre la materia están sometidas a la discreción del titular de la Secretaría de Estado, Dirección General o Nacional, o institución equivalente. Deberíamos, pues, instituir el Instructor como al funcionario responsable de instruir el expediente disciplinario, función que pudiera recaer en el Consultor Jurídico de la organización o en un abogado adscrito a la Consutoría Jurídica de la misma.

Existencia de elementos o factores suficientes

Cuando concurrieran las circunstancias previstas en el acápite a) del Art. 163, sería más aleccionador imponer la suspensión sin disfrute de sueldo, como lo disponía el orden derogado, y solicitar de inmediato la destitución del empleado al Poder Ejecutivo.

Ante una denuncia de comisión de faltas

Aquí sí procede la aplicación de la suspensión con sueldo, conforme es planteada en el Reglamento, como una vía para

(487) Ob. cit., ágs. 78 y ss.

facilitar la investigación de la presunta falta disciplinaria, al tenor del acápite b) del Art. 163. -¿Pero cuál sería la situación en caso de comprobarse la comisión de faltas que conllevaran la destitución del empleado?- Procedería entonces solicitar la destitución al Poder Ejecutivo? ¿O si transcurrieren los plazos establecidos? La práctica en este trámite de acciones atestigua que en ocasiones el procedimiento toma un periodo de muchos meses, pudiendo darse la situación de que no se reciba respuesta de la Presidencia; y mientras tanto el empleado transgresor del régimen ético y disciplinario continúa recibiendo su sueldo. La respuesta parece no ser fácil. Se impone seguir hurgando y reflexionando al respecto.[488]

Discreción de la autoridad competente para alejar a un servidor de su cargo.

En la situación prevista por el acápite c) del Art. 163, consideramos que procede la suspensión para facilitar la investigación en los términos ya expuestos.

Claro está que un proceso de investigación en tales circunstancias, que inclusive puede traspasar los límites de la falta disciplinaria y tomar la connotación de transgresión penal, puede realizarse con mayor objetividad y con más independencia, estando ausentes los empleados de quiénes se presume que la han cometido, sin vulnerar los derechos de defensa y de información que les asisten.

Plazo para realizar la investigación

El párrafo I del Art. 163 es conminatorio cuando dispone que la investigacizón debe realizarse en treinta (30) días hábiles, salvo que a juicio de la autoridad competente sea requerido contar con más tiempo, sin que pueda exceder de una prórroga única de treinta (30) días hábiles.

---

(488) En España ante una denuncia contra un empleado o funcionario, de haber transgredido el régimen disciplinario automáticamente el Instructor es apoderado del expediente e inicia de inmediato las investigaciones de lugar, debiendo rendir su informe a la mayor brevedad. El empleado o funcionario supuestamente en falta conserva el derecho de recusación del Instructor. Ob. cit., pág. 88 ss.

Señala el párrafo II, que en los casos de comprobarse la comision de más de una falta, se procederá de acuerdo con las previsiones del Art. 162, que ha previsto la comisión simultánea de faltas, en cuyo caso el supervisor deberá aplicar la sanción mayor establecida para las faltas cometidas.

En cuanto al plazo conviene observar que en muchos casos la investigación puede tomar un periodo superior al previsto.[489]

Reintegro del empleado o funcionario

Establece el párrafo III del Art. 163, que deberá reintegrarse a sus funciones, con plenitud de derechos, al empleado o funcionario objeto de investigación, al cual no se le haya comprobado falta alguna, quedando su historial de servicio sin anotación alguna. Lo contrario sucede con los empleados o funcionarios sancionados, al disponer el párrafo IV de dicho texto, la anotación, en su expediente personal, de los pormenores referentes a las acciones disciplinarias o de otra naturaleza.

Disposiciones finales. Descentralización operativa

El Capítulo XIII de la Ley en el Art. 43 dispone "Quedan exentas de todo tributo o derecho fiscal, tales como impuestos, tasas, contribuciones o cualquiera otras cargas económicas, las certificaciones y todo documento que los ciudadanos hubieren de obtener para la aplicación de la presente ley y sus reglamentos".

De la economía de este precepto se desprende que la exención de tributos no solo es otorgada al servidor público como tal, sino que es extensiva a todo ciudadano cuado se trate la aplicacion del Servicio Civil, aún cuando no tenga el status de empleado o funcionario. Así, un ciudadano que impugne una desición de cualquiera de los órganos del Servicio Civil en la fase de reclutamiento y selección, puede para la sustanciación de su acción acogerse a las previsioines del Art. 43, en cuanto a los tributos que pudieran gravar a los documentos en los cuales fundamenta su acción.

---

(489) El Instructor español deberá formular, dentro de los diez días, la propuesta de resolución, concediéndole al empleado o funcionario todas las vías de derecho para ejercer su defensa, en un procedimiento de gran contenido democrático y justiciero. Ob. cit., pág. 85.

En el mismo Capítulo el Art. 44 reitera la facultad reglamentaria del Presidente de la Republica, como habíamos apuntado en el Capítulo XVII, y le faculta para reglar los régimenes ético y disciplinario. El Art. 45, como también hemos comentado, deroga los Art. 7 y 8 de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado No. 4378 del 10 de febrero de 1956, una vez el Presidente emita el Reglamento de la Ley, y, por último, el Art. 46 deroga y sustituye cualquier disposición que le sea contraria a la Ley de Servicio Civil.

El Reglamento de su parte, de acuerdo al Art. 164 reitera las disposiciones del Art. 45 de la Ley.

Descentralización operativa de funciones

El mismo decreto reglamentario en el Art. 165 dispone que: "A los fines de lograr la participación de los órganos oficiales en las actividades operativas propias de la administración de personal bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, la ONAP procurará dicha cooperación mediante la descentralización paulatina de los sistemas, subsistemas y elementos del régimen de servicio civil y carrera administrativa".

Podrá apreciar el lector, que en el desarrollo de esta obra al análizar los sistemas y subsistemas técnicos, tales como clasificación y valuación de cargos, reclutamiento y selección de personal, evaluación del desempeño y otros, tanto la Ley como su Reglamento han abogado por la centralización en ONAP del diseño de tales sistemas y de la supervisión de su implantación. Ha sido tradición en todos los países de la región centralizar la operación del sistema en el órgano central de personal en los primeros años de vigencia y luego de experiencias en su aplciación promover de manera gradual su descentralización y cual es el caso de Puerto Rico, como ya señalamos en capítulos anteriores. Nuestro sistema ha seguido esta escuela preconizada por el citado Art. 165, y para mantener la coherencia y unidad del sistema integral de Servicio Civil, el párrafo único de dicho artículo instituye también a la ONAP como el órgano asesor de las instituciones donde sea promovida la descentralización operativa.

Consecuente con estos postulados el Art. 166 dispone que: "Los organismos autónomos y descentralizados que conforme al

Artículo 7 del presente Reglamento instituyan sistemas de administración de personal de acuerdo con la filosofía y economía de la ley, podrán acogerse a las disposiciones de dicho Reglamento".

Este precepto sienta las bases para formular una política acelerrada de implantación del Servicio Civil, tanto en el Gobierno central como en los órganos autónomos y descentralizados del Estado.

Al referirse al plazo de las acciones, estatuye el Reglamento:

Art. 167. Toda acción en base al presente Reglamento, salvo lo dispuesto en materia disciplinaria y de período de prueba, sólo podrá ser ejercida validamente dentro del plazo de tres (3) meses a partir del dia de haberse producido el hecho o la omisión que dé lugar a ella.

Agrega el Art. 168. Las acciones y los recursos previstos en el presente Reglamento, al ser ejercidos por los interesados o al agotarse los plazos correspondientes, se extinguen de pleno derecho.

Estas normas imperantes en nuestro ordenamiento jurídico fortalecerán el régimen estatutario de la función pública. En nuestro medio demandan de una amplia difusión para que la burocracia pueda asimilarlas y ejercerlas de manera consciente.

La derogación de toda disposiciones relgamentarias y administrativas contrarias al Reglamento es dispuesta por su último artículo, el 169.

REGIMEN DISCIPLINARIO

Procedimiento Disciplinario:

Art. 159: Sanciones:	**Autorid. Compet.**	**Forma**	**P l a z o s:**
a) Amonest. oral	Jefe Inmed.	Escrita	5 días háb. de conoc. la falta
b) Amonest. escrita	Jefe Inmed.	Escrita	5 días háb. de conoc. la falta
c) Multa	Jefe máx. Orgm.	Escrita	10 días háb. de conoc. la falta
d) Destitución	Pres. Repúb.	Escrita	30 días calendarios desde que el Presidente reciba el expediente

Art. 159 (Párr.): Hasta vencerse *plazo de los recursos* (infra; Arts. 160-161) efectos finales de cada sanción quedan suspendidos.

Según el Reglamento General:

Art. 160: Recursos	**Autoridad Destinat.**	**Forma**	**P l a z o s:**	
			PARA RECURRIR	PARA DECIDIR
a) De Reconsiderac.	Jefe que sancionó	Escrita	5 días hábs. desde de notif. a persona sancionada	10 días hábs.desde apoderamiento
b) Recurso Jerárquico (Después de la Reconsideración)	Superior inmed. del Jefe que sancionó	Escrita	10 días hábs. desde notif. a persona sancionada	10 días hábs.desde de apoderamiento
c) Apelación (Después del Recurso Jerárquico).	TSA (Tribunal Superior Admvo.) (Cámara de Ctas.)	Escrita	15 días calendario desde notif. de decis.s/ el Recurso Jerárquico al interes.	Seg. la legislación de lo contencioso-admntivo. (Ver)

Art. 161 (Párr.): Cualquier interesado puede procurar la conciliación ante la respectiva Comisión de Personal, previo al uso de los recursos citados.

INDICES

INDICE

Indice de Artículos de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento

L E Y

36	329, 511, 512
37	326, 327, 527
38	566
39	124, 236, 283, 284, 333
40	334, 335
41	397
42	329, 331
43	565
44	445, 566
45	566
46	566

Indice de Artículos de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento

REGLAMENTO

39	241, 242, 243, 363, 364
40	259, 260, 265, 369
41	251, 261
42	262
43	263
44	263
45	264
46	264
47	264
48	267
49	268
50	269
51	270
52	270, 271, 272
53	127, 280, 282, 284
54	285
55	292
56	292
57	299, 300, 301, 302
58	292, 299, 303, 304, 306, 307
59	82, 314, 316, 338
61	201, 314, 317, 322, 324
62	317
63	324
64	242, 317
65	242, 317, 318, 319
66	317, 318, 319
67	320
68	320
69	316
70	321
71	322
72	324
73	325
74	326
75	327, 527, 528, 529
76	328
77	302, 303, 329, 331
78	283, 284, 333
79	329, 334, 335, 337
80	356
81	358
82	358
83	360
84	360
85	362
86	361, 362
87	362
88	359, 362
89	363, 364
90	366, 367, 368

91	369, 370
92	369, 370
93	377, 378, 379, 383
94	176, 336, 387, 389, 391, 393, 393
95	391
96	392
97	395
98	395
99	396, 397
100	398
101	399
102	407
103	405
104	407
105	408, 409
106	408
107	411
108	412
109	409
110	414
111	414
112	414
113	416
114	420
115	421
116	422, 423
117	423
118	423
119	421
120	427
121	429, 430, 435
122	430, 432, 433, 434, 439
123	434
124	434
125	435, 437, 438
126	439
127	440, 517
128	79, 85, 404, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456
129	78, 83, 85, 404, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 495
130	84, 467, 468, 469, 470
131	470
132	485
133	487, 488, 489, 490
134	475, 476
135	477
136	477
137	142, 478
138	491

139	491
140	481, 491, 492, 496
141	493, 494, 495, 496, 497
142	497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 50[illegible]
143	504
144	512, 513, 514, 516, 517, 520, 522
145	526
146	527, 528, 529
147	528, 530
148	528, 531
149	536, 537
150	538
151	539
152	540
153	457, 458, 540, 550
154	411, 540, 548
155	411, 450, 457, 459, 463, 542
156	458, 461, 463, 466, 543, 549
157	192, 197, 295, 451, 455, 459, 460, 461, 462, 466, 478, 504, 517, 544, 549, 550
158	547, 548, 551
159	553, 554, 555, 556
160	188, 189, 190, 193, 194, 557, 558, 559
161	192, 193, 550
162	550, 565
163	562, 563, 564, 565
164	566
165	566
166	566
167	567
168	567
169	567

INDICE TEMÁTICO

D

E

F

J

L

P

R

INDICE ALFABETICO DE NOMBRES

E

F

G

H

J

K

L

M

N

O

P

R

S

T

V

W

Y

Z

INDICE ANALITICO

Capítulo I
El Estado y la Administración Pública

Capítulo II
Otros Organos Superiores del Estado

Capítulo III
La Administración y la Función Pública

Capítulo IV
Función Pública y Política

Capítulo V
Antecedentes de la Regulación de la Función Pública

Capítulo VI
Estatuto de la Función Pública: Servicio Civil; Disposiciones Estatutarias de Aplicación General e Inmediata. Carrera Administrativa

Capítulo VII
Organización y Funciones del Sistema Domínicana de Servicio Civil y Carrera Administrativa

Capítulo VIII
Definición de los Cargos que Conforman la Función Pública en la Rama Ejecutiva: Requisitos de Idoneidad

Capítulo IX
El Sueldo como Remuneración Básica. Complementos del Sueldos Mínimo General. Níveles de Sueldos por Clases de Cargos

Capítulo X
Categorías de Funcionarios dentro del Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa

Capítulo XI
Ingreso al Servicio Civil: Facultad para Nombrar

Capítulo XII
Ingreso a la Carrera Administrativa

Capítulo XIII
Evaluación del Desempeño y la Conducta del Personal de Carrera

Capítulo XIV
Adiestramiento y Desarrollo de Personal

Capítulo VI
Normas de Trabajo y Descanso. Vacaciones. Regalía Pascual

Capítulo XVI
Licencias y Permisos. Abandono del Cargo

Capítulo XVII
Régimen Etico del Servidor Público

Capítulo XVIII
Protección, Seguridad y Bienestar de los Empleados
Derechos Generales y Especial

Capítulo XIX
Separación de la Carrera Administrastiva. Supresión de cargo. Reingreso

Capítulo XX
Régimen Disciplinario: Objetivos

Servicio Civil

OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACION Y PERSONAL
ONAP