

# ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### CONSEJO EDITORIAL

Lic. Ramón Ventura Camejo  
Presidente

### MIEMBROS:

Dr. Raymundo Amaro Guzmán

Dr. Franklin García Fermín

Lic. Gregorio Montero

Dr. Servio Tulio Castaños Guzmán

Lic. Olivo Rodríguez Huertas

Alain Delmas

### ¿Qué es el MAP?

Es la Institución del Estado Dominicano, creada el 16 de enero de 2008, mediante la Ley 41-08 de Función Pública, la Secretaría de Estado de Administración Pública, es el órgano rector del empleo público, y de los distintos sistemas y regímenes previstos por dicha ley, del fortalecimiento institucional de la Administración Pública, y de los procesos de evaluación de la gestión institucional.

### Editor



### Ministerio de Administración Pública\*

Av. México esq. Leopoldo Navarro,  
Edificio de Oficinas Gubernamentales “Juan  
Pablo Duarte”, piso 12  
Santo Domingo, Rep. Dominicana  
Tels. (809) 682-3298 / (809) 687-4043  
1- (809) 200-3297 (desde el interior sin  
cargos)

Faxes: (809) 682-2220 / (809) 688-6040  
www.seap.gob.do  
www.map.gob.do  
email: map@map.gob.do

Director de la revista:  
**Lic. Ramón Ventura Camejo**

Responsable de producción:  
**Lic. Gregorio Montero**

Colaboración internacional  
**Laure Ortiz**

**Corrección de Estilo**  
Gregorio Montero  
Juan A. Forzani

**Cuidado de edición**  
Licda. Mabel Joa

**Encargada de Distribución**  
Licda. Nidia de León

**Diseño gráfico**  
Lic. Juan A. Forzani

**Ilustración de portada**  
Editora Punto Mágico

**Impreso en la República Dominicana por**  
Editora Punto Mágico

## Contenido

- 7** **Palabras de Presentación**  
*Ramón Ventura Camejo*
- 11** **Los Principios de la Organización Administrativa**  
*Laure Ortiz (Colaboración Internacional)*
- 57** **La Organización de la Administración Pública Dominicana a la Luz de la Propuesta de Ley Orgánica**  
*Gregorio Montero*
- 87** **Nociones Generales Sobre la Teoría del Acto Administrativo**  
*Rafael R. Dickson Morales*
- 125** **Anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública**

## Presentación

*Es la oportunidad de presentar el cuarto número de la Revista de Administración Pública, la cual sin duda ha venido a llenar un vacío en la comunidad jurídica y administrativa de nuestro país, respecto de las reflexiones que deben darse en torno a las corrientes doctrinarias que han de acompañar los procesos de reforma y modernización que operan en las esferas estatales. Estamos seguros de que en ese orden el esfuerzo está llenando su cometido.*

*El presente número ha sido dedicado a un tema de crucial importancia para el funcionamiento del Estado, el cual es objeto de una gran dedicación doctrinaria en todos los países, tanto como de una abundante atención por parte del derecho positivo. Se trata del tema de la Organización Administrativa, que es el que ofrece los medios conceptuales, técnicos y jurídicos para que los órganos que componen la Administración Pública sean creados, conformados y dispuestos respondiendo a los principios que constituyen su esencia.*

*En esta versión se recoge un trabajo relativo a los Principios de la Organización Administrativa, dado como contribución internacional por la consultora francesa **Laure Ortiz**, quien colabora con nosotros en la redacción del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública; **Laure** aporta sus conocimientos teóricos y prácticos de la temática, aplicándolos a la realidad concreta de nuestro país, pues se ha adentrado en el conocimiento profundo de la organización y funcionamiento de nuestras instituciones.*

*También forma parte del contenido un artículo dedicado al Acto Administrativo, el cual es un aporte de **Rafael Dickson**, donde aborda los aspectos generales de la compleja concreción de la actuación de la Administración Pública, así como los cauces y las formalidades que revisten de eficacia dicha actuación. Presenta el autor las topologías y características generales de los actos administrativos, así como su papel central en la organización y funcionamiento de la Administración Pública.*

*El tercer trabajo ha sido elaborado por **Gregorio Montero**, y esta dedicado a la Organización Administrativa desde la perspectiva de la propuesta de Ley Orgánica de la Administración Pública que ha sido elaborada y que en los próximos*

*días será sometida formalmente, luego de que sea compatibilizada con el nuevo texto de la Constitución Política. En el mismo el autor expone la base doctrinaria y conceptual en la que se sostiene dicha propuesta, esbozando las distintas tesis que en el desarrollo histórico del Derecho Administrativo se han expuesto.*

*Como se sabe, la Asamblea Revisora acaba de aprobar un nuevo y revolucionario texto constitucional, ya este número de la Revista se encontraba en imprenta, dicha Constitución da un tratamiento especial a la Administración Pública; como nunca antes, la Carta Magna dedica a este importante componente varios artículos que procuran dar orden y coherencia a los distintos aspectos que la conforman. Podemos afirmar con júbilo que el Estado Dominicano cumple con la sociedad una deuda histórica, la deuda de colocar en la Constitución una perspectiva que le da preponderancia y visión de integralidad a la Administración Pública.*

*En lo que respecta a la Organización Administrativa la Constitución hace un gran aporte, pues, por un lado el artículo 138 establece los principios de la Administración Pública como son el de eficiencia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación. Por otro lado, el mismo*

*artículo dispone que la ley deba regular los cauces o procedimiento que deben seguirse para la producción de los actos administrativos.*

*Además, la Constitución atribuye incluso a las leyes orgánicas una categoría superior a las leyes ordinarias, así pues el artículo 112 dispone que para su aprobación o modificación se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras. Todo esto coloca a nuestro país en la ruta del constitucionalismo moderno, en lo que a topologías normativas concierne.*

*En el mismo orden, la disposición transitoria decimosexta reza: **“la ley que regulará la organización y administración general del Estado dispondrá lo relativo a los ministerios a los que se refiere el artículo 134 de esta Constitución. Esta ley deberá entrar en vigencia a más tardar en octubre del 2011, con el objetivo de que las nuevas disposiciones sean incorporadas en el Presupuesto General del Estado para el siguiente año”**.*

*Como vemos, para la cuestión de las leyes orgánicas, y de manera particular, la de la Administración Pública, se inaugura una nueva etapa en el país, pues ahora no solo cuenta con arraigo constitucional, sino que el mandato resulta categórico;*

*nuestro Ministerio deberá ahora, junto a las demás instituciones que corresponda, emplearse a fondo para culminar el proceso que iniciamos hace varios años con miras a la aprobación de la ley Orgánica de la Administración Pública, proceso que se encuentra en su punto máximo de maduración.*

*La idea es pues que este nuevo número de la Revista de Administración Pública nos acompañe en esta fase final de reflexión e intercambio de ideas, lo cual nos ayudará a estructurar conceptualmente una ley que tome en cuenta los más modernos y diversos enfoques que sobre organización estatal y administrativa hoy se debaten en el mundo.*

*Cada vez es mayor nuestro convencimiento de que la Administración Pública dominicana vive su mejor momento de toda la historia administrativa, están dadas las condiciones para dar el gran salto en los distintos ordenes, profesionalización de la función pública, gestión de calidad, procedimientos administrativos, control jurisdiccional de la administración, y el que sirve de marco a este número de la Revista, la organización de la administración pública.*

*El llamado es a que no dejemos pasar esta gran oportunidad y, aprovechando el*

*nuevo contenido constitucional, demos contenido legal a todos los aspectos que nos permitirán construir la base de una Administración Pública moderna, eficaz, ágil, garantista, enfocada en los ciudadanos.*

*Lic. Ramón Ventura Camejo,  
Ministro de Administración Pública*

*Febrero 2010.-*

## **Los Principios de la Organización Administrativa**

**Laure Ortíz\***

Los principios fundamentales de organización de la Administración pública son los que refuerzan la institucionalidad del Estado y garantizan el cumplimiento eficaz y eficiente de sus fines.

La institucionalidad del Estado es asunto de derecho y de tiempo. Progresará a medida que se solidifica el sistema de órganos, normas y procedimientos por los cuales se expresa la potestad pública y se realiza lo que justifica a la vista de los administrados que estos le obedezcan: la fe que el Estado, en su estructura, está organizado para la realización del bien común, entendido, a nuestro juicio, como tendencia hacia el ideal democrático. No hay Estado hasta que el poder no sea regulado por el Derecho -no un galimatías de normas dictadas a la voluntad de mayorías momentáneas, sino un corpus de

normas organizadas con el correr del tiempo, en un sistema coherente.

De la calidad y estabilidad del sistema jurídico se deducen la credibilidad, previsión, fiabilidad de los órganos del Estado; sin institucionalidad fuerte del Poder, una sociedad política no tiene perspectiva de desarrollo sostenible; en vez de la continuidad del Estado, reina el eterno caos vinculado a la discontinuidad de las mayorías políticas; se sacrifica el profesionalismo en la Función Pública sobre el altar del *clientelismo*. Sin institucionalidad fuerte, la soberanía del Estado suele ser un simulacro porque los hombres son más fácilmente corruptibles o subyugables que los pueblos.

Durante la última década, los países desarrollados han hecho del tema de la eficacia de la Administración Pública y del Derecho un requisito de la competitividad de sus economías. Reevalúan la organización de sus Administraciones públicas y legislaciones a consideración de los valores de seguridad y fiabilidad para el funcionamiento de los mercados y también para el respeto de los derechos subjetivos. Las organizaciones de las Naciones Unidas también están apuntando la relación de causalidad

existente entre el subdesarrollo socioeconómico y la institucionalización débil de los aparatos estatales.

Después de décadas de incitación a la privatización de los servicios públicos, la *Declaración del Milenio para el Desarrollo* contempla que “la Administración Pública desempeña un papel fundamental para promover y coordinar el proceso de desarrollo sostenible y prevenir los conflictos”. El escaso grado de institucionalidad del Estado es el primer factor de fracaso de las políticas de reforma en los países subdesarrollados. Planteando los retos de la reforma constitucional, el Presidente Leonel Fernández dijo que “esa dimensión institucional es parte íntima, indisoluble de una estrategia de desarrollo sostenible” (Discurso del 9 de octubre de 2006, Aula Magna de la Universidad Autónoma de Santo Domingo). Por cierto, la conciencia de la relevancia de las políticas organizativas en la Administración Pública y la necesidad de su ordenación en normas jurídicas claras y sólidas ha favorecido, en América Latina como en Europa, la emergencia de bases constitucionales para la organización administrativa y en adición, la adopción de “leyes orgánicas de la Administración Pública”, jerárquicamente superiores a las leyes ordinarias.

*“La Administración Pública desempeña un papel fundamental para promover y coordinar el proceso de desarrollo sostenible y prevenir los conflictos”.*

*En materia de Administración Pública, la propuesta de revisión constitucional promueve al rango constitucional los “principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado”.*

La República Dominicana también está comprometida en un proceso de fortalecimiento institucional del Estado. En materia de Administración Pública, la propuesta de revisión constitucional promueve al rango constitucional los “*principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado*”. También asume la necesidad de estabilizar el sistema administrativo mediante las Leyes Orgánicas, las cuales requieren para su aprobación, modificación o derogación, una votación calificada de las dos terceras partes de los votos de ambas cámaras. Bajo los auspicios de la Secretaría de Estado de la Administración Pública y del Consejo Nacional de Reforma del Estado, con el apoyo de la Unión Europea, un anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública bastante consensuado se está finalizando, y al cual he tenido el honor de contribuir.

Este anteproyecto concierne solo los aspectos organizativos de la Administración Pública bajo dependencia del Poder Ejecutivo; pero la noción de Ley Orgánica de la Administración Pública no existe en la propuesta constitucional o, más bien, desapareció a favor de leyes orgánicas sectoriales. Esta omisión

puede ser perjudicial en el futuro, porque la Administración Pública dominicana sufre graves defectos que no se podrán resolver con leyes parciales y sectoriales. Al contrario, el sistema institucional dominicano, por lo menos en la rama del Poder Ejecutivo, que me interesa en el presente artículo, merece una ordenación global y una regulación permanente.

La Ley Orgánica de la Administración Pública es un reto estratégico para racionalizar un sistema administrativo dominicano desmesuradamente fragmentado, desvinculado y confuso; la fragmentación de la estructura administrativa es la consecuencia de la sedimentación, en el transcurso de la historia de la República, de órganos administrativos que se crearon para satisfacer necesidades de circunstancias u objetivos coyunturales y, a caso, intereses particulares o partidarios. La desvinculación resulta de la propensión comprobada de las administraciones dominicanas a reivindicar más autonomía y a debilitar el control que debería acompañar toda delegación de prerrogativas o recursos públicos.

La confusión orgánica debida a la redundancia de los órganos administrativos se agrava con la inobservación por cada uno de los límites de sus



*En todos los países, la Administración pública es un conjunto complejo de órganos que presentan una gran heterogeneidad desde el punto de vista de su misión, función, estatuto, composición interna, financiación, patrimonio, autonomía administrativa.*

atribuciones; como archipiélagos a la deriva, los órganos temporales permanecieron, los órganos consultivos se dotaron de una administración ejecutiva, los órganos de coordinación sustituyeron a los que debían coordinar, en fin, con la profusión de conceptos, denominaciones y estatutos, reina la mayor discrepancia entre los especialistas y protagonistas de la Administración Pública en torno a los conceptos básicos del Derecho Administrativo y no se puede consensuar fácilmente el alcance jurídico de éstos en la organización administrativa (autonomía jurídica, autonomía administrativa y presupuestaria, adscripción, jerarquía, descentralización, desconcentración y otros más).

Ya hace más de un siglo, en Europa, particularmente después de la segunda guerra mundial, que los servicios públicos son cumplidos mediante una gran diversidad de órganos públicos o privados y de modos de gestión. En todos los países, la Administración pública es un conjunto complejo de órganos que presentan una gran heterogeneidad desde el punto de vista de su misión, función, estatuto, composición interna, financiación, patrimonio, autonomía administrativa. Este proceso de individualización y organización específica de las funciones adminis-

*Con los Municipios, el pluralismo institucional es la resonancia, en la esfera administrativa, del pluralismo político, social y cultural de la Nación.*

trativas suele responder a la división técnica del trabajo, orientada a la búsqueda de mayor eficacia; pero la diversidad viene también de lógicas corporativas.

El Estado reconoció la legitimidad de grupos sociales para colaborar al interés general, con el derecho de manejar ellos mismos sus actividades mediante órganos propios, autonomía y autarquía. Es el caso de la Universidad. Con los Municipios, el pluralismo institucional es la resonancia, en la esfera administrativa, del pluralismo político, social y cultural de la Nación; sin embargo, sin más coherencia que la de huir de las dificultades del estatuto público o beneficiarse de las facilidades del derecho de las empresas privadas, aparecieron, al compás de los años, organismos híbridos, jurídicamente indeterminados, acompañando una intrincación cada vez más fuerte de las esferas privada y pública.

Se diversificaron las maneras de cumplir los servicios públicos, proveer las prestaciones públicas, construir y gestionar las obras públicas. A la diversidad orgánica se añadió, entonces la complejidad de los tipos de gestión en los cuales están involucrados los órganos administrativos. Hoy día, cambiamos de

rumbo: el dogma liberal acelera el movimiento de desmembramiento del Estado y afecta todas las misiones y regalías públicas. En nombre de la calidad y eficacia del servicio, de la libre competencia y transparencia del mercado, de la protección de los derechos humanos, todos los países sufren una presión intensa para que liberen de la tutela pública o excluyan del control político los servicios más necesarios a la ciudadanía. Los países subdesarrollados lo sienten más que todos todavía, pues son presas cómodas, una vez los controles jurídicos y políticos internos son descartados.

La República Dominicana ha logrado, durante estos últimos años, progresos prometedores en el ámbito legislativo; pero le falta mucho todavía. Debido a las características específicas de la Administración Dominicana, quisiera subrayar los retos mayores de la Ley Orgánica de Administración Pública, en el ámbito del Poder Ejecutivo. Son de dos tipos: el primero se refiere directamente a la consistencia institucional del Estado y consiste en garantizar la unidad de la Administración Pública contra su tendencia a la fragmentación y desvinculación; el segundo consiste en adaptar el conjunto de los órganos administrativos a los imperativos de

flexibilidad que requiere una gestión racional, eficaz y eficiente.

## **I- El principio de unidad de la Administración Pública**

La Administración pública actúa por medio de un conjunto de órganos, personas, organismos y entidades, con o sin personalidad jurídica propia, que resultan tanto de la sedimentación histórica como de la inercia burocrática y también de la evolución natural de las sociedades complejas. Fortalecer la institucionalidad del Estado requiere someter esta complejidad orgánica a la Ley común y restaurar una regulación central de los órganos administrativos proporcionada a la autonomía que se le quiere dar.

### ***A- La unidad orgánica de la Administración Pública***

Para conseguir la unidad orgánica de la Administración Pública, tres condiciones son necesarias.

*Una definición incluyente de los órganos administrativos.*

La primera condición es elegir la definición más incluyente de lo que es un órgano administrativo y reducir la

masa prolífica de los entes administrativos a algunas categorías jurídicas claras y sencillas. En esa perspectiva, conviene considerar como órgano administrativo toda persona física o entidad jurídica, cualquiera que sea su origen por ley o decreto, denominación, función y atribución, autonomía jurídica, administrativa o presupuestaria, que, de modo permanente, ocasional o provisional, a título profesional, benévolo u honorífico, ejerza una de las actividades civiles de servicio público o de interés general, bajo una habilitación del Poder Ejecutivo o de los Municipios hecha de conformidad con el principio de legalidad. Del mismo modo, se recomienda considerar como función pública toda misión, atribución, actividad o competencia de interés general, otorgada conforme al principio de legalidad para definir, orientar, regular, implantar y controlar las normas y políticas públicas o suministrar los servicios públicos, aunque tengan éstos un carácter industrial o comercial.

*La vinculación sistemática de los órganos administrativos.*

La segunda condición es incorporar bajo el poder jerárquico o adscribir bajo el poder de supervisión del Ministerio competente en el sector, todo órgano

administrativo, cualquier sea su denominación, estatuto o autonomía. Es una consecuencia lógica del principio democrático: el mandatario debe asumir la responsabilidad del Poder Ejecutivo que le ha sido otorgado, vinculando bajo su autoridad y vigilancia a todo órgano administrativo que ejerce el menor ápice de la función.

El poder jerárquico y el poder de vigilancia integran un abanico de potestades que van de la transmisión previa de los actos de los supeditados a la autoridad rectora, a las prerrogativas de anulación o de sustitución previa de los mismos por la autoridad rectora, pasando por la autorización previa o la revisión de los actos de los subordinados. En ambos casos, es posible proporcionar las prerrogativas al grado de autonomía o de apremio en el cual se quiere colocar el órgano administrativo. Igual se pueden modular o proporcionar, según el modo de gestión del servicio público, en cual órgano administrativo es requerido.

Para determinar cual de los dos tipos de vinculación es idóneo, el mejor criterio es preguntarse: ¿quién asume la responsabilidad de la actuación? Si el órgano administrativo no lo puede porque no tiene personalidad jurídica

propia, distinta del Estado, entonces, el órgano concernido estará obligatoriamente incorporado bajo jerarquía. Se le podrá otorgar una autonomía administrativa funcional mediante una delegación de competencia, pero esto no supone alteración de la titularidad de la competencia. Es solo “desconcentración”, esto es: autonomía siempre muy relativa en el seno de la misma personalidad jurídica.

Al revés, se establecerá una relación de supervisión cuando se confiere la gestión del servicio público a un órgano que goza de personalidad jurídica propia y actúa comprometiendo su persona jurídica propia. En efecto, el otorgamiento de la personalidad jurídica a un órgano significa que este posee los elementos ligados a sus responsabilidades: la existencia de órganos propios con capacidad de asumir presupuesto y patrimonios propios; atribuciones y competencias; las potestades jerárquicas necesarias a su organización y funcionamiento y capacidad de actuar en justicia. Este tipo de órgano administrativo permite realizar la “descentralización”.

Sin embargo, incluso en este caso, la autonomía real del órgano debe estar proporcionada a su responsabilidad

efectiva. La vinculación de los órganos necesita fijar el concepto de personalidad jurídica, así como también el régimen jurídico de cada tipo de gestión de los servicios públicos en el cual están involucrados los órganos administrativos, y para que la tipificación no sea nominalismo puro también se necesita colmar la carencia de un verdadero régimen jurídico de la responsabilidad administrativa.

*El carácter irrenunciable de ciertas prerrogativas del Estado.*

La tercera condición para garantizar la unidad de la Administración Pública es admitir que en ningún caso el Estado podrá transferir a órganos con personalidad jurídica distinta las competencias que conforman sus atribuciones esenciales y particularmente las siguientes: el mantenimiento del orden público- lo cual incluye la protección de la dignidad de la persona humana, salubridad, tranquilidad y seguridad públicas y de las buenas costumbres; el poder de supervisión y de control de la actuación de los órganos autónomos, descentralizados y contratantes de la Administración Pública; la determinación de las infracciones penales o administrativas y sus sanciones; la determinación de nuevas tasas,

*La vinculación de los órganos necesita fijar el concepto de personalidad jurídica, así como también el régimen jurídico de cada tipo de gestión de los servicios públicos en el cual están involucrados los órganos administrativos.*

impuestos o todo tipo de contribuciones sin contrapartida de servicio que no sean autorizados por ley. También forma parte de las prerrogativas irrenunciables del Estado la determinación de las condiciones esenciales de organización y de funcionamiento de los servicios públicos.

Estas son las normas que garantizan los principios fundamentales de los usuarios: principio de igualdad de acceso y de tratamiento; continuidad del servicio público; normas básicas de calidad en la prestación del servicio público; normas de remuneración de la prestación del servicio público. Igualmente, son normas esenciales del servicio público las que garantizan la supervisión del servicio por el Estado. En efecto, la autonomía jurídica, administrativa o presupuestaria que puedan gozar los Municipios y los Órganos Autónomos o Descentralizados no los exime del control irrenunciable del Estado. Cuando se necesita confiar la regulación de mercados o la protección de derechos humanos a entidades independientes de los poderes políticos y públicos, es preciso para la unidad del Estado limitar la transferencia de prerrogativas a lo estrictamente necesario y sustituir el control jurisdiccional por el control administrativo.

La conclusión estriba en la necesidad de llevar a cabo un trabajo doctrinal de naturaleza jurídica susceptible de resumir una realidad administrativa confusa en un cuadro jurídico simplificador y coherente, tomando en cuenta las prácticas del país y las referencias a nivel internacional. De toda forma, lo que importa es fijar conceptos estables; no hay unidad de la Administración Pública sin política de sistematización del derecho administrativo nacional.

### ***B-La unidad normativa de la Administración Pública***

La unidad orgánica de la Administración pública se concretiza con la sumisión de los órganos administrativos a los principios organizativos fundamentales y a normas comunes. Estos principios son de dos tipos: unos principios condicionan la legalidad de los actos administrativos, otros sirven de criterio para la evaluación de la eficacia y eficiencia de la Administración Pública. Pero, en ambos casos, la aplicación respalda en la jerarquía de las normas, no solamente la jerarquía entre las leyes y los reglamentos sino - y más bien - en la jerarquía interna a cada categoría. Ahora bien, la jerarquía interna de los actos

reglamentarios parece demasiado débil e incierta en República Dominicana; lástima, porque la jerarquía de los actos reglamentarios expresa la unidad del poder reglamentario y en ella se concretiza la unidad normativa del Estado. Además, la teoría del poder reglamentario constituye un instrumento indispensable para racionalizar la distribución de las atribuciones y competencias en la Administración Pública.

#### *La unidad del poder reglamentario*

El poder reglamentario parece ser un punto oscuro de la teoría constitucionalista y administrativista dominicana, que se trate de evaluar la amplitud del poder reglamentario del Presidente de la República en su calidad de Jefe del Estado o Autoridad Máxima de la Administración Pública o que se trate de distribuir el poder reglamentario dentro de la Administración Pública. En cuanto a la organización administrativa, observamos que la Constitución de la República Dominicana no proporciona al Presidente de la República el poder que suelen conceder los regímenes presidencialistas y hasta los regímenes parlamentarios al Ejecutivo, para que este organice las administraciones que actúan en su ámbito.

*El Presidente de la República es responsable de la racionalidad de la Administración Pública y de la sumisión de la misma a los principios fundamentales de unidad, eficacia, eficiencia y celeridad.*

Debido a las décadas de autoritarismo que el país sufrió, toda la organización administrativa dominicana permanece en el dominio de la ley. Muchos piensan que el poder del Presidente de la República, como autoridad máxima de la Administración Pública, se limita al nombramiento y remoción de los titulares, sin discutir la oportunidad de la distribución de la competencia organizativa entre la ley y el reglamento, no parece muy realista una visión tan estrecha del rol presidencial. El Presidente de la República, en su calidad constitucional de garante de la unidad, integridad y permanencia del Estado, ejerce las prerrogativas no solamente explícitas sino implícitas que necesita la vigilancia de los órganos administrativos cumpliendo las políticas públicas y las misiones que le han sido encomendadas.

Esta responsabilidad la ejerce no solamente mediante el poder reglamentario de aplicación de la ley, sino mediante el poder reglamentario que emana directamente de la Constitución, y este poder es deber. El Presidente de la República es responsable de la racionalidad de la Administración Pública y de la sumisión de la misma a los principios fundamentales de unidad, eficacia, eficiencia y celeridad. En base



a su calidad de Jefe del Ejecutivo y titular del poder reglamentario, le incumbe fijar las normas útiles para orientar la organización y actuación de los órganos administrativos. La única reserva a la extensión de su poder de organización puede ser, lo hemos dicho, el caso particular de las Autoridades Independientes, esto es: órganos administrativos que merecen tener una autonomía reforzada en razón de su papel casi-jurisdiccional de protección de derechos fundamentales de las personas.

El principio de unidad del poder reglamentario proporciona al Presidente de la República las herramientas para implementar sus políticas organizativas. Ahora bien, la complejidad orgánica de la Administración Pública debería incitar al Presidente de la República a determinar su política organizativa mediante un Reglamento General de la Administración Pública; este Reglamento General fijaría las normas directrices en materia de procedimientos, criterios, metodología e indicadores de evaluación cualitativa y cuantitativa de los resultados de la actuación de la Administración Pública. Sería oportuno que cada ministro se responsabilizara ante su Administración y todas las instancias adscritas a su sector bajo jerarquía o supervisión, con la

*La Constitución de la República Dominicana no rige el ejercicio del poder reglamentario, faculta al Presidente de la República para “expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario”.*

implementación de los instrumentos y procedimientos que le permitirán cumplir con las normas directrices del Reglamento General de la Administración Pública, mediante Reglamentos de aplicación sectorial.

La Constitución de la República Dominicana no rige el ejercicio del poder reglamentario, faculta al Presidente de la República para “expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario”. Pero, la ley puede otorgar potestades reglamentarias a otros órganos; la atribución por ley a personas morales distintas del Estado de un poder normativo, con alcance general o particular, parece posible sin límite de objeto, de materia, de función, de naturaleza jurídica de la persona moral. En la práctica, los titulares del poder reglamentario son más numerosos y reina mucha confusión acerca del uso legal de tal o cual instrumento reglamentario: resoluciones, deliberaciones, decisiones.

Salvo los decretos, únicamente firmados por el Presidente de la República, no se sabe con certeza que órgano puede usar cual instrumento jurídico, ni cual es el alcance respectivo de cada uno, ni los criterios de jerarquía entre ellos. Con todo, la unidad del poder

reglamentario, corolario de la unidad del orden jurídico, exige que la atribución de prerrogativas reglamentarias a autoridades autónomas o descentralizadas del Estado sea estrictamente restringida a lo necesario para el cumplimiento de su función, y de todas formas, los actos administrativos de estos titulares quedan dirigidos por los actos reglamentarios de las autoridades centrales, so pena de una desmembración del Estado.

Entonces, es urgente determinar la distribución del poder normativo en la Administración Pública y fijar una misma nomenclatura coherente y jerarquizada para la denominación de sus actos administrativos, sean unilaterales o convencionales, con criterios precisos de jerarquía y determinación del alcance de cada uno. Para lograrlo, me parecería oportuno reconocer, bajo la reserva de la competencia que la Constitución de la República reserva a la ley en la materia, que el Presidente de la República goza del poder reglamentario de principio en materia de creación, organización y reestructuración de los órganos de la Administración Pública y que los otros órganos administrativos, descentralizados o autónomos gozan únicamente de un poder reglamentario derivado y condicionado.

*A nuestro juicio, la Administración Pública podría ganar más racionalidad y flexibilidad modificando la frontera entre la ley y el reglamento, con beneficio del poder reglamentario, en materia de organización de la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo.*

A nuestro juicio, la Administración Pública podría ganar más racionalidad y flexibilidad modificando la frontera entre la ley y el reglamento, con beneficio del poder reglamentario, en materia de organización de la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo. Pero la contrapartida sería que el Poder Ejecutivo ofrezca garantías más fuertes de seguridad jurídica y de coherencia política. Por esta razón, lamentamos la ausencia de institucionalización del Consejo de Gobierno, en la propuesta de revisión constitucional; sin Consejo de Gobierno instituido por la Constitución, nunca se podrá establecer una verdadera jerarquía dentro de las normas reglamentarias, porque nunca se podrá imponer requisitos de forma a los decretos presidenciales; nunca se podrá imponer una reglamentación deliberada colectivamente y que se imponga a todas las autoridades administrativas empezando por la máxima; nunca se podrá garantizar al nivel reglamentario la estabilidad que se pretende asegurar al nivel legislativo con las leyes orgánicas.

A menos que el poder judicial admita, por vía jurisprudencial y en definitiva, lo que ningún Estado de Derecho democrático se atrevería a negar: aun cuando la Constitución no lo



*El Derecho Administrativo conoce, en todos los países democráticos una evolución muy fuerte unida al impacto organizativo de algunos derechos fundamentales de las personas, tal como los derechos de igualdad, imparcialidad, integridad, seguridad, objetividad y o de debido procedimiento.*

ha previsto explícitamente, se imponen al ejercicio del Poder Ejecutivo todos los requisitos de forma y de fondo contenidos implícitamente por la salvaguardia de los principios organizativos y los derechos de las personas constitucionales. El Derecho Administrativo conoce, en todos los países democráticos una evolución muy fuerte unida al impacto organizativo de algunos derechos fundamentales de las personas, tal como los derechos de igualdad, imparcialidad, integridad, seguridad, objetividad y o de debido procedimiento. Por ejemplo, el derecho de libre acceso a los actos administrativos implica registros y archivos; el derecho de las personas de conocer la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados o el derecho de información y orientación sobre los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

Lo que da fuerza concreta a los principios fundamentales de la Administración Pública es el derecho de los administrados de exigir las responsabilidades de los órganos administrativos y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente. Proclamar la necesidad de

profesionalismo en la Administración Pública, sólo lo puede conseguir el sistema de carrera. Estos principios no se pueden cumplir sin atar y limitar el poder; pero también es cierto que no sirve para nada multiplicar los principios jurídicos, éticos, políticos, pedagógicos y gerenciales, a nivel constitucional, legislativo o reglamentario, si no acaban por recibir una sanción jurisprudencial. En un país donde la Suprema Corte de Justicia no se atreve forjar el derecho sistémico que necesita la consolidación democrática, vale mejor explicitar los requisitos del poder presidencial.

*La coherencia de las atribuciones y competencias*

La estructura de la Administración Pública y la estructura de la legalidad están íntimamente ligadas a través de la jerarquía de las normas reglamentarias, condicionando el sistema de repartición de las atribuciones y competencias. A cada órgano de la Administración Pública le corresponde un conjunto de atribuciones, esto es el ámbito material y funcional de actuación del órgano. El concepto de competencia es más preciso, designa la capacidad jurídica del órgano administrativo y se reserva específicamente a la facultad de adoptar normas que modifiquen el ordenamiento jurídico con un alcance general o

particular. El ejercicio de las atribuciones y competencias otorgadas constituye un deber para su titular, salvo las facultades de delegación de firma o de competencias previstas en la ley. Cada órgano debe atenerse a la realización estricta de la competencia que le ha sido asignada, cuyas dimensiones (finalidad, ámbito material, temporal y territorial) constituyen los criterios de la legalidad de sus actos.

La unidad normativa exige que la asignación de las atribuciones y competencias se haga con respeto a los principios organizativos fundamentales de unidad, legalidad, racionalidad, eficacia y eficiencia de la Administración Pública. El principio de unidad del Estado implica la prohibición de transferir la actividad normativa reguladora en el sector a entidades de carácter mercantil, aún fueran éstas de derecho público. Las consecuencias de los principios de eficacia y eficiencia son abundantes y por lo menos las siguientes: adecuación de la naturaleza, tamaño y estructura interna de los órganos con relación a los fines y propósitos que les han sido asignados así como la erradicación de las duplicaciones de órganos o competencias.

Al revés, de la correcta regulación del sistema de distribución de atribuciones

y competencias depende la efectividad de los principios organizativos, por ejemplo: la transparencia de la gestión administrativa, garantizada por la separación orgánica de las actividades de regulación y las actividades de gestión; la racionalización de la estructura administrativa, garantizada por la erradicación de las duplicaciones de órganos o competencias; el ordenamiento de la actividad administrativa a sus fines, garantizado por la determinación de objetivos y resultados en el marco de planes o programas para guiar el ejercicio de las competencias; la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos y responsabilidad fiscal, garantizada por la prohibición de crear nuevos órganos o entes en la Administración Pública que impliquen un aumento en el gasto corriente o endeudamiento del Estado o de los Municipios sin que se creen o prevean nuevas fuentes de ingresos ordinarios de igual o mayor magnitud a la necesaria para permitir su funcionamiento; el respeto de la naturaleza de las misiones públicas, garantizada por la prohibición de transferir la actividad normativa reguladora en el sector a entidades de carácter mercantil, aún fueran éstas de derecho público.

*La distribución de las atribuciones y competencias entre los órganos administrativos debe hacerse con una visión global de la Administración en base a una definición estricta de las atribuciones y competencias de cada órgano administrativo.*

En base al principio de especialidad que caracteriza todos los órganos administrativos funcionales, debería prevalecer una concepción restrictiva de la competencia y, teóricamente, esta debería impedir las derivas observadas a menudo, tal es la conversión espontánea de órganos consultivos en órganos ejecutivos u órganos de coordinación en órganos ejecutivos. Si no lo es, es que falta un enfoque global que estructure la Administración Pública como un sistema. La distribución de las atribuciones y competencias entre los órganos administrativos debe hacerse con una visión global de la Administración en base a una definición estricta de las atribuciones y competencias de cada órgano administrativo. Y esta política exige una institución rectora de la Administración Pública.

## **II - El principio de racionalidad, eficacia y eficiencia de la Administración Pública**

La racionalidad de la Administración Pública significa garantizar la organización más adecuada al cumplimiento de su finalidad de servir el interés general, las políticas y los servicios públicos. La Administración

Pública lo ejecuta -y solo lo puede ejecutar- mediante una pluralidad de órganos e instituciones administrativas con estatutos heterogéneos. Para garantizar la implementación de los principios fundamentales de eficacia, efectividad y celeridad, no basta con proclamarlos; aún es necesario preguntarse como darles una suerte de concretización en el contexto de complejidad que atañe hoy día a la Administración Pública. Organizar una Administración Pública racional, eficaz, eficiente y rápida significa hoy día, en primer lugar, conciliar la flexibilidad necesaria de la gestión moderna con el principio de unidad y, en segundo lugar, regular el conjunto mediante una política de coordinación, evaluación y control.

### ***A- La flexibilidad de la Administración Pública***

Conciliar la flexibilidad y la unidad de la Administración Pública significa facilitar la diversidad institucional de la ésta insertándola dentro de conceptos y categorías jurídicas reducidas, establecidas a partir de criterios jurídicos claves. Al revés de la tradición iberoamericana demasiado descriptiva, parece más conveniente evitar ratificar en el mármol de la ley la realidad

confusa que se quiere reformar. Más vale inventar conceptos que reduzcan la Administración Pública a un esquema general sencillo y regulable, fijar el alcance jurídico de los términos usados y borrar las dificultades de interpretación que favorecen las contradicciones y el debilitamiento de las leyes. En esta perspectiva, los dos conceptos jurídicos centrales para llevar a cabo toda la tipificación de los sistemas de gestión vigente en la Administración pública dominicana son la personalidad jurídica y la competencia.

#### *La personalidad jurídica*

La teoría de la personalidad jurídica de los entes administrativos es conocida y aplicada a nivel internacional. Significa, lo hemos dicho, la capacidad de una institución administrativa de actuar en nombre propio comprometiéndose su responsabilidad, administrativa, civil y penal, incluso su capacidad de actuar en justicia. La atribución de la personalidad jurídica supone la asignación de los elementos ligados a su responsabilidad: demarcación de las misiones, atribuciones y competencias conferidas; órganos en situación de asumir; presupuesto y patrimonio propios.

En primer lugar, el criterio de la personalidad jurídica permite determinar el tipo de relación que se establece con el Poder central, Estado o Municipio. Solo los órganos administrativos dotados de personalidad jurídica distinta de la del Estado gozan de autonomía jurídica, pero si bien la personalidad jurídica permite salir de la jerarquía de la Administración del Estado o de la Administración local, no exime al órgano administrativo provisto de personalidad propia de control administrativo; permanece vinculado al Ministerio competente en el sector bajo el poder de supervisión del mismo. La autonomía jurídica de un órgano administrativo, sea persona u organismo de derecho privado, nunca debe obstaculizar el poder de supervisión del Estado. En segundo lugar, la personalidad jurídica permite circunscribir las atribuciones y competencias de los órganos administrativos, pues la personalidad de derecho público es por principio incompatible con una actividad lucrativa industrial o comercial, salvo autorización legal de ejercer actividades accesorias y complementarias de la misión principal. En tercer lugar, el criterio de la personalidad jurídica permite discriminar la autonomía jurídica de la simple autonomía administrativa y/o presupuestaria.

*Los órganos beneficiarios de autonomía administrativa y/o presupuestaria quedan incorporados bajo jerarquía a la Administración Pública del Estado o Administración Local; son órganos desconcentrados.*

No bastan, en ningún caso, para conferir autonomía jurídica ni la delegación explícita, por el Estado o el Municipio, atribuciones y competencias (autonomía administrativa), ni la atribución por él mismo de capacidad y responsabilidad de gestión de apropiaciones presupuestarias globalizadas para cubrir los gastos de funcionamiento o inversión que necesita la función administrativa delegada (autonomía presupuestaria). Los órganos beneficiarios de autonomía administrativa y/o presupuestaria quedan incorporados bajo jerarquía a la Administración Pública del Estado o Administración Local; son órganos desconcentrados. En fin, el criterio de la personalidad jurídica permite distinguir los órganos centralizados o desconcentrados del Estado o de los Municipios, por una parte y los órganos autónomos o descentralizados del Estado o de los Municipios, por otra parte. Los primeros actúan siempre en nombre del Estado o del Municipio bajo jerarquía directa, los segundos actúan por principio en nombre propio, bajo el poder de vigilancia del Estado o del Municipio.

La distinción dominicana entre “los órganos descentralizados” y “los órganos autónomos” es muy incierta, pero parece ser que los “Órganos

Autónomos” integran instituciones corporativas que gozan de personalidad jurídica de derecho público con prerrogativas de autoorganización, elección de sus titulares con poderes de autarquía; mientras los “Órganos Descentralizados” integran otros tipos de personas morales de derecho público o de derecho privado. De toda forma, los órganos descentralizados y autónomos cumplen la descentralización funcional, lo que implica fundamentalmente que sus atribuciones y competencias permanecen en titularidad del Estado (o del Municipio si se habla de la Administración Municipal). Los órganos descentralizados funcionalmente son esencialmente operadores del Estado; según el nivel de autonomía política que les reconoce la Constitución de un país, las colectividades locales pueden ser de otra naturaleza.

#### *La competencia*

Ya se ha definido la competencia como la capacidad jurídica de un órgano administrativo de adoptar normas que modifiquen el ordenamiento jurídico en el ámbito de las atribuciones que le sean asignadas; la noción de competencia incluye la de atribución, al revés, una atribución no incluye necesariamente competencia normativa. De esto se

puede deducir, por ejemplo, la distinción entre órganos de decisión y órganos consultivos o asesores.

Los conflictos de competencia se regulan tomando en cuenta cuatro criterios: a) la base legal de la competencia, b) el órgano titular de la competencia, c) el objeto y fin de la competencia, d) el alcance territorial de la competencia; desmenuzando la competencia de los órganos, se definen las categorías suficientes para acoger todo tipo de órgano administrativo: Administración del Estado y Administración local, Administración general o transversal y Administración sectorial o intersectorial, Administración central y territorial del Estado, servicios públicos administrativos y servicios públicos industriales y comerciales o empresas públicas. Partiendo de las dos teorías combinadas de la personalidad jurídica y de la competencia, se ciernen también todos los sistemas de gestión de la Administración Pública: gestión centralizada y desconcentrada, gestión delegada, gestión descentralizada territorialmente, gestión descentralizada funcionalmente.

El carácter operativo del concepto de competencia supone previamente precisar la distinción entre titularidad y

ejercicio de la competencia. El titular es el órgano unipersonal u organismo investido de la competencia por Constitución, ley o decreto; los que contribuyen a su ejecución o aplicación de la competencia actúan en su nombre: son órganos subordinados jerárquicamente u órganos beneficiarios de delegación de competencia, subordinados o no; a caso pueden ser dotados de personalidad jurídica distinta del titular pero beneficiarias solo de delegación. La distinción entre la titularidad y el ejercicio de la competencia desemboca en dos regímenes de organización de las atribuciones y competencias usados: la delegación de la competencia y la transferencia de competencia.

En efecto, en los derechos administrativos contemporáneos, la delegación de competencia es unánimemente definida como delegación de ejercicio sin alteración de la titularidad. Al contrario, la noción de transferencia de competencia significa la transferencia de titularidad de la competencia. En ambos casos la consecuencia jurídica es clara. Los actos administrativos y jurídicos del “delegatario” son realizados en nombre de la persona jurídica del Delegante. El titular conserva prerrogativas de



avocación, reformación y anulación previa de los actos del delegatario. En la transferencia de competencia, el órgano beneficiario actuará como nuevo titular, en nombre propio, autónomo jurídicamente del titular originario. La transferencia supone dualidad de personas jurídicas, la delegación de competencias no lo necesita, además cuando existe, la neutraliza.

La transferencia de competencia realiza la descentralización, la delegación de competencia realiza la desconcentración; en síntesis, con la desconcentración el titular no renuncia a su misión, pero con la “descentralización” no se puede decir que el titular la abandona, sino que la concede. En efecto, hay que distinguir dos tipos muy diferentes de descentralización, la descentralización funcional, cuyos beneficiarios son los “órganos descentralizados o autónomos” y la descentralización territorial, cuyos beneficiarios son los Municipios y entidades similares. La descentralización territorial cumple el principio de libre administración que reconoce la Constitución a las colectividades locales como división político-administrativa del territorio o como forma histórica de organización local de la nación. Se puede concebir sin dificultad la transferencia

*Se puede concebir sin dificultad la transferencia de titularidad de competencia en el marco de la Administración local, porque los Municipios son “una manera de ser del Estado”.*

de titularidad de competencia en el marco de la Administración local, porque los Municipios son “una manera de ser del Estado”, como lo decía Maurice Hauriou, y además, en un Estado unitario permanecen bajo una supervisión estrecha del Estado central.

Sin embargo, siempre que no sea la voluntad de privatizar el servicio público, es mucho más difícil admitir una transferencia de titularidad son beneficio de órganos distintos por motivos funcionales; tal visión conduciría al desmembramiento del Estado. Hay que admitir que el concepto de descentralización funcional es bastante tramposo, cubre formas de gestión pública muy heterogéneas: las unas movilizandoinstituciones con verdadera autonomía y responsabilidad y otros organismos con autonomía ficticia, titulares nombrados por el Presidente de la República, sin responsabilidad auténtica. De toda forma se debería reservar el concepto de descentralización funcional a la gestión cumplida por un órgano provisto de personalidad jurídica propia, cuando este asume efectivamente la responsabilidad de la gestión del servicio público. Se podría llamar gestión delegada a la gestión cumplida por un órgano provisto de personalidad propia, cuando no la asume.

El control de la diversidad de los órganos, organizaciones y sistemas que integran la Administración pública supone un doble trabajo de tipificación: a nivel de los órganos administrativos y a nivel de los modelos de gestión, ya que no se puede necesariamente deducir el régimen jurídico de la gestión de un servicio público del estatuto del órgano que lo cumple, y recíprocamente.

### ***B- La regulación organizativa de la Administración Pública***

Debido al carácter polimorfo, policéntrico e indudablemente complejo de sus sistemas administrativos, los Estados democráticos modernos deben establecer mecanismos sofisticados de coordinación, evaluación y control de la ejecución de las políticas públicas; pero no perdamos de vista que el éxito de las políticas públicas se juega esencialmente a nivel de la organización administrativa. Tanto así, que la organización administrativa se ha convertido hoy día en una política pública central en la estrategia de intervención pública. Definir los ejes de una reorganización de la Administración Pública es todo el programa de la actual “Revisión General de las Políticas Públicas” que, en Francia, forma parte de la “Política de Reforma del Estado”. Eso quiere decir, muy

*La racionalidad y eficacia de la organización administrativa supone que la actividad administrativa cotidiana se sustente en una estrategia sostenible de desarrollo económico y social de largo plazo, expresada en “políticas públicas”*

claramente, que no habrá garantía de eficacia de los principios fundamentales de organización de la Administración Pública sin una política pública que tenga precisamente la organización administrativa por objeto. La racionalidad y la eficacia de la organización administrativa suponen la reconciliación dialéctica de la Política y el Derecho.

### *La coordinación de las políticas públicas*

La racionalidad y eficacia de la organización administrativa supone que la actividad administrativa cotidiana se sustente en una estrategia sostenible de desarrollo económico y social de largo plazo, expresada en “políticas públicas”, esto es: fines y objetivos determinados en el marco de planes o programas de carácter general o sectorial y nacional o territorial. Pero si la Administración Pública necesita políticas públicas, el éxito depende de la capacidad del Estado de adecuar la organización administrativa a los fines de las mismas.

En primer lugar, se necesitan sistemas de coordinación política, central y territorial, la coordinación política implica la creación de sistemas normativos e institucionales (principios, normas, órganos y procesos) a nivel de



*La coordinación de la Administración Pública también requiere organizarse al nivel territorial.*

la planificación e inversiones públicas, vinculados con el sistema de administración financiera del Estado, el mismo, integrado por los principios, normas, órganos y procesos que hagan posible la captación de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado. La ley orgánica de Administración pública debería fijar las líneas directrices para ordenar lógica y jurídicamente los instrumentos de planificación, a nivel horizontal y vertical, indicando el alcance normativo respectivo de cada uno y el carácter de compatibilidad o de conformidad de sus interrelaciones.

Al nivel central, el más necesario de los órganos de coordinación política es el Consejo de Gobierno, como ya lo hemos dicho; además, el Consejo de Gobierno puede integrar los gabinetes intersectoriales y así por lo menos evita la multiplicación de entes que al final duplican las administraciones que solían coordinar. La coordinación de la Administración Pública también requiere organizarse al nivel territorial. Parece ser que en República Dominicana, como lo fue en Francia antes de la creación de las circunscripciones regionales en 1964, cada Secretaría de Estado define su perímetro de coordinación territorial para desarrollar lo suyo, sin

armonización con las circunscripciones de las otras secretarías. Los sistemas de planificación, elaboración e implementación de las políticas públicas se enmarcan en foros de concertación social, facilitando la formación de órganos a todos los niveles que, a menudo en República Dominicana, acaban por permanecer, cruzarse y duplicarse inútilmente.

La racionalidad administrativa pasa tanto por la subdivisión administrativa como política del territorio en regiones, y por lo menos, por la reunión en sesiones regulares de trabajo en cada provincia o región de los Gobernadores Civiles y de los jefes de los órganos desconcentrados o descentralizados del Estado operando a nivel de la circunscripción. Para reforzar la coherencia y eficacia de la gestión local también serían útiles protocolos de colaboración entre los mismos y los municipios y los órganos autónomos o descentralizados en el ámbito de sus respectivas competencias.

En segundo lugar, el instrumento fundamental de coordinación de la Administración Pública es la arquitectura presupuestaria, pieza mayor de la estrategia de Reforma del Estado llevada a cabo esta última década en todos los países desarrollados. Además de los principios tradicionales de

unidad, equilibrio y anualidad del presupuesto, el presupuesto se establece según una lógica de resultado, de tal modo que se pueda medir la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública en la ejecución de cada política pública. Las apropiaciones abiertas por las leyes de finanzas para cubrir cada una de las cargas presupuestarias del Estado están agrupadas por misión - conjunto de programas que concretan una política pública -, aunque pueda depender de una o más Secretarías u órganos administrativos autónomos.

Los órganos administrativos encargados de los sistemas de políticas macroeconómicas de planificación, ordenamiento territorial, inversiones nacionales y sistema integrado de administración presupuestaria y financiera del Estado, deben actuar en base al principio de subsidiaridad y en colaboración leal con cada Ministerio. El Ministerio, a su vez, en calidad de unidad básica del sistema administrativo, debe garantizar la coordinación de la actividad desarrollada por los órganos que le sean subordinados o adscritos.

#### *La evaluación y el control de la Administración Pública*

De conformidad con los principios organizativos, todos los componentes de

*En base a los informes transmitidos por los ministerios, el Presidente de la República debería presentar una memoria sobre su actuación en materia de organización administrativa ante el Congreso.*

la Administración Pública deben estar sometidos, en todos los aspectos de su actuación y gestión, a la evaluación y a los controles internos o externos de naturaleza administrativa, técnica, política y jurisdiccional. La medida de la eficacia y eficiencia de los órganos administrativos descansa sobre indicadores de evaluación cualitativa y cuantitativa de sus resultados y mecanismos de sanción. Incumbe a las normas presupuestarias y, de modo más general a la Ley Orgánica de Administración Pública y sus Reglamentos Generales y Sectoriales, instituirlos. El control administrativo supone la organización en los ministerios de unidades dedicadas a la implementación interna de los procesos de la evaluación y control y encargadas de la recuperación o producción de los documentos de rendición de cuentas. En base a los informes transmitidos por los ministerios, el Presidente de la República debería presentar una memoria sobre su actuación en materia de organización administrativa ante el Congreso.

Pero, la efectividad de la evaluación estriba en la posible sanción de la violación de los principios, por eso sugerimos que la Ley orgánica de Administración Pública encargue al Ministerio de la Administración Pública

iniciar, sobre la base de los resultados observados, un plan de revisión periódica de la organización administrativa. En esta perspectiva, es preciso que la Ley orgánica de Administración Pública y sus Reglamentos de aplicación dicten las directrices de reforma orgánica para los sectores cuya organización no les ha permitido cumplir con efectividad su misión.

También sugerimos, para erradicar la propensión de la Administración dominicana a crecer de manera desmesurada, subordinar la creación, fusión, supresión y reestructuración de todo órgano administrativo al control de la existencia de requisitos determinados que constituyan condiciones sustanciales de su legalidad, tales como: la motivación explícita en base a la evaluación de la racionalidad orgánica del sector. Para racionalizar la creación por ley de los órganos administrativos sería oportuno que las Cámaras o el Congreso implementaran en paralelo las técnicas de evaluación prospectiva y retrospectiva de oportunidad de la ley. Esta disciplina reciente -“la Legística”- encontraría en materia administrativa un terreno de aplicación muy fértil.

Sin embargo, está claro que la organización de la Administración

Pública debe ser objeto de una verdadera política pública, organizada, coordinada y garantizada por un Ministerio dedicado a la regulación de la Administración Pública. Este órgano Rector debería encargarse de la elaboración de las normas directrices del Reglamento General de la Administración Pública, de conformidad con los principios establecidos por la ley y las orientaciones que dicte el Presidente de la República; diseñaría las políticas de reestructuración de la Administración Pública y propondría, en el marco de los planes nacionales de desarrollo y de los recursos presupuestarios disponibles, las reformas de las estructuras orgánica y funcional de la Administración Pública; emitiría, con carácter obligatorio, dictámenes sobre los proyectos de creación, fusión y supresión de todo órgano administrativo de ámbito nacional; propondría la eliminación de las duplicaciones; establecería los esquemas de coordinación transversal entre los órganos administrativos, impulsando una cultura de transparencia y responsabilidad de la gestión pública; diseñaría, ejecutaría y evaluaría metodologías, técnicas y sistemas de evaluación de la gestión institucional, así como tecnologías de informática y telemática; determinaría las necesidades cualitativas y cuantitativas del personal

de la Administración Pública e informaría de ello al Presidente de la República.

La propuesta de revisión de la Constitución Dominicana prevé aumentar el poder organizativo del Presidente de la República, ya que en el artículo 114 se estipula la posibilidad de crear *“por Decreto los Viceministerios de Estado que se consideren necesarios para el despacho de los asuntos de la Administración Pública..., así como las dependencias, de conformidad con la ley, que se consideren oportunas para el cumplimiento de las funciones del Poder Ejecutivo”*. En la Constitución vigente, la organización, incluso interna, de las Secretarías de Estado esta bajo competencia legislativa. aunque se apruebe la revisión constitucional, el Presidente de la República se quedará con mucho menos prerrogativas organizativas que cualquiera de los Ejecutivos de los Estados europeos.

En nuestros países, la ley desempeña, en materia de organización administrativa, un papel que se limita a la protección de los derechos de los ciudadanos, administrados, usuarios, servidores públicos y colectividades locales, cuando la organización administrativa incide en estos derechos

y en estos casos únicamente. El Gobierno goza por principio de competencia para organizar la administración de los asuntos del Poder Ejecutivo, salvo reserva de no alterar los principios constitucionales, especialmente el principio de unidad del Estado. Claro, con el movimiento de promoción de los derechos humanos, el papel de la Ley va creciendo.

Sin embargo, no parece oportuno que la Ley salga demasiado de sus límites, más bien dicho, la flexibilidad de la Administración pública - entendida como la adaptación de la organización administrativa a la evolución continua de las demandas de los ciudadanos y las necesidades de las políticas públicas- milita por el aumento de las prerrogativas organizativas del Poder Ejecutivo. Pero, en un país traumatizado por la dictadura e infectado por el clientelismo político (forma desnaturalizada del “spoils system”), ¿cómo se podría acrecentar el poder del Presidente de la República sin garantías fuertes al nivel de los principios fundamentales de la organización administrativa; al nivel de las competencias ministeriales, descentralizadas y autónomas; al nivel de la racionalidad del trabajo gubernamental? ¿Cómo se podría acrecentar el poder sin elevar el nivel de

institucionalidad del Estado? En el siglo diez y ocho, el poeta Foscolo dijo: *“Allí donde la Religión no penetró las leyes y las costumbres de un pueblo, la administración de los cultos sólo es tienda”*. Así vamos todavía: Cuando la religión del Derecho no penetra las leyes y las costumbres, toda Administración es tienda.

---

\* La autora es Catedrática de Derecho Público, Directora del Instituto de Ciencias Políticas de Toulouse, Experta Internacional.

## **La Organización de la Administración Pública Dominicana a la Luz de la Propuesta de Ley Orgánica**

**Gregorio Montero\***

### **Introito**

Todas la teorías relacionadas con el Estado, generalmente aceptadas, apuntan a que la estructura orgánica estatal debe garantizar, fundamentalmente, el desarrollo de actividades que procuran el bienestar de sus ciudadanos, de ahí que la organización del Estado asuma de manera progresiva dimensiones que de más en más están siendo abordadas con mucho rigor científico-técnico. Cada función suprema del Estado requiere a su vez de una arquitectura que le permita desarrollar con éxito sus encargos con miras al bien común.

“El ciudadano espera de la Administración que gestione de la mejor

manera posible los objetivos que tiene a su cargo...” Nieto (2008), ahí radica el desafío del Estado moderno, el cual debe afrontar la complejidad y diversidad de las demandas de servicios de los ciudadanos, así como la solución a los niveles de conflictividad que presenta la sociedad actual. El Estado y la sociedad de hoy no son el Estado y la sociedad de ayer.

*“El ciudadano espera de la Administración que gestione de la mejor manera posible los objetivos que tiene a su cargo...”*

En este orden, la Función Administrativa o la Administración Pública, responsabilidad en principio del Poder Ejecutivo, para cumplir con su misión de satisfacer intereses colectivos de manera concreta y permanente, requiere de una organización especial basada en principios, normas, técnicas y procesos que le impriman a su actuación coherencia y agilidad, enfocada de manera inequívoca en los intereses de los ciudadanos. Todos estos elementos han conformado teorías y doctrinas internacionales que han servido de base para que casi todos los países en el mundo hayan conformado su norma positiva al respecto.

Contrario a lo que acontece en la generalidad de los países de la región, nuestro país no cuenta con una Ley de Organización de la Administración

Pública<sup>1</sup>, lo que provoca incoherencia y desacierto, no solo en la creación y estructuración de las instituciones, sino también en la actuación y funcionamiento de estas; a diario se puede verificar en nuestra Administración Pública los efectos negativos de la ausencia de una Ley Orgánica, a partir de actuaciones contradictorias, duplicidad de órganos, solapamiento de funciones, debilidad del sistema de responsabilidad de los funcionarios, entre otros.

No obstante, desde hace más de diez años se han desplegado esfuerzos por dotar a la Administración Pública dominicana de una normativa que establezca las bases de su organización y funcionamiento; a partir del 2006 estos esfuerzos se han sistematizado y han dado como resultado la elaboración de una propuesta de Ley, con la colaboración de la consultora francesa Laure Ortiz<sup>2</sup>. Dicha propuesta en los próximos días estará lista para ser llevada a discusión con los distintos actores sociales y ser remitida posteriormente al Poder Ejecutivo para su sometimiento formal al Congreso de la República.

<sup>1</sup> Lo más próximo que existe es la Ley No. 4378, Orgánica de Secretarías de Estado, de fecha 10 de febrero de 1956, la cual está totalmente desfasada.

<sup>2</sup> La SEAP y el CONARE, con los auspicios de la Unión Europea, contrataron a Laure Ortiz, del Instituto de Ciencias Políticas de Toulouse, Francia, especialista en Derecho Público, quien junto a técnicos dominicanos preparó la propuesta.



Es esta propuesta la que sirve de marco al presente trabajo, en el cual abordaremos las líneas generales de su contenido, desde el prisma de las reflexiones teóricas, conceptuales y doctrinarias actuales más recurridas en el ámbito de la Administración científica y el Derecho Administrativo, siempre desde una perspectiva práctica, que permita operar el tema más allá de los conceptos, tomando en cuenta la realidad concreta de la República Dominicana, pues es preciso incorporar al debate nuestras condiciones jurídicas, políticas, administrativas y culturales, para que las normas positivas que resulten en materia de organización se correspondan con las características de nuestro entorno administrativo.

### **Concepto de Organización Administrativa**

El concepto de organización administrativa está condicionado por el concepto de Administración Pública, la cual se puede analizar tanto desde un punto de vista funcional como de un punto de vista orgánico; es este último punto de vista el que determina concretamente el enfoque conceptual que interesa en este trabajo. Además, influye en la conceptualización de la organización administrativa la Teoría

del Órgano, el cual, como sabemos, se desdobra en *órgano individuo* y *órgano institución*<sup>3</sup>, es este último el que interesa al presente trabajo.

Este enfoque identifica al órgano con las distintas reparticiones públicas, las cuales tienen sus esferas de competencias asignadas por las normas, y cuya voluntad es expresada por medio de personas físicas. Méndez (1949) considera el órgano institución como una porción funcional nominada y definida.<sup>4</sup>

El concepto de Organización Administrativa supone un conjunto de normas, técnicas, procesos y formas que determinan la estructuración y funcionamiento de los órganos que conforman la Administración Pública, así como el correlacionamiento que debe darse entre ellos, y su interacción con los administrados. La Organización Administrativa tiene un contenido técnico y un contenido jurídico, que se expresan fundamentalmente en la creación, estructuración, funcionamiento y asignación de competencias de las instituciones públicas.

*El concepto de Organización Administrativa supone un conjunto de normas, técnicas, procesos y formas que determinan la estructuración y funcionamiento de los órganos que conforman la Administración Pública.*

<sup>3</sup> La teoría del órgano establece que el concepto debe ser asumido desde el punto de vista institucional (órgano institución) y desde el punto de vista individual (órgano persona).

<sup>4</sup> Aparicio Méndez, La Teoría del Órgano, 1949.

*La Organización Administrativa se fundamenta en principios generales que le imprimen coherencia a la estructuración de los órganos y los conectan con los postulados de un Estado Democrático de Derecho.*

La idea de Organización Administrativa está asociada a la idea de actuación racional y correcta de la Administración Pública, la cual a su vez se asocia con la satisfacción de las necesidades ciudadanas, es decir que la estructuración de la Administración Pública tiene como objetivo viabilizar, por mediación de los servicios públicos, el fin de bien común del Estado. Esto ha llevado a una gran parte de los tratadistas a exponer que la organización administrativa, tomando en cuenta la estructura del órgano, puede ser burocrática, colegiada y autárquica; otros entienden que puede ser centralizada, descentralizada, desconcentrada, etc.

### **Principios de la Organización Administrativa**

La Organización Administrativa se fundamenta en principios generales que le imprimen coherencia a la estructuración de los órganos y los conectan con los postulados de un Estado Democrático de Derecho, garantizando así la sostenibilidad de la institucionalidad pública a través del tiempo y más allá de los cambios políticos, sociales y económicos que se puedan producir. Estos principios se encuentran regulados en el marco del Derecho Administrativo;

cabe destacar algunos de los más importantes:

**1. Principio de Unidad.** Permite estructurar la Administración Pública desde una perspectiva unitaria, evitando atomizaciones innecesarias y la creación de espacios administrativos al margen del control estatal; reconoce las reparticiones administrativas descentralizadas y sus ámbitos de independencia, pero las somete a la regulación y control del poder central, por medio de la tutela administrativa.

**2. Principio de Legalidad.** Obliga a que la creación, estructuración y funcionamiento de los órganos públicos respondan al mandato de una norma de existencia previa, la cual debe atender a criterios de objetividad y respeto a los derechos de las personas. Este principio toma mayor relevancia en la medida en que el reto de consolidar el Estado de derecho se hace más latente.

**3. Principio de Eficacia y Eficiencia.** Este principio exige que la Organización Administrativa se enfoque sin duda en los derechos de los ciudadanos, a partir de funcionarios públicos competentes,



capaces de llevar a cabo la misión institucional, y valorando criterios de calidad y oportunidad de los servicios públicos, transparencia y racionalidad administrativa, así como la responsabilidad de los funcionarios por los ilícitos que puedan cometer en el ejercicio de sus funciones.

#### **4. Principio de Jerarquía.**

Reconoce que en la organización administrativa existen órganos superiores y órganos subordinados, como forma de potenciar la relación de supervisión que debe producirse, pues no se concibe un sistema de administración pública donde todos los órganos (individuo o institución) tengan el mismo rango.

Estos principios están propuestos en el Anteproyecto de Ley Orgánica en el Título II, y entendemos que su consagración sería de gran utilidad para el ordenamiento jurídico de la Administración Pública, toda vez que somos concientes de que existen espacios administrativos en los cuales no solo se verifica cierta incongruencia e irrationalidad organizacional, sino que se consideran fuera del alcance de las normas positivas y de la regulación y supervigilancia estatal.

## **Órganos de la Administración Pública**

Uno de los más grandes desafíos de la Administración Pública dominicana se presenta con la tipificación y creación de los órganos o instituciones, lo cual en la actualidad sucede al margen de los más mínimos criterios, lo que genera en la práctica situaciones de contrariedad administrativa que colocan al Estado Dominicano en condiciones precarias, incluso de espalda a los contextos jurídicos internacionales, con el consecuente cuestionamiento que esto trae en relación con la seguridad jurídica en el país<sup>5</sup>.

La doctrina internacional ha sentado tesis respecto de la competencia para crear, estructurar, fusionar y suprimir órganos en la Administración Pública, dejando claro que es de la competencia del Poder Ejecutivo<sup>6</sup>, en tanto responsable de la actividad administrativa del Estado, a partir de los principios y normas generales fijados por el legislador; se entiende que corresponde

*La doctrina internacional ha sentado tesis respecto de la competencia para crear, estructurar, fusionar y suprimir órganos en la Administración Pública, dejando claro que es de la competencia del Poder Ejecutivo.*

<sup>5</sup> Es sabido que los procesos de globalización imponen unos estándares mínimos en relación con el funcionamiento de determinadas instituciones de la Administración Pública, que resultan garantes del funcionamiento adecuado del Estado y de la confianza de los ciudadanos y extranjeros que se relacionan con él.

<sup>6</sup> Independientemente de que es la doctrina más socorrida, persisten contestaciones por parte de quienes entienden que la creación de órganos superiores de la Administración Pública debe ser potestad del legislador.

al Ejecutivo establecer de manera discrecional los ministerios o secretarías de Estado que entienda pertinentes para llevar a cabo su obra de gobierno; esto es lo que se conoce en Derecho Administrativa como *zona de reserva de la Administración Pública*.

De igual manera, se reconoce facultad a las Secretarías de Estado para su organización interna por medio de los manuales institucionales. Además, se reconoce la facultad de autoorganización del ámbito municipal, con apego a los referidos principios y normas generales<sup>7</sup>.

También se ha pronunciado la doctrina en relación a la tipología de los órganos, estableciendo que pueden ser unipersonales y colegiados, atendiendo a su integración, de decisión, de ejecución, de asesoría y consultivos, atendiendo a la naturaleza de sus funciones, y órganos centralizados, descentralizados o autárquicos, desconcentrados, autónomos y empresas públicas, atendiendo a su naturaleza jurídica y fines, entre otros.

En el sentido de lo expuesto en este epígrafe, la propuesta de Ley recoge los

<sup>7</sup> Recientemente fue promulgada la Ley No. 176-07 del 17 de julio de 2007, la cual establece el nuevo régimen de Organización Municipal.

aspectos centrales de la doctrina, haciendo las matizaciones correspondientes al entorno administrativo dominicano<sup>8</sup>; de manera específica, están recogidos en el Título III, en el cual se propone además la sectorización de la Administración Pública, atendiendo a la afinidad de los distintos órganos. Se propone también la posterior aprobación del Reglamento General de la Administración Pública, el cual deberá recoger los distintos aspectos del funcionamiento de esta.

### **Formas de Organización Administrativa**

Las formas en que se puede organizar la Administración Pública ocupa un lugar de importancia en el Derecho Administrativo, ya que estas se refieren básicamente a las modalidades de relacionamiento de los órganos del Estado, entre ellos y con los ciudadanos, así como a sus competencias, naturaleza jurídica y los niveles de responsabilidad de los funcionarios que los dirigen e integran. La clasificación de los órganos está predeterminada por ciertos criterios, como son división política administrativa del territorio, personalidad jurídica,

<sup>8</sup> Es preciso tomar en cuenta que en el país existen muchos órganos que no responden en la práctica a la naturaleza que las leyes les asignan, lo cual implica que la regulación orgánica deba abordarlo con un criterio de gradualidad.

modalidad de distribución de competencias, modo de gestión de los servicios públicos, entre otros.

Mucho se ha escrito y debatido sobre este particular, especialmente sobre las distintas formas en que se presenta la organización administrativa, pero la doctrina converge de forma mayoritaria en que estas se reducen básicamente a la modalidad centralizada y la descentralizada, las cuales tienen características jurídicas diferenciadas. Con esta cuestión el derecho positivo dominicano tiene una notoria deuda pendiente, se sabe que reina una enojosa confusión que lleva al extremo la imposibilidad de hacer un análisis jurídico racional de las estructuras organizativas de las instituciones públicas; el principio de unidad de la Administración Pública constituye en nuestra práctica cotidiana algo más que un sueño.

Koldo Echebarría (2008)<sup>9</sup> afirma “Las patologías de la estructura organizativa de la Administración Pública se pueden interpretar fácilmente desde el marco conceptual de la

*“Las patologías de la estructura organizativa de la Administración Pública se pueden interpretar fácilmente desde el marco conceptual de la centralización y la descentralización”.*

*“...la opción descentralizadora ha agravado el problema de la descoordinación... la descoordinación ha terminado convirtiéndose en una pesadilla administrativa...”*

centralización y la descentralización”, esto, para explicar los constantes niveles de tensión a los que se enfrenta el Estado moderno, pues se mueve entre dos posiciones que resultan extrema; hay quienes entienden que la cuestión de la eficacia radica en una mayor centralización de la actividad estatal y quienes entienden que el quid del asunto es generar cuantas modalidades de gestión descentralizadas sean posibles.

A este respecto Alejandro Nieto (2008) nos dice “...la opción descentralizadora ha agravado el problema de la descoordinación... la descoordinación ha terminado convirtiéndose en una pesadilla administrativa...” Por su parte, Metcalfe y Richards (1987), citados por Echebarría (2008), sostienen “La resistencia a descentralizar el poder de decisión ha sido unánimemente constatada como uno de los principales obstáculos para el ejercicio de la responsabilidad en la gestión pública.

En este contexto, la propuesta de ley, en su Título III, procura corregir una falla histórica de la Administración Pública dominicana, no solo

<sup>9</sup> Trabajo publicado bajo el título “Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública” en Los Escenarios de la Gestión Pública del Siglo XXI, editado por Francisco Longo y Tamyko Ysa.

disponiendo los criterios de clasificación de los órganos, sino haciendo un esfuerzo por diferenciar jurídicamente los conceptos de administración central y local, organización centralizada, descentralizada y desconcentrada y autonómica. Todo esto es determinante para el funcionamiento armónico de la Administración del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, determinados principios y criterios organizativos de la Administración Pública comenzarían a tomar forma jurídica en nuestro país y facilitarían la actuación de los órganos, apuntalando la seguridad jurídica de los ciudadanos en su relación con los órganos estatales. Así, se clarifica lo relativo al principio de jerarquía, al poder de supervisión y la relación de adscripción de ciertos órganos<sup>10</sup> con el nivel central.

De estos tres aspectos, como ya hemos señalado, el de mayor cuidado en la actualidad es el referido a la adscripción, producto de la diversidad de normas existentes relacionadas con los denominados órganos autónomos y

<sup>10</sup> Siendo la relación de adscripción de los órganos del nivel descentralizado una figura jurídico-administrativa de gran relevancia para la organización administrativa y la tutela de los órganos con personalidad jurídica distinta de la del Estado, en nuestro país no se encuentra debidamente definida en el ordenamiento jurídico.

descentralizados<sup>11</sup>, las cuales, al no responder a criterios uniformes, crean una seria confusión en el ordenamiento jurídico de las instituciones públicas, y en consecuencia, en su actuación. Se ha pretendido que los órganos del ámbito descentralizado no están sometidos a ningún poder de supervigilancia por parte del Estado, asumiendo así las características de “estados paralelos”.

*Se ha pretendido que los órganos del ámbito descentralizado no están sometidos a ningún poder de supervigilancia por parte del Estado, asumiendo así las características de “estados paralelos”.*

Es relevante la forma en que el fenómeno de la globalización impacta en la organización y funcionamiento del Estado, lo hace más complejo como consecuencia de las demandas crecientes de la población y a la vez dinamiza su interacción con los ciudadanos, se recrudece la necesidad de profundizar el Estado de Derecho desde una perspectiva social y democrática.

En esto los servicios públicos, que son la unidad de medida de la calidad del Estado, y que por desgracia carecen de legislación concreta en el país, adquieren una dimensión mayor, por lo que los criterios de universalidad, igualdad de acceso, continuidad, calidad, etc., que orientan la organización y funcionamiento de los mismos, deben estar

<sup>11</sup> En los últimos años han proliferado en ciertos sectores nuevos tipos de órganos de esta naturaleza que se expresan básicamente en las denominadas superintendencias.

*Históricamente se ha expresado que el Estado tiene una doble personalidad, una pública y una privada, la doctrina moderna se ha encargado de contestar y derrotar esta tesis, asumiendo que el Estado actúa en el marco de una sola personalidad jurídica, y que esta se adecua según se trate de una actuación en el ámbito público o en el ámbito privado.*

debidamente garantizados en la legislación; esto es parte de lo que se intenta hacer en la propuesta de Ley Orgánica.

### **Personalidad Jurídica y Distribución de Competencias**

Históricamente se ha expresado que el Estado tiene una doble personalidad, una pública y una privada, la doctrina moderna se ha encargado de contestar y derrotar esta tesis, asumiendo que el Estado actúa en el marco de una sola personalidad jurídica, y que esta se adecua según se trate de una actuación en el ámbito público o en el ámbito privado. Para Giannini (1950) la personalidad jurídica del Estado es uno de los temas más discutidos en el Derecho Administrativo.

En lo que no existe discusión es en la importancia que reviste la personalidad jurídica en el marco del funcionamiento del Estado, pues, dado que existen personas jurídicas públicas y personas jurídicas privadas, los regímenes jurídicos varían en este mismo sentido, lo cual afecta el régimen funcional, el régimen financiero, el régimen de control administrativo, el régimen jurisdiccional, etc.

Esta cuestión de la personalidad jurídica ha generado y sigue generando confusión en el ordenamiento institucional dominicano, pues a cualquier tipo de órgano y de cualquier manera<sup>12</sup> se le atribuye personalidad jurídica distinta de la del Estado, sin atender a los criterios ya fijados para su determinación, y más aun, no está claro cómo se ejerce la personalidad jurídica del Estado ni cuáles son sus elementos característicos.

Cuando estos criterios no son asumidos con rigor se cae en el error de andar repartiendo personalidad jurídica cual festival, confundiendo y atomizando así no solo el rol del Estado, sino los elementos que le son consustanciales; es preciso recordar que el principio de unidad de la Administración Pública es la máxima orientación que garantiza la eficacia de esta, y que la personalidad jurídica del Estado debe expresarlo sin ambages.

En este sentido, se proponen criterios uniformes en cuanto a la forma y competencia para asignar personalidad jurídica distinta de la del Estado, estableciendo de forma taxativa que es

<sup>12</sup> En nuestro ordenamiento es usual que se doten órganos de personalidad jurídica distinta de la del Estado por vía de decretos presidenciales, cuando es sabido que en buen derecho esto debe ser atribución del legislador.

facultad del legislador, y limitando la posibilidad de otorgarla a órganos caracterizados por atribuciones y competencias particulares, que comprometen su propia responsabilidad, capaces de asumir responsabilidad por presupuesto y patrimonio propios, con potestades jerárquicas y de auto-organización, así como con capacidad para actuar en justicia.

De estas propuestas, formuladas también en el Título III, se desprenden otras relacionadas, por un lado, con los conceptos y principios de autonomías jurídica, administrativa y presupuestaria, y por otro lado, con el principio de delegación de competencias, atribuciones y firmas. Todos estos son temas pendientes en el ordenamiento jurídico de la Administración Pública de nuestro país, lo que sin duda ha afectado negativamente el desarrollo político e institucional del Estado y la seguridad jurídica.

En este mismo orden, se hace necesario que la distribución de competencias de los órganos de la Administración Pública sea abordada con la seriedad que amerita, pues los problemas que resultan de la superposición de funciones, la duplicidad orgánica, la ausencia de coordinación

interorgánica, el oscurecimiento de la relación de jerarquía, entre otros, tornan al Estado caótico e inoperante<sup>13</sup>. La doctrina<sup>14</sup> recomienda partir de una clasificación general para la distribución de competencias<sup>15</sup>, a saber: en razón de la materia, en razón del grado, en razón del territorio y en razón del tiempo.

Además se deben tipificar los actos del Presidente de la República, particularmente los que están relacionados con su poder normativo<sup>16</sup>, el cual siempre aparecerá complejo en la práctica, pues no hay duda de que en mayor o menor medida afecta el ordenamiento jurídico existente.

La propuesta de Ley Orgánica presenta aportes significativos en el sentido de la personalidad jurídica y la distribución de competencias, los cuales contribuirían a dar racionalidad y coherencia a la estructuración y funcionamiento de las instituciones del Estado.

<sup>13</sup> Si analizamos el organigrama del sector público, a simple vista nos percatamos de una gran ausencia de racionalidad organizativa, la cual se expresa en la práctica cuando vemos algunos sectores donde están ausentes los principios de coordinación, supervisión, etc., como es el caso del sector construcción, transporte, social, y otros.

<sup>14</sup> Miguel S. Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Pág. 585.

<sup>15</sup> La materia determina la actividad que debe desarrollar un órgano en específico, el grado está vinculado a la jerarquía que tiene el órgano en un ámbito funcional, la competencia territorial se refiere a una circunscripción administrativa concreta y el tiempo predetermina el lapso en que tiene efecto el ejercicio de la actividad de que se trate.

<sup>16</sup> Una de las cuestiones más complejas en la materialización de la distribución de competencias lo constituye el poder normativo del Presidente de la República, el cual se expresa básicamente por vía del reglamento, pero que en nuestro país requiere aun de una adecuada regulación.



## Actos Administrativos

La doctrina se ha encargado de convertir en un axioma el hecho de que la actuación de la Administración Pública requiere de cauces y formas que determinan su materialización jurídica y los consecuentes efectos jurídicos; estos cauces y formas representan nomenclaturas, procedimientos y jerarquías que es preciso regular y tienen su nombre: Acto Administrativo, el cual para el derecho público tiene la misma trascendencia que tiene el acto jurídico de derecho privado, pues constituye la forma por excelencia en que la Administración Pública expresa su voluntad.

Los actos administrativos, dice Sánchez Morón (2008), constituyen una de las áreas clásicas de estudio del Derecho Administrativo; no solo existe una amplia doctrina al respecto, sino que ha sido objeto de regulación en prácticamente todos los países. No se concibe una Administración Pública que se precie de moderna sin una pertinente regulación para su adecuada actuación, pues todo el complejo de atribuciones que le son propias se cristaliza a través de esa referida categoría jurídico-administrativa.

Si bien los actos administrativos, naturalmente, son objeto de regulación por parte de una ley de procedimiento administrativo<sup>17</sup>, la ley orgánica debe contener los principios que hacen relación entre los actos administrativos y la organización administrativa; de ahí que el Título III de la propuesta establece los principios, como el de legalidad, los tipos de actos, su jerarquía, su clasificación: materiales, unilaterales, bilaterales o convencionales, entre otros.

## Gestión Administrativa

La distribución de competencia en la Administración Pública, junto a las formas en que esta se organiza, determinan una distinta categoría jurídica, a la cual se le denomina Gestión Administrativa<sup>18</sup>; esta encuentra su fundamento en el principio de que a los órganos del Estado les corresponde ejercer de manera directa las atribuciones y misión asignadas por el ordenamiento jurídico, pero, por excepción, y por mandato de la Ley, estos pueden confiar parte de sus atribuciones a otros órganos o personas

<sup>17</sup> Se ha redactado una propuesta titulada “Ley que Regula la Actuación de la Administración Pública y su Control por los Tribunales”, la cual agrupa el contenido de todo lo relativo a los procedimientos administrativos y lo contencioso administrativo.

<sup>18</sup> La Gestión Administrativa toma esencia del deber de buena gestión en la Administración Pública, el cual implica que los órganos y sus funcionarios deben valerse de todos los medios jurídicos y administrativos lícitos a su alcance para llevar a cabo su cometido institucional.

dotados de personalidad jurídica distinta de la del Estado, pudiendo ser estos de derecho público o de derecho privado.

Esto plantea la existencia de distintas modalidades de gestión de los servicios públicos, siempre en procura de que dichos servicios sean entregados al ciudadano con calidad y prontitud. De ahí que la propuesta en análisis, en el Título IV, da forma jurídica a la cuestión, recogiendo la gestión directa e indirecta, según el Estado y los municipios desarrollen el servicio público por sí mismos o con intermediación de órganos con personalidad jurídica distinta, respectivamente.

La propuesta también recoge la modalidad de gestión administrativa centralizada, la cual supone que las funciones se ejercen por vía de órganos administrativos que están en relación de jerarquía subordinada, y la desconcentrada, que implica que el Estado y los municipios confían sus funciones a órganos administrativos integrados a ellos, pero con autonomía administrativa y presupuestaria. La gestión desconcentrada procura básicamente imprimir mayor eficacia y eficiencia al funcionamiento de los órganos responsables de la ejecución de las políticas públicas; se propone que tanto

la ley como el decreto puedan establecer la gestión desconcentrada.

Una cuestión que se pretende resolver con la propuesta de Ley Orgánica es la delegación en la Administración Pública<sup>19</sup>, por lo que se plantea la gestión administrativa delegada, la cual permitiría que los órganos del Estado deleguen actividades, durante un tiempo limitado, en otros órganos que actúan en nombre del Estado, solo que la responsabilidad recae siempre en el órgano delegante. La delegación deberá ser aprobada por acto legislativo, atendiendo al principio de unidad de la Administración Pública y a partir de las prerrogativas del delegante frente al delegatario, vinculadas al poder de supervisión, de dirección e instrucción, avocación, anulación o reformación de los actos, modificación y rescisión unilateral de la habilitación, etc.

En este mismo sentido, la propuesta contempla la modalidad descentralizada de gestión administrativa, la cual se basa en que órganos con personalidad jurídica, de derecho público o privado, distinta de la del Estado y los municipios, realizan actividades relacionadas con la

<sup>19</sup> La delegación de funciones es un tema no agotado en el ordenamiento jurídico de la Administración Pública, lo cual genera dificultades institucionales en el funcionamiento del Estado.



*Cuando analizamos la estructura organizativa del sector público dominicano, distinto a lo que acontece con los sectores públicos de otras naciones, nos damos cuenta de que tenemos serias deficiencias en lo que respecta a los niveles de coordinación y planificación del Gobierno*

gestión de servicios públicos, bajo su propia responsabilidad; la propuesta clasifica esta modalidad en funcional o territorial, según se refiera solo al ejercicio de las competencias o al ejercicio y la titularidad de éstas. La administración descentralizada debe ser autorizada por ley y observará la potestad de supervigilancia que sobre ella tiene la administración central.

Cuando analizamos la estructura organizativa del sector público dominicano, distinto a lo que acontece con los sectores públicos de otras naciones, nos damos cuenta de que tenemos serias deficiencias en lo que respecta a los niveles de coordinación y planificación del Gobierno<sup>20</sup>, lo cual, como es lógico que suceda, se manifiesta en la ineficacia e ineficiencia de la gestión. La propuesta de ley procura solventar este déficit definiendo los niveles de coordinación Política, Territorial, Presupuestaria e Institucional.

En el ámbito de la coordinación política se proponen el Consejo de

<sup>20</sup> Si bien desde el año 1965 en el país se intentó poner en marcha un sistema de planificación social, económica y administrativa, en la actualidad esto no ha sido posible, lo que ha afectado sensiblemente el desarrollo sostenible del Estado; recientemente se ha adoptado un nuevo Sistema de Planificación Económica e Inversión Pública, el cual ordena la aprobación de una Estrategia Nacional de Desarrollo. Entendemos que esta estrategia, combinada con las normas propias de la Ley Orgánica, sería la clave para resolver la problemática de manera definitiva.

Gobierno, los Gabinetes Intersectoriales y la Conferencia Sectorial; La coordinación territorial contiene los principios de Unidad del Territorio, las Regiones, la Conferencia Administrativa Regional, los Consejos de Desarrollo y los Protocolos de Colaboración entre los distintos niveles de administración.

En el marco de la coordinación presupuestaria se plantea el criterio de Unidad del Presupuesto, el Equilibrio que este debe representar, la Estructura del mismo, así como los criterios de coordinación de la Planificación Económica y Presupuestaria. La coordinación institucional establece un Órgano Rector de la Política Institucional y un Órgano Rector de la Coordinación Normativa.

En otro orden, en el interés de que sea observado el ciclo de la planificación en la gestión pública, la propuesta recoge los sistemas de Evaluación y Control; así, se establece el Control Administrativo, a través de los controles internos; el Control Político, a partir de los informes del Presidente de la República, de las memorias de las Secretarías de Estado y del control del Congreso; el Control Jurisdiccional, por medio de los órganos competentes del sistema de justicia.

## La Reforma Constitucional en Curso

En la actualidad el Congreso de la República se encuentra constituido en Asamblea Revisora, conociendo una de las propuestas de reforma constitucional<sup>21</sup> más ambiciosa de las que han tenido efecto durante nuestra vida republicana. Para algunos, dentro de los que se inscribe el autor de este trabajo, se trata más bien de una nueva Constitución Política, si se toma en cuenta su alcance y contenido.

Dado que es seguro que la nueva Constitución afectará la organización de la Administración Pública, los promotores de la propuesta de ley Orgánica hemos decidido esperar por el desenlace de la reforma. Esto así, porque la Constitución, no importa el enfoque conceptual que oriente nuestra reflexión teórica (racional-normativo, histórico-tradicional o sociológico), está asociada a la organización y limitación del poder político por medio de preceptos jurídicos.

En esto la organización de la Administración Pública es determinante, dada la importancia de esta en la puesta

en funcionamiento del aparato estatal; la organización de la Administración Pública, si bien no se agota con el mandato constitucional, requiriendo de leyes adjetivas que la desarrollen, precisa de principios y normas generales constitucionales que la sustenten.

La reforma que conoce la Asamblea Revisora, de aprobarse como se ha propuesto, introduciría cambios significativos en el ordenamiento institucional dominicano, y afectaría sensiblemente la cuestión de la organización administrativa. Por ejemplo, se introduce la figura del Ministerio y del Vice-ministerio, otorgándole al Presidente de la República la facultad de disponer la creación de estos últimos según estime conveniente<sup>22</sup>.

La propuesta de reforma prevé también principios<sup>23</sup> que orientan la organización de la Administración Pública, como son: legalidad, eficacia, jerarquía, economía, coordinación, entre otros. Además, se establece la figura de adscripción de los órganos del nivel descentralizado<sup>24</sup> a los Ministerios que correspondan.

<sup>21</sup> El Presidente de la República, Dr. Leonel Fernández Reyna, luego de que la comisión de juristas por el designada para tal efecto le presentara la propuesta, y luego de someterla a un proceso de consultas, envió al Poder Legislativo una propuesta de Reforma a la Constitución que afecta prácticamente todo el contenido de la misma.

<sup>22</sup> Artículo 114 de la propuesta de reforma constitucional sometida por el Presidente de la República.

<sup>23</sup> Artículo 116 de la propuesta.

<sup>24</sup> Artículo 118 de la propuesta.

*“El pueblo sea una verdadera entidad de derecho, que es quien efectivamente retiene la soberanía... la reforma de una constitución en definitiva es un caso de reconsideración de la soberanía y nadie, excepto el pueblo, puede hacer efectivo, eficaz e indiscutible este trabajo.”*

Como se puede apreciar, estas propuestas le darían mayor fuerza a la Ley Orgánica de la Administración Pública, pues suponen el sustento constitucional de una cuestión trascendente, no solo para la racionalidad, eficacia, eficiencia y control de la Administración Pública, sino también para la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho en nuestro país.

No nos cabe duda de que esta propuesta conduciría el constitucionalismo dominicano por una ruta distinta a la que hasta ahora se ha conocido, y si bien esta probablemente no llene las expectativas de muchos, se estarían creando las condiciones para que cada vez más nos acerquemos al ideal de una Constitución que recoja el sentir de la mayoría de los ciudadanos y que pueda ser, como debe ser, un instrumento al servicio de desarrollo nacional, o por lo menos cuando, al decir de Hostos<sup>25</sup>: “el pueblo sea una verdadera entidad de derecho, que es quien efectivamente retiene la soberanía... la reforma de una constitución en definitiva es un caso de reconsideración de la soberanía y nadie, excepto el pueblo, puede hacer efectivo, eficaz e indiscutible este trabajo.”

<sup>25</sup> Eugenio María de Hostos, citado por José del Castillo Pichardo en artículo publicado bajo el título “Actualidad Política de Hostos”, en el periódico Diario Libre del 29-08-09.

## Notas Bibliográficas

- Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**. Novena Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1962.
- Longo, F. e Ysa, Tamyko, **Los Escenarios de la Gestión Pública del Siglo XXI**, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2008.
- Marienhoff S., Miguel, **Tratado de Derecho Administrativo**, Tomos I, II y III-A. Tercera Edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- Molas, Isidre, **Derecho Constitucional**, Cuarta Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2008.
- Nieto, Alejandro, **El Desgobierno de lo Público**, Editorial Ariel, S. A. Barcelona, 2008.
- Sánchez Morón, Miguel, **Derecho Administrativo, Parte General**. Cuarta Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2008.
- Manual de Organización del Sector Público Dominicano, Ediciones ONAP, Santo Domingo, 2004.
- **Constitución Política Dominicana**.
- Ley No. 4378, **de Secretarías de Estado**.

- Ley No. 176-07, de **Organización Municipal**.
- **Propuesta de Ley Orgánica de la Administración Pública**.
- **Propuesta de Ley que Regula la Actuación de la Administración Pública y su Control por los Tribunales**.
- **Propuesta de Reforma Constitucional**.

---

\* El autor es Abogado, Político, Catedrático Universitario y ocupa el cargo de Vice-Ministro de Función Pública.

## **Nociones Generales Sobre la Teoría del Acto Administrativo**

**Rafael R. Dickson Morales\***

**Introducción histórica del significado y alcance de los actos administrativos.**

El surgimiento del Derecho Administrativo, como disciplina jurídica que procura el estudio de la actuación del Estado y la protección del ciudadano frente a esa actuación, se encuentra íntimamente vinculado con el Estado de Derecho, que implica la subordinación de la autoridad pública al ordenamiento jurídico preestablecido.

La subordinación de la actuación de la autoridad pública al ordenamiento jurídico, a través del principio de legalidad, se encuentra conformado por un bloque de normas jurídicas encabezadas por el denominado "Bloque

*La función  
administrativa del  
Estado supone la  
búsqueda y  
satisfacción del  
interés público.*

de Constitucionalidad”<sup>1</sup>, la ley adjetiva, los reglamentos y los demás actos normativos dictados por las propias autoridades administrativas dentro del ámbito de sus respectivas competencias, que serían los actos administrativos. La existencia de este principio conlleva para la Administración Pública la obligación de actuar conforme al Derecho<sup>2</sup>. Es por ello, que el estudio y análisis de los actos administrativos tiene una vital importancia para determinar el grado de legalidad de las actuaciones que realiza un Estado.

La función administrativa del Estado supone la búsqueda y satisfacción del interés público. Ahora bien, para poder llevarse a cabo de manera efectiva, se requiere la inmediatez de la actividad administrativa. Esta actividad puede ser realizada mediante hechos o declaraciones de voluntad del Estado destinadas a producir efectos jurídicos.

La noción de acto administrativo tiene una importancia fundamental para el estudio del Derecho Administrativo, como lo tiene la teoría del acto jurídico para el Derecho Privado, toda vez que el acto administrativo es el mecanismo

más utilizado por la Administración Pública para expresar su voluntad.

En derecho administrativo, contrario a lo que ocurre en el derecho privado, la Administración Pública actúa mediante actos unilaterales. La figura de los contratos, aunque también es utilizada queda relegada a un segundo plano<sup>3</sup>.

A través del acto administrativo, la Administración Pública puede cumplir un conjunto de leyes que rigen su funcionamiento, y que pueden tener o no un efecto para los administrados. Si el acto produce efectos jurídicos al exterior, desde el momento en que el acto es dictado, es susceptible de impugnación administrativa o jurisdiccional. Por ello se sostiene que el acto administrativo sólo puede existir en un Estado de Derecho, en donde las instituciones del Estado se sometan al ordenamiento jurídico.

La doctrina administrativista sostiene que uno de los primeros obstáculos que presenta el estudio del acto administrativo es su significado y alcance<sup>4</sup>. En sus inicios, el concepto de

<sup>1</sup> La Constitución de la República, Tratados Internacionales de Derechos Humanos, Opiniones Consultivas y Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Jurisprudencia Constitucional emanada de la Suprema Corte de Justicia en ejercicio del control directo de la constitucionalidad de las normas.

<sup>2</sup> Vedel, George, Derecho Administrativo, Biblioteca Jurídica Aguilar, Pág. 219.

<sup>3</sup> En la actualidad, esta posición tradicional se encuentra evolucionado, en la medida que la Administración va cambiando su manera de actuar unilateralmente por convenios o contratos con los particulares para colaborar con la consecución de los fines públicos.

<sup>4</sup> Eduardo García de Enterraría y Tomás-Ramón Fernández y Juan A. Santamaría Pastor.

acto administrativo surge en Francia tras la Revolución Francesa, con motivo del principio de la separación de Poderes. En esta etapa, su concepción tiene un carácter puramente procesal, ya que tenía la intención de excluir de la competencia de los jueces civiles todos los asuntos en los que la Administración Pública fuera parte. Es decir, que servía para definir la competencia de lo contencioso-administrativo.

Se trataba de que el acto administrativo estuviera exento de la revisión judicial, por ser producto de la actividad administrativa. En ese sentido, se encontraba sólo sometido al control de ésta, a través de los órganos contencioso-administrativos, que inicialmente se encontraban sometidos al control de la propia Administración Pública. En Francia, este planteamiento sigue vigente en virtud de la distinción que sigue existiendo entre la jurisdicción judicial y la jurisdicción contencioso-administrativa.

La segunda etapa en la conceptualización del acto administrativo tuvo su origen en la noción de acto autoritario y su similitud con la sentencia judicial. El administrativista alemán Otto Mayer formulaba la teoría del acto administrativo sobre el modelo de la sentencia

judicial, como acto que decide autoritariamente la situación jurídica del administrado en un caso individual. Luego, el acto por excelencia de los jueces sería una sentencia, mientras que para la Administración Pública lo sería el acto administrativo. Por otro lado, y no muy distinta a la concepción expuesta anteriormente se encuentra la teoría de la “decisión ejecutoria”, sostenida por el francés Maurice Hauriou.

La doctrina administrativista sostuvo que ambas teorías para conceptualizar el acto, tenían una base fundamental en el aspecto procesal, ya que la noción del acto administrativo estaba relacionada con aquellas decisiones que ponían fin a un procedimiento administrativo, como lo hacía una sentencia judicial. No caben dudas, que la concepción teórica señalada anteriormente redujo notablemente la noción de acto administrativo. No obstante lo anterior, se decía que ambas tenían el inconveniente de ser imprecisas e insuficientes para abarcar enteramente la noción y el alcance que actualmente se le otorga al acto administrativo.

La construcción teórica que tendría mayor difusión sería la concebida en los aspectos sustanciales del acto administrativo, tomando como base la



*En República Dominicana no existe una disposición legal que regule la actuación de la Administración Pública, y en consecuencia defina de manera precisa el acto administrativo. Es por ello, que en la práctica se requiere la asistencia de la doctrina y jurisprudencia para conceptualizar el acto administrativo.*

doctrina privatista del negocio jurídico. Esta teoría consistía en la elaboración de un concepto de acto administrativo tomando la figura del negocio jurídico como modelo. Aquí, lo primordial era el estudio de los elementos, clases, eficacia, nulidades o invalidez y extinción del acto administrativo.

### Concepto de Acto Administrativo

La tesis expuesta anteriormente culmina con la famosa definición de acto administrativo por el italiano Guido Zanobini: “cualquier declaración de voluntad de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa”.

En República Dominicana no existe una disposición legal que regule la actuación de la Administración Pública, y en consecuencia defina de manera precisa el acto administrativo. Es por ello, que en la práctica se requiere la asistencia de la doctrina y jurisprudencia para conceptualizar el acto administrativo.

Para García de Enterría el acto administrativo sería la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad

reglamentaria<sup>5</sup>. Por su parte, Enrique Sayagués Laso lo define como: “toda declaración unilateral de voluntad de la administración, que produce efectos subjetivos”<sup>6</sup>.

Julio Comadira define el acto administrativo como: “toda declaración de un órgano del Estado, o ente no estatal, emitida en ejercicio de la función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros”<sup>7</sup>.

Para Agustín Gordillo el acto administrativo es: “una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata”<sup>8</sup>. Finalmente, Marienhoff lo define como toda declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico<sup>9</sup>.

*Para Agustín Gordillo el acto administrativo es: “una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata”.*

<sup>5</sup> García de Enterría, Eduardo; y Fernández, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Thomson, Civitas, 12va., Edición, Madrid, España. Pág. 550.

<sup>6</sup> Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Fundación de Cultura Universitaria, 8va. Edición, Montevideo, Uruguay. Pág. 388.

<sup>7</sup> Comadira, Julio. Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros Estudios. Editorial LexisNexis, Segunda Edición, Buenos Aires, Argentina. Pág. 4.

<sup>8</sup> Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III., Editorial Porrúa, 7ma. Edición, México. Pág. 135.

<sup>9</sup> Marienhoff, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina. Pág. 237.

Existen muchas otras definiciones de acto administrativo, pero todas tienen elementos comunes que analizaremos más adelante. Lo importante es tener en cuenta que el acto administrativo sería cualquier manifestación de voluntad que produzca efectos jurídicos, dictado en el ejercicio de una función administrativa, por cualquier órgano del Estado y hasta por particulares, en ciertos casos.

### **Características del concepto de Acto Administrativo.**

#### *a) Declaración de voluntad*

De las definiciones de acto administrativo se colige debe existir una manifestación de la Administración Pública, es decir, una declaración, como mecanismo de exteriorizar su voluntad intelectual o de pensamiento, a través del órgano-persona (funcionario o servidor público). Ahora bien, para que éstas declaraciones sean catalogadas como un acto administrativo se requiere que tengan efectos jurídicos inmediatos. De lo contrario, estaríamos en presencia de un acto de la administración. Un ejemplo de esto sería el acto que emite la Administración Pública, cuando invita a una persona física a que asista a una actividad estatal. Poco importa, si el particular decide acudir o no a la

invitación de la Administración Pública. Lo importante, es que ello no generaría efecto jurídico alguno, por lo que no se consideraría un acto administrativo, sino más un acto de la Administración Pública que expresa su intención.

Es importante diferenciar el acto del hecho administrativo. Como hemos visto anteriormente, cuando estamos en presencia de un acto administrativo, implica necesariamente la exteriorización de la voluntad de la Administración Pública o el Estado. Es por lo tanto, algo más que una simple conducta física.

El cumplimiento de los fines públicos implica a la vez elaborar actos jurídicos que fijan derechos y obligaciones de las personas públicas y de los particulares (Ej. reglamentos, actos administrativos, contratos administrativos); asimismo, implica cumplir con las distintas actividades materiales e intelectuales que exige la satisfacción del interés general. El hecho administrativo o acto material sería las actuaciones materiales realizadas en el ejercicio de la función administrativa por la Administración Pública.

Un ejemplo de lo expuesto anteriormente, sería la orden de paralizar una construcción, (esto sería un

acto administrativo, ya que declara la conducta a seguir). La ejecución práctica de la paralización sería el acto material o el hecho.

b) *La declaración debe ser unilateral*

El acto administrativo es un acto unilateral. En consecuencia, se impone por la voluntad exclusiva de la Administración Pública, sin necesidad del consentimiento de los administrados.

c) *Debe emanar de la administración y en ejercicio de una función administrativa*

Mucho se ha discutido si el Poder Legislativo y Judicial puede emitir actos administrativos. En la actualidad, gran parte de la doctrina sostiene que estos órganos pueden emitir actos administrativos, siempre que realicen una actividad inherente a la función administrativa, entendiéndose como tal, toda actividad que realizan los órganos administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales, como así también las funciones de poder jurídico o económico ejercidas por particulares a merced de una potestad conferida por el Estado<sup>10</sup>.

La Suprema Corte de Argentina, no obstante partir del principio de la no enjuiciabilidad de sus decisiones administrativas, ha aceptado que ese principio no se aplica cuando el acto que traduce aquella actividad importa una violación del derecho de defensa del agente judicial afectado.

Las personas jurídicas no estatales también pueden emitir actos administrativos, siempre que tengan atribuido el ejercicio de una determinada porción de la función administrativa, y que actúen en el ejercicio de dicha función. Esta circunstancia fue señalada en Francia como un signo de la tendencia extensiva del derecho administrativo, y ha sido aceptada en ciertos casos en España y Argentina.

d) *Efecto jurídico subjetivo e inmediato*

De la definición de acto administrativo se desprenden varias características, una de ellas es que el acto genere efectos jurídicos subjetivos e inmediatos. Esto significa que todos los actos preparatorios quedarían excluidos del concepto *stricto sensu* de acto administrativo. Son entonces, actos de trámite, que también pueden ser impugnados.

*El acto administrativo es un acto unilateral. En consecuencia, se impone por la voluntad exclusiva de la Administración Pública, sin necesidad del consentimiento de los administrados.*

<sup>10</sup> Gordillo, Agustín. Ob. Cit., Pág. 26.

Generalmente se ha reconocido la existencia de actos administrativos de alcance general, si a este concepto se le atribuye estrictamente el significado de producto o resultado de la función administrativa. Sin embargo, para poder determinar un régimen jurídico único, al que se encuentren sometidos los actos administrativos, debe distinguirse entre los actos generales y los individuales.

*Los actos de alcance general poseen ciertas particularidades que impiden asimilar el régimen jurídico que les es aplicable al de los actos individuales.*

Los actos de alcance general poseen ciertas particularidades que impiden asimilar el régimen jurídico que les es aplicable al de los actos individuales. Sólo hay que tomar como ejemplo la diferencia en el procedimiento de elaboración de ambos tipos de actos (reglamento y acto administrativo), el modo de adquisición de eficacia, la extinción o impugnación de los mismos. Además, podemos señalar como elemento característico la posición jerárquica que ocupa el acto general sobre el individual, elemento que queda consagrado en el principio de la Inderogabilidad Singular del Reglamento. Así que, desde el punto de vista estricto del concepto jurídico, los actos generales no serían considerados actos administrativos.

## Clasificación de los Actos Administrativos.

En vista de las distintas actuaciones que realizan los órganos del Estado, la doctrina ha realizado múltiples clasificaciones de actos administrativos. Los administrativistas realizan esta clasificación tomando en cuenta ciertos factores.

Si revisamos la clasificación realizada por Santamaría Pastor<sup>11</sup>, vemos que este autor, toma en consideración dos elementos, el carácter material del acto y el carácter procesal. En consecuencia, clasifica los actos administrativos en simples, complejos, singulares, generales, decisorios, no decisorios, favorables y ablatorios<sup>12</sup>. De acuerdo a la clasificación procesal, los actos administrativos pudieran ser definitivos o de trámite, actos que ponen o no fin a la vía administrativa, originarios y confirmatorios.

Las distintas clasificaciones de los actos administrativos, realizadas por los doctrinarios de esta rama del derecho público no son excluyentes sino

<sup>11</sup> Santamaría Pastor, Juan A. Principios de Derecho Administrativo General. Tomo II. Editorial Iustel, 2004. Madrid, España. Pág. 109 y siguientes.

<sup>12</sup> Estos son actos administrativos que imponen una carga o gravamen o en definitiva tienen algún efecto desfavorable para el administrado.

complementarias. De ahí que existen muchas otras clasificaciones de actos, como serían los actos de imperio, de gestión, de gobierno, de administración, discrecionales y reglados, entre otros.

### Atributos de los Actos Administrativos

Los actos administrativos tienen ciertos atributos que permiten que los órganos del Estado puedan satisfacer el interés público. Quizás los atributos más importantes son la presunción de legalidad, obligatoriedad y ejecutoriedad, ya que se relacionan directamente con la eficacia y ejecución práctica de la decisión adoptada por la Administración Pública.

#### § Presunción de Legalidad

Una vez el acto administrativo es dictado por un órgano del Estado, cumpliendo con el ordenamiento jurídico existente, se presume legal y conforme al Derecho. Esta presunción es *iuris tantum*, lo que significa que opera solamente en tanto no se demuestre y compruebe la invalidez o nulidad del acto, por cualquier medio jurídico-procesal que exista en el ordenamiento jurídico, principalmente a través de los recursos administrativos y contencioso-administrativos.

*La presunción de legalidad del acto administrativo constituye el fundamento de la actividad de la Administración Pública, y también contribuye a estructurar los otros atributos del acto, como es la obligatoriedad y ejecutoriedad.*

La presunción de legalidad del acto administrativo constituye el fundamento de la actividad de la Administración Pública, y también contribuye a estructurar los otros atributos del acto, como es la obligatoriedad y ejecutoriedad. Este principio implica por lo tanto, la suposición relativa de que el acto ha sido emitido con arreglo al ordenamiento jurídico. De este atributo, se derivan una serie de consecuencias:

- a) No es necesario que jueces declaren la legitimidad de los actos administrativos.
- b) Los actos no podrían ser anulados de oficio por los jueces<sup>13</sup>.
- c) Es necesario, siempre, alegar y probar la ilegalidad.

#### § Obligatoriedad y Ejecutoriedad

Se sostiene que la ejecutoriedad es la facultad atribuida por el ordenamiento a los órganos estatales que ejercen la función administrativa, para disponer por sí solos, la realización o el cumplimiento del acto administrativo, sin la necesidad de intervención judicial, empleando para ello de ser necesario, procedimientos de ejecución forzosa<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Esto también es una consecuencia de la separación de los poderes.

<sup>14</sup> Comadira, Julio R. El Acto Administrativo. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina. Pág. 141.

Este atributo persigue afianzar la posibilidad de que el acto surta efectos y sea de obligatorio cumplimiento para los particulares, una vez se efectúen los requisitos de eficacia, como sería la notificación o publicación. En otras palabras, permite que una vez el acto se haya perfeccionado, se pueda cumplir la finalidad del mismo.

Cuando se dice que el acto administrativo es ejecutorio, significa que la Administración Pública tiene la posibilidad de que ella misma, sin que exista una declaración judicial, pueda ejecutar su acto<sup>15</sup>. No obstante lo anterior, para muchos actos se requiere la ejecución judicial, sobre todos aquellos que impliquen la afectación del patrimonio de los administrados<sup>16</sup>. No se debe confundir el concepto de título ejecutorio con la ejecutoriedad del acto administrativo. Existen actos administrativos que son títulos ejecutorios (Ej. Certificado de Deuda expedido por la Dirección General de Impuestos Internos), y en consecuencia, se benefician de los procedimientos ejecutorios establecidos en el ordenamiento jurídico dominicano, pero no todos tienen esa característica. La Ley

<sup>15</sup> Brewer-Carías, Allan. Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina. Editorial Legis. Bogotá, Colombia 2003. Pág. 239.

<sup>16</sup> Ídem.

debe indicar si el acto gozará de ese beneficio.

## Elementos Esenciales de los Actos Administrativos

En todo acto administrativo existen elementos esenciales, de los que depende su validez y eficacia. En la doctrina, existen posiciones encontradas sobre dichos elementos, pero esas diferencias no son sustanciales.

El primer elemento sustancial, resulta obvio, y es el hecho de que el acto debe emanar de la Administración Pública, es decir de un órgano estatal actuando en función administrativa. La competencia del órgano, es otro elemento a considerar para la emisión de actos administrativos. Esta competencia puede ser en razón de la materia, como sería la atribución de ciertos asuntos a órganos especializados del Estado (Ej. Superintendencia de Bancos, el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones, etc.). La competencia puede ser limitada en razón del tiempo, lugar o territorio, como sería el caso de los Ayuntamientos o Juntas Municipales.

No basta que el acto proceda de la Administración Pública y sea dictado por el órgano competente, también es



necesario que la persona física actuante<sup>17</sup>, es decir el funcionario, tenga la investidura legal correspondiente para emitir validamente el acto administrativo. En otras palabras, que haya sido debidamente nombrado por la autoridad competente.

En adición a lo expuesto anteriormente, el objeto del acto administrativo constituye otro elemento esencial. El objeto o contenido del acto consistiría en lo que decide, certifica u opina, mediante la declaración de voluntad de la Administración Pública<sup>18</sup>. Al igual que ocurre con el objeto en el negocio jurídico del Derecho Privado, el objeto de los actos administrativos debe ser lícito, cierto y determinado, posible, razonable y moral<sup>19</sup>.

Por otro lado, para que la declaración de voluntad del órgano administrativo sea captada por el derecho, y en consecuencia, se traduzca en un acto jurídico, se requiere la exteriorización del mismo. La forma del acto es otro de sus elementos para su validez.

La forma por excelencia de documentar el acto administrativo, es la

<sup>17</sup> García de Enterría, Eduardo; y Fernández, Tomás Ramón. Ob. Cit. Pág. 556.

<sup>18</sup> Cassage, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo II. 7ma. Edición. Editorial LexisNexis. Buenos Aires, Argentina. Pág. 105.

<sup>19</sup> Marienhoff, Miguel. Ob. Cit. Pág. 345 y siguientes.

escrita, que constituye la regla general. En la actualidad, debido a los avances tecnológicos, la forma escrita puede presentarse por distintos medios, pudiendo abarcar cualquier soporte físico que la tecnología permita alcanzar, siempre y cuando el mismo permita tener algún grado de certeza sobre el acto.

Lo planteado anteriormente no implica que los actos administrativos no se puedan presentar de otras formas en ciertas ocasiones. Por ejemplo, en el caso de los actos dictados por la Administración para su funcionamiento interno, (una circular), nada impide que el mandato otorgado por el órgano superior se realice de forma verbal.

De igual manera, los actos administrativos deben contener mención del lugar, fecha, número y órgano de quien emanó. Estas exigencias, en algunos casos pueden ser subsanadas con posterioridad. Por ejemplo, si un acto administrativo no contiene la fecha y es publicado, tendría por fecha, aquella en que ha sido publicado o notificado.

El análisis es distinto, cuando se trata del órgano o entidad que dictó el acto administrativo, ya que debe haber una mención expresa que especifique

claramente qué órgano dictó el acto. Existen varios mecanismos para satisfacer este requisito, como sería la declaración expresa en el texto del documento, membrete del órgano (en ciertos casos y con limitaciones) o sello aclaratorio de la firma.

El acto administrativo puede presentarse también bajo forma tácita, cuando el mismo produce efectos frente a los terceros. En este escenario operaría la figura del silencio administrativo<sup>20</sup>.

### **Motivación de los Actos Administrativos**

Anteriormente, no existía una obligación generalizada de que la Administración Pública fundamentara o motivara sus decisiones, salvo que un texto de manera específica dispusiera lo contrario. Esto constituía una gran diferencia con las decisiones judiciales, que siempre debían estar debidamente motivadas. Sólo frente al juez administrativo existía la posibilidad de que éste exigiera al autor del acto impugnado motivar la razón por la que fue dictado.

Sin embargo, en la actualidad, es prácticamente universalmente aceptado que los actos administrativos deben estar debidamente motivados. Esta obligación es fundamental, ya que es un parámetro de legalidad del acto, que mide si el mismo ha sido emitido con arbitrariedad o no. La motivación constituye un elemento necesario para observar el Principio de Legalidad en la actuación de la Administración Pública, y se traduce en una mayor protección de los particulares o administrados de conocer las razones que justifiquen la emisión del mismo.

En ese mismo sentido, indica Gordillo que: “La garantía de la fundamentación del acto no es una cuestión secundaria, instrumental, prescindible, subsanable. Así como una sentencia no es tal si no está fundada en los hechos y en el derecho, la decisión administrativa inmotivada es abuso de poder, es arbitrariedad, sistema autoritario de gobierno, si no tiene la simple y humilde explicación que la coloca por debajo del derecho y no por encima de los hombres”<sup>21</sup>. Continúa señalando lo siguiente: “La omisión de explicar las razones de hecho y de derecho que fundamentan la decisión

*El acto administrativo puede presentarse también bajo forma tácita, cuando el mismo produce efectos frente a los terceros.*

<sup>20</sup> Para García de Enterría, el silencio administrativo opera ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, y la Ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente presumiendo que, a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido, bien negativo o desestimatorio, bien positivo o afirmativo. Ob. Cit. Pág. 600.

<sup>21</sup> Gordillo, Agustín. Ob. Cit. Pág. 235 y siguientes.

debería determinar, por regla, la nulidad del acto. Pero a veces se lo ha considerado simplemente anulable por confundirlo impropriamente con un vicio solamente formal, cuando en verdad, según vimos, la falta de fundamentación implica no sólo vicio de forma sino también y principalmente, vicio de arbitrariedad, que como tal determina normalmente la nulidad del acto.”

Con relación a la manera que debe realizarse la motivación, indica el mismo autor que: “En cada caso será indispensable explicar clara y acabada, exhaustivamente, cuáles son los hechos probados, cuál es su prueba, qué valoración reciben, qué relación existe entre tales hechos y lo que el acto dispone, qué normas concretas son las que se aplican al caso (no bastando, según quedó dicho, la genérica invocación de una ley y por qué se las aplica, etc. Esto demuestra que la fundamentación o motivación no es un problema de forma, sino de fondo y que su presencia u omisión no se puede juzgar desde un punto de vista formal pues hace al contenido del acto y a la razonabilidad de la decisión”.

El Tribunal Constitucional Español ha establecido: “Como expresaba una STC de 17 de julio de 1981, no es un

simple requisito de carácter meramente formal, sino que lo es de fondo e indispensable, cuando se exige, porque sólo a través de los motivos pueden los interesados conocer las razones que justifican el acto, porque son necesarios para que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda controlar la actividad de la Administración, y porque sólo expresándolos puede el interesado dirigir contra el acto las alegaciones y pruebas que correspondan según lo que resulte de dicha motivación que, si se omite, puede generar la indefensión”<sup>22</sup>.

En definitiva, la motivación de los actos administrativos es un requisito *sine qua non* que tiene como objetivo fundamental que el órgano que emite el acto, exponga las razones de su actuación expresando los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y justifican su emisión.

### **Procedimiento de Elaboración de los Actos Administrativos**

El acto administrativo debe seguir un procedimiento que legitima su contenido. No surge de la nada, sino siguiendo una serie de trámites y formalidades cuya finalidad es la

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Español de fecha 20 de enero de 1998.

emisión del acto. Entonces, podemos decir, que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos, diligencias o trámites realizados en los órganos administrativos, tendentes a la emisión de un acto administrativo<sup>23</sup>.

Tal y como sostiene, Brewer-Carías el acto se encuentra sujeto al procedimiento<sup>24</sup>. En ese sentido, en aquellos países donde existen legislaciones que regulan la actividad de la Administración, se dispone que el acto administrativo deberá dictarse previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previsto al efecto<sup>25</sup>. Las reglas de procedimiento administrativo para la emisión de actos, tienen una importancia indudable, ya que su cumplimiento condiciona generalmente la validez de los actos dictados.

La mayoría de los actos administrativos deben seguir un procedimiento que en algunos casos puede ser complejo, mientras que en otros no existen mayores exigencias, bastaría con que la Administración Pública exprese su

<sup>23</sup> El procedimiento administrativo igual aplica a los reglamentos y otras actuaciones de la Administración.

<sup>24</sup> Brewer-Carías, Allan. Ob. Cit. Pág. 220.

<sup>25</sup> Artículo 129 de la Ley de Costa Rica. En ese mismo sentido, las legislaciones de Argentina, Perú, Honduras, Venezuela, España, entre otras, tienen disposiciones relativas a la necesidad de que la Administración cumpla con el procedimiento establecido para dictar actos administrativos.

voluntad. Un ejemplo de esto sería la aprobación de algún registro de nombre comercial o marca de fábrica o el traslado de un funcionario por razones de servicios.

Sin embargo, tal y como afirma Sayagués Laso, aun en aquellos casos donde no existe un procedimiento obligatorio es común y recomendable que la Administración Pública realice una serie de diligencias (informes, contestaciones, etc.), formándose un expediente, con el objetivo de documentar los hechos y circunstancias que justificarán el acto a dictar<sup>26</sup>.

En algunos casos, dentro de las formalidades del procedimiento previo del acto, se encuentra la celebración de una audiencia pública, para que los interesados puedan expresar su parecer sobre el acto que se pretende adoptar. Asimismo, para los actos administrativos que restrinjan los derechos de los particulares, existe un procedimiento administrativo, con mayor rigurosidad, que incluye la celebración obligatoria de una audiencia, prueba del interesado, dictamen jurídico, notificaciones previas, entre otros trámites; todo esto ligado al concepto del debido proceso.

<sup>26</sup> Sayagués Laso, Enrique. Ob. Cit. Pág. 465.

Las reglas de control previo del acto administrativo pueden ser facultativas, cuando no son impuestas como obligatorias por el texto legal, que es lo que ocurre en la mayoría de los casos. Sin embargo, puede darse también que el ordenamiento jurídico prevea esas reglas como obligatorias, constituyéndose las mismas en verdaderas garantías para los particulares. En estos casos, la omisión de estas reglas conlleva la anulación del acto, si es presentada frente a un juez, por vicio de forma.

Un ejemplo de esto sería la fecha, que puede resultar importante para determinar la invalidez de un acto cuando está ligada al ejercicio temporal de una competencia. Por supuesto que si la fecha en que se dictó es posterior al término establecido a su competencia, el acto sería inválido; si no consigna la fecha, podrá resultar que también fue dictado fuera de término, con igual consecuencia; o, aunque indique la fecha formalmente, podrá también probarse que dicha fecha es falsa y que el acto fue antedatado. Muchas legislaciones prevén la posibilidad de que cuando se trate de un procedimiento no obligatorio, pero que su omisión cause un estado de indefensión al particular, la fecha será considerada como sustancial, y en

consecuencia, el acto administrativo sería nulo<sup>27</sup>.

Finalmente, como garantía a los particulares, existen procedimientos o diligencias posteriores a la formación del acto administrativo que su incumplimiento conllevaría su invalidez. En ese sentido, luego de dictado el acto, es obligatorio notificarlo o publicarlo, según corresponda. Si la Administración Pública no cumple con este requisito, se considera que el acto administrativo no es eficaz, y en consecuencia no surtiría efectos jurídicos a los particulares.

En República Dominicana existen disposiciones legales que prevén cierto procedimiento administrativo que garantiza la realización de un procedimiento participativo. Principalmente, para las normas de carácter general<sup>28</sup>. No obstante lo anterior, en nuestro país, no existe una regulación precisa y general de la actividad administrativa y en consecuencia de los actos y del procedimiento administrativo. A pesar de existir algunos proyectos de esa naturaleza no llegaron a convertirse en Ley.

<sup>27</sup> Entre los países que establecen disposiciones de este tipo se encuentra México, Costa Rica, Perú, Argentina, España.

<sup>28</sup> Nos referimos a la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública No. 200-04 que establece un procedimiento participativo para las normas de carácter general que sean dictadas por los poderes públicos.

La Suprema Corte de Justicia ha reconocido la incorporación del debido proceso al ámbito administrativo, al expresar lo siguiente: “Que a fin de asegurar un debido proceso de ley, la observancia de estos principios y normas es imprescindible en toda materia, para que las personas puedan defenderse adecuadamente y hacer valer sus pretensiones del mismo modo ante todas las instancias del proceso. Que estas garantías son reglas mínimas que deben ser observadas no sólo en los procesos penales, sino, además, en los que conciernen a la determinación de los derechos u obligaciones de orden civil, laboral, administrativo, fiscal, disciplinario o de cualquier otro carácter, siempre que estas sean compatibles con la materia de que se trata”<sup>29</sup>. En consecuencia, el incumplimiento del debido proceso por parte de la Administración para la elaboración de sus actos, conllevaría necesariamente la invalidez de los mismos, que sería declarada por el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, previo apoderamiento de un recurso contencioso administrativo en nulidad del acto viciado.

<sup>29</sup> Resolución No. 1920-2003 dictada por la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana.

## Invalidez de los Actos Administrativos y Extinción

Luego de haber realizado un breve examen de los elementos del acto como requisitos para su validez, a continuación expondremos algunas ideas sobre el sistema de nulidades del acto administrativo.

Como las disposiciones relativas a las nulidades del Código Civil no son aplicables al sistema de nulidad de los actos administrativos, aunque existen principios generales que se aplican tanto al derecho civil como al público, resulta necesario realizar algunas aclaraciones sobre el sistema de nulidad de los actos administrativos, antes de señalar algunos vicios que pudieran afectarlos.

Debido a la inexistencia de disposiciones expresas que regulen el sistema de nulidad de los actos administrativos, la doctrina y jurisprudencia se ha encargado de elaborar los principios en esta materia. En sentido general, las distintas corrientes doctrinales han distinguido tres tipos de reglas sobre las irregularidades de los actos administrativos<sup>30</sup>. En tal sentido, se habla de actos inexistentes, nulos y anulables.

<sup>30</sup> Ver Sayagués Laso, Enrique. Ob. Cit. Pág. 496 y siguientes; García de Enterría, Eduardo; y Fernández, Tomás Ramón. Ob. Cit. Pág. 617 y siguientes.



La doctrina y jurisprudencia predominantes aceptan la posibilidad del acto administrativo inexistente<sup>31</sup>. La diferenciación práctica entre la inexistencia de un acto administrativo y el grado de invalidez del mismo, es importante, ya que el acto inexistente carece de toda apariencia de legitimidad, en consecuencia no se beneficiaría de la presunción de legalidad que tienen los actos administrativos, pudiendo entonces ser desconocido por los particulares. Se trata pues de una violación completamente grosera, como sería la emisión de un Decreto por un particular o una resolución que establezca que el sol no salga.

La nulidad de pleno derecho del acto administrativo se produce exclusivamente en los supuestos previstos por las leyes. Tal y como hemos señalado anteriormente, en nuestro país no existe una ley que regule la actuación de la Administración, por lo que no existen disposiciones que establezcan los distintos tipos de vicios de los actos administrativos que tendrían como sanción la nulidad de pleno derecho. En consecuencia, la doctrina y jurisprudencia, hasta tanto se dice una ley en ese sentido, juega un papel determinante en identificar los vicios que acarrearían esta sanción.

<sup>31</sup> Waline, Jeze, Sayagués Laso, García de Enterría, entre otros.

En España<sup>32</sup>, los supuestos para la nulidad de pleno derecho son:

- a) Los actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente de procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

La anulabilidad o nulidad relativa de los actos administrativos se establece en

<sup>32</sup> Artículo 62 y siguientes de la Ley No. 30/1992, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

el ordenamiento jurídico en beneficio exclusivo de los particulares afectados por el acto viciado<sup>33</sup>. Es una sanción general que recae sobre los actos de la Administración Pública que se encuentran afectados de ciertas irregularidades no sustanciales.

Los efectos propios de la declaración de un acto como anulable son similares a los de nulidad de pleno derecho, con ciertas particularidades, tal y como señala Santamaría Pastor<sup>34</sup>:

- a) Los actos anulables son, por definición, convalidables mediante la subsanación a posterior de los vicios de que adolezca.
- b) Los actos anulables sanan por el transcurso del tiempo, es decir, cuando los plazos establecidos para la interposición de los distintos recursos administrativos han transcurrido. Si transcurre el plazo sin que se interpongan los recursos disponibles, el acto sería inatacable, convirtiéndose en un acto firme<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. Ob. Cit. Pág. 646.

<sup>34</sup> Santamaría Pastor, Juan A. Ob. Cit. Pág. 142 y siguientes.

<sup>35</sup> No se debe confundir la firmeza de los actos administrativos con la cosa juzgada. Sostiene Brewer-Carías que:

“La definición precisa de la firmeza de los actos administrativos normalmente no se encuentra en textos legales expresos. En general, como se dijo, está vinculada al concepto de inimpugnabilidad del acto administrativo; aquel que ya no es recurrible”. Ob. Cit. Pág. 238.

De las diversas leyes de procedimiento administrativo, se puede colegir los efectos del sistema de nulidades de los actos administrativos, entre los principales podemos citar los siguientes:

1. El acto viciado de nulidad absoluta o el inexistente no puede presumirse legítimo, por lo que la Administración no puede ordenar su ejecución. Ahora bien, si se trata de una nulidad relativa regiría el principio de la presunción de legalidad, mientras no sea declarada su nulidad por un tribunal.
2. La ejecución de los actos viciados de nulidad absoluta, comprometería la responsabilidad del funcionario actuante.
3. La nulidad absoluta no puede ser subsanada por la Administración, mientras que la nulidad relativa sí.
4. La nulidad absoluta produce efectos *ex tunc*, es decir, declarativos y retroactivos a la fecha del acto, por lo que se consideraría que nunca se ha dictado. En cambio, la nulidad relativa produce efecto *ex nunc*, es decir, sólo para el futuro, salvo ciertas excepciones.

Dentro de los distintos tipos de irregularidades o vicios que pueden tener los actos administrativos en su voluntad<sup>36</sup>, podemos encontrar las siguientes:

En el origen de la voluntad	Usurpador Funcionario de hecho
En la preparación de la voluntad	Defensa en juicio Audiencia Pública Dictamen Licitación
Vicios de tipo subjetivo en la voluntad	Desviación de Poder Finalidad personal, beneficiar a tercero o a la propia Administración Arbitrariedad Sin hechos, que no deciden o ilógicamente motivados Error, Dolo, Violencia o Simulación

Finalmente, los efectos del acto administrativo se extinguen por diversas causas, como sería la consumación de sus efectos o la desaparición definitiva del objeto sobre el cual recae el acto<sup>37</sup>. También, los actos se extinguen por decisión o conducta del particular. Como sería el caso de la renuncia de un particular a ciertos derechos que han sido conferidos por la Administración

<sup>36</sup> Para abundar sobre el buen uso del término voluntad de la Administración, ver a Gordillo, Agustín, Ob. Cit. Pág. 293 y siguientes.

<sup>37</sup> Santamaría Pastor, Juan A. Ob. Cit. Pág. 154.

Pública (licencias, permisos, concesiones, entre otros) o la renuncia de los servidores públicos.

La anulación de los actos administrativos es otra manera de extinguirlos. Así pues, la sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo que declara la nulidad del acto, es una manera de extinguirlo.

La extinción de los efectos de los actos administrativos también puede producirse por una decisión del propio órgano que dictó el acto. Es lo que se denomina revocación. Esta puede ser por motivos de legalidad, revisión de oficio o por motivos de oportunidad. De igual manera, la Administración Pública puede revocar sus decisiones a través de los recursos administrativos habilitados para tales fines.

## Reflexiones Finales

Los particulares cuentan con una serie de instrumentos y procedimientos legales, que les permite revisar la actuación de la Administración Pública. Un elemento que constituye una de esas protecciones es, precisamente, el procedimiento que debe seguir la Administración Pública al momento de expresar su voluntad, siempre que ésta genere efectos jurídicos.

*Nuestro país no cuenta con una ley que regule la actuación administrativa, pero eso no significa que la Administración Pública pueda emitir actos sin apearse a los principios expuestos anteriormente, ya que debe respetar los principios generales del derecho administrativo y el debido proceso.*

Es por ello, que el estudio de la teoría de los actos administrativos constituye un tema fundamental para el Derecho Administrativo, ya que es la figura más usada por la Administración Pública para expresar su voluntad. El acto administrativo debe observar las reglas y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico, siendo la motivación un elemento de vital importancia, ya que mediante ésta se puede realizar un control del grado de legalidad de la decisión adoptada por la Administración Pública.

Nuestro país no cuenta con una ley que regule la actuación administrativa, pero eso no significa que la Administración Pública pueda emitir actos sin apearse a los principios expuestos anteriormente, ya que debe respetar los principios generales del derecho administrativo y el debido proceso.

Aún cuando no contamos con una ley reguladora, debemos resaltar que en los últimos años el Derecho Administrativo ha tenido grandes avances en la República Dominicana, con la promulgación de varias leyes, como la Ley No. 200-04, Ley No. 13-07, Ley de Compra y Contrataciones, Ley de Función Pública, entre otras. De todas

maneras, sigue pendiente en la agenda legislativa la aprobación de una ley que regule la actuación de la Administración Pública y su procedimiento, tal y como sucede en la mayoría de los países.

Finalmente, en la medida que las instituciones públicas respeten el procedimiento de elaboración y emisión de los actos administrativos, contaremos con una Administración Pública más institucionalizada y eficiente, lo que se traduciría en un fortalecimiento en el Estado de Derecho de la República Dominicana.

---

\* El autor es abogado y catedrático universitario.

# **APENDICE:**

## **ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

# ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

## TÍTULO I DISPOSICIONES PRELIMINARES

### **Artículo 1.- Objeto de la ley.**

La presente ley establece los principios y normas de organización y funcionamiento que rigen el conjunto de órganos en que se materializa la función administrativa del Estado mediante el Poder Ejecutivo y los Municipios.

### **Artículo 2.- Ámbito de la ley.**

Integran la Administración Pública, en el sentido de la presente ley, todos los órganos administrativos de carácter civil del Poder Ejecutivo y los Municipios.

### **Párrafo I:**

Sin desmedro de lo dispuesto en la Constitución de la República, los órganos administrativos de las Fuerzas Armadas estarán regidos por los principios previstos en la presente ley orgánica, siempre que sean compatibles con la especificidad de la función militar.

### **Párrafo II:**

Los Municipios estarán regidos por la presente ley sin desmedro de lo dispuesto en la Constitución de la República y las leyes municipales. La presente ley orgánica contempla en la categoría de los Municipios: el Distrito Nacional y las asociaciones de municipios que beneficien del mismo régimen jurídico que éstos. Se contemplará en la categoría de las leyes municipales: las leyes orgánicas que rigen respectivamente los municipios, el Distrito Nacional y las asociaciones de municipios que se los asimilen.



### **Artículo 3.- De los órganos administrativos.**

Se considerará como órgano administrativo toda persona física o entidad jurídica, cualesquiera que sean su origen por ley o decreto, denominación, función y atribución, autonomía jurídica, administrativa o presupuestaria, que, de modo permanente, ocasional o provisional, a título profesional, benévolo u honorífico, ejerza una de las actividades civiles de servicio público o de interés general, bajo una habilitación del Poder Ejecutivo o de los Municipios hecha de conformidad con el principio de legalidad

### **Artículo 4.- De la función administrativa.**

Se considerará como función administrativa toda misión, atribución, actividad o competencia de interés general, otorgada conforme al principio de legalidad para definir, orientar, regular, implementar y controlar las normas y políticas públicas o suministrar los servicios públicos, aunque tengan éstos un carácter industrial o comercial.

### **Artículo 5. De los instrumentos de aplicación de la ley.**

Los principios y normas de organización y funcionamiento de la Administración Pública establecidos en la presente ley orgánica estarán desarrollados en los instrumentos jurídicos designados por la misma: Reglamento General de la Administración Pública y Reglamentos de Aplicación Sectorial.

El Reglamento General de la Administración Pública y los Reglamentos de Aplicación Sectorial constituirán un conjunto coherente de normas imperativas de referencia de toda la Administración Pública del Estado y de los Municipios.

## **TÍTULO II DE LOS PRINCIPIOS ORGANIZATIVOS.**

### **Artículo 6.- Del principio de unidad de la Administración Pública.**

En base al principio de unidad del Estado y en su calidad constitucional de Autoridad máxima de la Administración Pública, el o la Presidente de la República garantizará la unidad de la Administración Pública, lo cual implica el carácter irrenunciable de las prerrogativas de regulación y de control de la actividad administrativa y de los órganos que le correspondan.

Sin perjuicio de la autonomía que se reconoce a los Municipios en la Constitución de la República, todos los órganos administrativos contemplados en la presente ley estarán regidos por los principios y normas que garantizan el principio de unidad de la Administración Pública y el cumplimiento de sus fines. La autonomía jurídica, administrativa o presupuestaria de que puedan gozar, por ley o decreto, los Órganos Autónomos y Descentralizados y Órganos Desconcentrados, no los exime del poder de supervisión irrenunciable del Estado.

Para estos fines, y cualquiera que sea el modo de gestión elegido, incumbirá a las autoridades del Estado determinar las condiciones y normas esenciales de la organización y del funcionamiento de los órganos administrativos y de los servicios públicos; igualmente disponer de un poder de supervisión y, cuando proceda, de sustitución para garantizar la protección del interés general y de los derechos de las personas.

### **Artículo 7- Del principio de legalidad.**

La organización administrativa y distribución, asignación y ejercicio de las atribuciones y competencias entre los órganos administrativos deberán responder, con sometimiento pleno a los principios de igualdad, imparcialidad, integridad, financiera y técnica. El mismo tratamiento legal de descentralización. El Estado organizar la prestación seguridad y objetividad, a todas las exigencias que condicionan la legalidad y validez de los procedimientos y de los actos administrativos, con el objetivo de garantizar la efectividad de los derechos de las personas.

Se garantizarán, particularmente, con eficiencia, los siguientes principios:

- 1. De privilegio de ejecución:** La Administración Pública dicta actos que tienen efectos sobre los ciudadanos y ejecutará por sí misma estos actos, sin perjuicio del control judicial posterior.
- 2. De buena fe:** En la relación de los particulares con la Administración Pública, la confianza, la cooperación y la lealtad en la actuación de los servidores públicos y de los ciudadanos, orientarán el procedimiento administrativo.
- 3. De imparcialidad:** Los órganos administrativos actuarán en defensa del interés general, evitando todo género de discriminación o diferencia entre los administrados.

4. **De proporcionalidad:** Las decisiones de los órganos administrativos, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
5. **Del debido procedimiento:** Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
6. **De contradictoriedad:** Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Además, podrán, en cualquier momento, alegar defectos de tramitación, especialmente los que supongan paralización, infracción de los plazos señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto.
7. **De eficacia:** Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas. Los procedimientos administrativos se desarrollarán con economía, simplicidad y celeridad, evitando la realización de trámites, formalismos o diligencias innecesarias.
8. **De transparencia y de publicidad:** El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él. La actividad y actuación de la Administración es pública, salvo que ésta u otras leyes la limiten.
9. **De gratuidad:** Los particulares sólo estarán obligados a realizar prestaciones personales o patrimoniales en favor de la Administración Pública, cuando la Ley o norma jurídica expresamente lo establezca.
10. **De escrituración:** El procedimiento administrativo y los actos administrativos a los cuales da origen, se expresarán por escrito o por medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia.

## Artículo 8.- Del principio de eficacia y eficiencia.

La Administración Pública deberá garantizar la organización más adecuada al cumplimiento de su finalidad de servir las políticas, los intereses y los servicios públicos que le estén encomendados con objetividad, eficacia y eficiencia. En base a esta finalidad deberá asegurar:

1. **La efectividad de los servicios públicos,** garantizada por su cobertura continua y la calidad de éstos;
2. **El profesionalismo del servicio público,** garantizado por la estabilidad de los servidores públicos reclutados en base a criterios objetivos de mérito;
3. **La transparencia de la gestión administrativa,** garantizada por el acceso a la información acerca de las normas y procedimientos de gestión; de la estructura y ejecución presupuestaria; y de la libertad e igualdad de competencia en el acceso a la contratación pública en materia de obras y prestación de servicios; y garantizada por la separación orgánica de las actividades de regulación y las actividades de gestión;
4. **La coherencia de la actividad administrativa,** garantizada por el cumplimiento de las atribuciones y competencias asignadas con respecto a sus objetivos y límites, así como por la complementariedad y coordinación de las misiones, atribuciones y competencias de los órganos administrativos;
5. **La racionalización de la estructura administrativa,** garantizada por la adecuación de la naturaleza, tamaño y estructura interna de los órganos con relación a los fines y propósitos que les han sido asignados así como por la erradicación de las duplicaciones de órganos o competencias;
6. **El ordenamiento de la actividad administrativa a sus fines,** garantizado por la determinación de objetivos y resultados en el marco de planes o programas de carácter general o sectorial y nacional o territorial para procurar el desarrollo;
7. **La eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos** y responsabilidad fiscal, garantizada por la prohibición de crear nuevos órganos o entes en la Administración Pública que impliquen un aumento en el gasto corriente o endeudamiento del

Estado o de los Municipios sin que se creen o prevean nuevas fuentes de ingresos ordinarios de igual o mayor magnitud a la necesaria para permitir su funcionamiento;

8. **La evaluación de la eficiencia y eficacia**, garantizada por la rendición de cuentas y la implementación de controles administrativos y contenciosos;
9. **El respeto de la naturaleza de las misiones públicas**, garantizada por la prohibición de transferir la actividad normativa reguladora en el sector a entidades de carácter mercantil, aún fueran éstas de derecho público.
10. **La responsabilidad de la Administración Pública**, garantizada por la existencia de recursos jurídicos, administrativos y contenciosos, para corregir errores, omisiones, excesos de poder y daños o perjuicios.

#### **Artículo 9.- Derechos de las Personas.**

La Administración Pública establecerá la organización que garantizará la plena efectividad de los principios y reglas del Derecho dominicano que condicionan la legalidad de los actos administrativos con relación a los derechos de las personas, cualquiera que sea la situación jurídica en que éstas se encuentren: administradas, usuarias, servidoras públicas o ciudadanas.

La organización de la Administración Pública se conformará con los requisitos de los principios de igualdad de acceso a los servicios públicos y tratamiento dentro de éstos; de transparencia de la gestión y decisión administrativas y de participación de la ciudadanía en la formación de las políticas públicas y en el control de la gestión administrativa o del uso de los fondos públicos. Además, conseguirá, con eficiencia, los siguientes derechos de las personas:

1. **Al libre acceso a los actos administrativos, registros y archivos**, garantizado por la consignación y archivo de las tramitaciones que afecten derechos, recursos y bienes públicos protegidos por la Constitución de la República y la presente ley.
2. **A dirigir instancias y peticiones**, garantizado por la resolución explícita de todas las solicitudes presentadas y la notificación al interesado, dentro del plazo legal, de la respuesta por escrito salvo en aquellos procedimientos de aprobación automática.

3. **A conocer la tramitación de los procedimientos**, garantizado por la expedición de la información y copia de documentos que soliciten con relación al estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; así como por la identificación pública de los servicios y servidores de la Administración Pública bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
4. **A la información y orientación jurídica**, garantizado por la expedición, a tiempo, de la información y la orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
5. **A exigir las responsabilidades de la Administración Pública y del personal a su servicio**, cuando así corresponda legalmente.

### **TÍTULO III DE LA ORGANIZACIÓN RACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

#### **CAPÍTULO I DE LA ESTRUCTURA.**

#### **SECCION 1 – DE LOS TIPOS DE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS Y SU ALCANCE JURÍDICO.**

#### **Artículo 10.- De los criterios de clasificación de los órganos administrativos.**

Los órganos administrativos se tipificarán, cualquier sean sus denominaciones, según los siguientes criterios: división político-administrativa del territorio; personalidad jurídica; titularidad de las atribuciones y competencias; autonomía reforzada; competencia normativa; competencia material o funcional; competencia territorial; objeto de la actividad administrativa; estructura interna del órgano y modo de gestión del servicio público.

En base a la presente tipificación y en complemento de las leyes que les correspondan, el Reglamento General de la Administración Pública

conformará los procedimientos y régimen jurídico de la actividad y responsabilidad de los órganos administrativos con los principios establecidos en la presente ley.

#### **Artículo 11.- De la Administración del Estado y la Administración Local.**

Según el criterio de la división político-administrativa del territorio se distinguen la Administración del Estado y la Administración Local.

Conformarán la “Administración del Estado”, en el sentido de la presente ley, los órganos administrativos habilitados a ejercer, bajo jerarquía o supervisión del Poder Ejecutivo, atribuciones y competencias del Estado. Conformarán la “Administración Local”, los órganos administrativos habilitados a ejercer, bajo jerarquía o supervisión de los Municipios, atribuciones y competencias asignadas a los Municipios.

#### **Artículo 12.- De los Órganos Centralizados y Órganos Desconcentrados**

Según el criterio de la personalidad jurídica del órgano, se distinguen los Órganos Centralizados o Desconcentrados del Estado o de los Municipios, y los Órganos Autónomos o Descentralizados del Estado o de los Municipios. Son Órganos Centralizados y Desconcentrados, los órganos sin personalidad jurídica propia, que actúen en nombre del Estado o del Municipio, recayendo la responsabilidad de su actuación en el Estado o el Municipio. Conformarán dicha categoría los siguientes órganos:

1. Los “Órganos Centralizados”, esto es: los órganos que actúen bajo jerarquía directa, sin delegación de competencias.
2. Los “Órganos Desconcentrados”, esto es: los órganos, creados por ley o decreto, que gocen autonomía administrativa y presupuestaria para cumplir, en nombre del Estado o del Municipio, una función delegada.

#### **Artículo 13.- De los Órganos Autónomos y Órganos Descentralizados.**

Son Órganos Autónomos y Descentralizados, los órganos administrativos con personalidad jurídica distinta del Estado o del Municipio,

siempre que actúen en nombre de su propia persona jurídica, comprometiéndose su responsabilidad. Conformarán dicha categoría los siguientes órganos:

1. “Órganos Autónomos”, esto es: órganos administrativos provistos por ley, para cumplir una función administrativa o un servicio público, de personalidad jurídica de derecho público que gocen de una autonomía administrativa incluyendo prerrogativas de autoorganización y elección de todas sus autoridades.
2. “Órganos Descentralizados” esto es: órganos administrativos provistos por ley, para cumplir una función administrativa o un servicio público, de una personalidad jurídica de derecho público o de derecho privado.

#### **Artículo 14 .- De la Administración Descentralizada.**

Por principio, salvo el caso de la descentralización territorial a favor de los Municipios, la transferencia de atribuciones y competencias a un órgano administrativo no afectará nunca la titularidad de las mismas.

En base a este principio, conformarán la Administración Pública descentralizada territorial, los órganos de la Administración Local, siempre que cumplan atribuciones y competencias municipales; y la Administración Pública descentralizada funcional, los otros órganos autónomos y descentralizados.

#### **Artículo 15.- De las Autoridades Independientes y Reguladoras.**

Según el criterio de la autonomía reforzada, se considerarán “Autoridades Independientes y Reguladoras”.

Son “Autoridades Independientes y Reguladoras”, los órganos administrativos, uninominales o colegiados, del Estado, provistos o no de personalidad jurídica, que gocen, a razón de la misión otorgada, garantías específicas de independencia al nivel de su composición; elección o designación y garantías estatutarias de sus miembros; organización y funcionamiento del órgano; y supervisión jurisdiccional directa de su actuación.

Son “Autoridades Reguladoras”, las Autoridades Independientes provistas de personalidad jurídica de derecho público para cumplir la misión de regulación normativa y técnica de un sector.

Conforme con el principio de transparencia, las autoridades reguladoras nunca podrán ejercer actividad de prestación de servicio, productiva, industrial y comercial, y lucrativa.

#### **Artículo 16.- De los Órganos de decisión y Órganos consultivos.**

Según el criterio de la competencia normativa del órgano se distinguen los Órganos de decisión y los Órganos consultivos.

Son “Órganos de decisión”, los órganos administrativos con capacidad de emitir actos jurídicos que hacen nacer directamente obligaciones o derechos para los administrados y terceros. Conforman dicha categoría los órganos administrativos, unipersonales o colegiados, de dirección, ejecución o control así como de planificación, regulación o coordinación, siempre que respondan a este criterio jurídico.

Son “Órganos Consultivos”, los órganos administrativos que tengan sólo facultad de opinar, recomendar o proponer, sea de oficio o a solicitud de un órgano competente. Integran dicha categoría los órganos asesores.

#### **Artículo 17.- De la Administración General o Transversal y la Administración Sectorial o Intersectorial**

Según el criterio de la competencia material o funcional, se distinguen la Administración General o Transversal y la Administración Sectorial o Intersectorial del Estado.

Conformarán la “Administración General o Transversal” del Estado, los órganos administrativos habilitados a ejercer atribuciones y competencias en todo el ámbito de la competencia material o funcional del Estado, o los órganos administrativos encargados de una misión de coordinación que trasciende la división de la Administración Pública en sectores.

Conformarán la “Administración Sectorial o Intersectorial” del Estado, los órganos administrativos habilitados a ejercer atribuciones y competencias circunscritas a una misión administrativa material y funcionalmente determinada del Estado; o los órganos administrativos encargados de coordinación de las funciones administrativas asignadas a diferentes sectores de la Administración Pública.

#### **Artículo 18.- De la Administración Central y Territorial del Estado.**

Según el criterio de la competencia territorial del órgano administrativo se distinguen la Administración Central y la Administración Territorial del Estado.

Conformarán la “Administración Central” del Estado, los órganos administrativos que ejercen, en nombre del Estado, una competencia de alcance nacional o en el ámbito nacional.

Conformarán la “Administración territorial del Estado”, los órganos administrativos que ejercen, en nombre y plaza del Estado, una competencia a vocación local o de alcance localizado.

#### **Artículo 19.- De los Servicios Públicos Administrativos y Servicios Públicos Industriales y Comerciales o Empresas Públicas.**

Según el criterio del objeto de la actividad administrativa, se distinguen los Servicios Públicos Administrativos y los Servicios Públicos Industriales y Comerciales o Empresas Públicas.

Conformarán los “Servicios Públicos Administrativos” los órganos administrativos que ejercen una actividad administrativa sin finalidad lucrativa, aún cuando cumplen actividades de este tipo de forma accesoria o complementaria a su misión principal. Conformarán los “Servicios Públicos Industriales y Comerciales” o “Empresas Públicas” las entidades de derecho privado, productora de bienes o servicios, comercializadora o financiadora, en la cual el Estado es propietario o accionario único o tiene participación accionaria mayoritaria.

#### **Artículo 20.- De los Órganos colegiales y Órganos unipersonales**

Según el criterio de la estructura interna del órgano, se distinguen los Órganos colegiados y los Órganos unipersonales.

En todas las entidades dotadas de personalidad jurídica propia, los órganos contarán, por lo menos, un órgano colegiado de decisión. El Reglamento General de la Administración Pública contemplará las normas y procedimientos relativos a la organización y el funcionamiento de los órganos colegiados que garanticen la validez de sus deliberaciones.

#### **Artículo 21.- De la Administración Centralizada, Desconcentrada, Delegada y Descentralizada.**

Según el criterio del modo de gestión del servicio público en cual esta involucrado el órgano administrativo, se distinguen la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada; Delegada y Descentralizada del Estado o del Municipio.



1. “Administración Centralizada” esto es: gestión directa de un servicio público por el Estado o el Municipio; así como el conjunto de los órganos administrativos que cumplen dicha modalidad de gestión.
2. “Administración Desconcentrada”, esto es: gestión directa de un servicio público del Estado o del Municipio, mediante órganos administrativos, sin personalidad propia, que gocen delegación de competencias para cumplir la función delegada; así como el conjunto de los órganos que cumplen dicha gestión.
3. “Administración Delegada”, esto es: gestión indirecta de un servicio público del Estado o del Municipio, mediante órganos administrativos que, aunque gocen personalidad jurídica propia, cumplen la función delegada en nombre y bajo la responsabilidad del Delegante; así como el conjunto de los órganos administrativos que cumplen dicha modalidad de gestión.
4. “Administración Descentralizada”, esto es: gestión indirecta de un servicio público del Estado o del Municipio, mediante órganos administrativos provistos de personalidad jurídica propia, siempre que actúen en su nombre y bajo su propia responsabilidad; así como el conjunto de los órganos administrativos que cumplen dicha modalidad de gestión.

## SECCION 2- DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO

### Artículo 22.- De los sectores administrativos.

La Administración Pública se divide en los siguientes sectores:

Administración Pública  
Bienestar social  
Cultura  
Comunicaciones  
Deportes  
Derechos de la Mujer  
Economía y planificación  
Desarrollo agropecuario  
Desarrollo industrial y productivo  
Educación  
Energía

Fuerzas Armadas  
Hacienda  
Interior y policía  
Investigación y innovación científica y técnica  
Justicia  
Medio ambiente  
Obras públicas  
Relaciones Exteriores  
Salud  
Seguridad social  
Para mejorar la eficacia de la actividad administrativa, las Secretarías de Estado podrán encabezar varios sectores.

### Artículo 23.- De las Secretarías y subsecretarías de Estado.

Las Secretarías de Estado constituyen órganos de dirección, planificación coordinación, ejecución, evaluación y control de un determinado sector y, en tal condición, las unidades básicas de la función administrativa.

Los órganos administrativos se incorporarán a las Secretarías de Estado, en base a un criterio funcional, y serán regidos por el principio jerárquico bajo la autoridad superior de los Secretarios de Estado.

Los órganos autónomos y descentralizados estarán adscritos a una Secretaría de Estado, según el mismo criterio, bajo el poder de supervisión del Secretario de Estado.

En las Secretarías de Estado habrá las Subsecretarías de Estado que sean necesarias para dirigir, coordinar, evaluar y controlar un subsector de actividad administrativa homogénea. El Subsecretario será directamente responsable ante el Secretario de Estado por el desarrollo de su gestión y el cumplimiento efectivo de sus competencias.

### Artículo 24 .- De la Presidencia de la República

Para el desarrollo de sus competencias, el Presidente de la República contará, además de la colaboración de las Secretarías de Estado, con una Secretaría General de la Presidencia. Dentro de los límites de las dotaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso, la Secretaría General de la Presidencia incluirá unidades y personal de apoyo técnico y político necesarios al seguimiento de las políticas transversales y a la coordinación del trabajo gubernamental así como los secretariados administrativos necesarios para el debido funcionamiento de la Casa presidencial.



La organización interna de la Secretaría General de la Presidencia será establecida mediante decreto presidencial.

Párrafo I: Cuando, por la materia, no sea posible identificar con precisión la cartera ministerial de adscripción de un órgano administrativo, éste estará adscrito, a título excepcional, a la autoridad de la Secretaría General de la Presidencia.

Párrafo II: Los consejos nacionales consultivos, con vocación transversal, estarán adscritos a la misma conformándose a las normas de organización y funcionamiento establecidas por la Constitución o por la ley.

### SECCION 3- DE LA COMPETENCIA ORGANIZATIVA.

#### **Artículo 25.- Del objeto y alcance de la competencia organizativa.**

La competencia organizativa integra las prerrogativas siguientes:

- a) creación, fusión, supresión y estructuración interna de órganos administrativos o reestructuración orgánica de un sector;
- b) distribución de las atribuciones y competencias entre órganos administrativos;
- c) designación de la autoridad de adscripción de los órganos administrativos;
- d) determinación del modo de gestión, centralizada, desconcentrada, delegada o descentralizada, de la función administrativa;
- e) determinación de las modalidades de control jerárquico o de supervisión de órganos administrativos.

#### **Artículo 26.- De la reserva legal de competencia organizativa.**

La ley fijará el número y el área de competencia de las Secretarías de Estado y Subsecretarías correspondientes así como los órganos autónomos o descentralizados que le sean adscritos, bajo el estricto criterio de homogeneidad de la actividad administrativa de sus respectivos sectores. Corresponde a la ley las competencias organizativas siguientes:

1. Establecer y determinar los principios y normas generales de organización y funcionamiento de las funciones administrativas que tengan por objeto la aplicación de derechos fundamentales garantizados por la Constitución;

2. Crear administraciones reguladoras con autonomía reforzada conformes a la Constitución u otorgar, a órganos existentes con personalidad jurídica propia, prerrogativas de potestad pública, tal como un poder reglamentario, prerrogativas de control, de regulación o de sanción administrativa respecto de personas ajenas al servicio;
3. Crear órganos administrativos con personalidad jurídica propia y especificar las modalidades de ejercicio del poder de supervisión de los mismos ;
4. Autorizar actividad pública con carácter lucrativo, industrial o comercial;
5. Autorizar la transferencia al sector privado de acciones en las empresas públicas cuando afecta de manera substancial el control público de dicha empresa.

Todas las otras competencias organizativas son de natura reglamentaria.

#### **Artículo 27.- De la competencia organizativa del Presidente de la República.**

En su calidad constitucional de Autoridad máxima de la Administración Pública, el Presidente de la República ejercerá el poder reglamentario originario en materia de creación, organización y reestructuración de los órganos de la Administración Pública, bajo la reserva de la competencia que la Constitución de la República reserva a la ley en la materia.

Mediante los requisitos que establecerá el Reglamento General de la Administración Pública previsto en la presente ley orgánica, el Presidente de la República garantizará la racionalidad de la organización administrativa conforme a los fines del Estado y a la implementación y a la ejecución de las políticas públicas. El Reglamento General de la Administración Pública fijará las normas generales de estructuración básica de las Secretarías de Estado.

Todos los órganos administrativos del Estado, descentralizados, autónomos o no, aún fueran constituidos por ley o por decreto, ejercerán, por principio, un poder reglamentario derivado, condicionado por las normas que impulse el Presidente de la República en el marco de la presente ley.

## **Artículo 28.- De la competencia organizativa de los Secretarios de Estado.**

El Reglamento General de la Administración Pública determinará las competencias que el Presidente de la República juzgue útil delegar a los Secretarios de Estado o Secretarías de Estado para que puntualicen, completen y /o adapten la estructura administrativa a la especificidad de los sectores, siempre que estén en conformidad con los principios y las reglas establecidos en la presente ley.

## **Artículo 29.- De la competencia organizativa de los Municipios.**

En base a los principios de unidad, eficiencia y transparencia, y sin que se les pueda restringir las prerrogativas de autoorganización que les reconozcan la Constitución y la Ley Orgánica Municipal, los Municipios se responsabilizarán, comprometiéndose con los órganos del Estado, en la racionalización y coherencia de sus estructuras administrativas, conforme con los principios de la presente ley y su reglamento.

## **Artículo 30.- De la competencia organizativa de los otros órganos administrativos.**

Por delegación explícita del Presidente de la República, del Secretario o Subsecretario de Estado del que dependan bajo jerarquía o supervisión, los titulares de los otros órganos administrativos ejercerán, mediante actos de carácter general, las prerrogativas organizativas y de funcionamiento que incidan en los derechos fundamentales de los usuarios, salvo el caso que la competencia organizativa se fundamente en ley.

Por delegación implícita, ejercerán, en base a su normativa constitutiva, las demás prerrogativas inherentes a su poder jerárquico.

Los órganos colegiados en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquéllos compuestos por representaciones de distintos órganos públicos, podrán establecer o completar sus normas de funcionamiento interno.

## **SECCIÓN 4 - DE LA CREACIÓN, FUSIÓN O SUPRESIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.**

## **Artículo 31.- De los requisitos de creación, fusión o supresión y reestructuración de los órganos administrativos.**

Corresponde tanto a la Administración Pública del Estado como a la Administración Local delimitar, en su propio ámbito competencial, las

unidades administrativas que requiere el cumplimiento de su misión. No obstante, la creación de cualquier órgano administrativo exigirá, como condición substancial de su legalidad, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Determinar su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.
- b) Delimitar sus funciones y competencias.
- c) Dotar de las apropiaciones necesarias para su puesta en marcha y funcionamiento.
- d) Motivar explícitamente la creación en base a sus fines, objeto, régimen jurídico y medida de resultado;
- e) Establecer la procedencia de los recursos financieros, humanos o materiales públicos transferidos.

Toda creación, fusión o supresión y reestructuración de un órgano administrativo se fundamentará en base a la evaluación de la racionalidad orgánica del sector. No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de funciones de otros órganos ya existentes. Toda duplicación implicará necesariamente y al mismo tiempo la supresión de órgano o restricción de competencias.

Los grados de especialización funcional o territorial, así como la desconcentración, descentralización o autonomía no justificarán duplicidades innecesarias, disfunciones o contradicciones con los principios contemplados en la presente Ley.

Las competencias y la estructura interna de los órganos administrativos deberán estar relacionadas y proporcionadas conforme con la misión asignada. En base a este principio de asignación, los órganos consultivos y/o de coordinación no podrán disponer de unidades de administración o competencia ejecutivas.

La creación de órganos temporales, consejos, comisiones o comisionados consultivos o decisorios, estará condicionada por una cláusula de caducidad automática al cabo del cumplimiento de su misión y por la ausencia de atribución de recursos propios.

## **Artículo 32.- De de los órganos consultivos.**

El Poder Ejecutivo propondrá la reestructuración de los órganos consultivos nacionales, suprimiendo las duplicidades existentes, con pleno

respeto a las competencias de los órganos consultivos constitucionales. A estos fines, podrá proponer la reestructuración de los órganos consultivos en comisiones de trabajo intersectoriales, temporales o permanentes.

### **Artículo 33.- De los consejos, comisiones o comisionados.**

La participación en consejos, comisiones o comisionados consultivos o decisorios estará regida por el principio de gratuidad y sólo podrá dar lugar al reembolso de los gastos incurridos en el ejercicio de la función.

## **SECCION 5 - DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS ORGANIZATIVOS.**

### **Artículo 34.- Del Reglamento General de la Administración Pública.**

El Presidente de la República concretará su política organizativa mediante el Reglamento General de la Administración Pública que fijará las normas directrices de la implementación de los principios y normas organizativas establecidos en la presente ley.

El Reglamento General de la Administración Pública estará aprobado por el Presidente de la República después de ser deliberado en el Consejo de Gobierno.

El Reglamento General de la Administración Pública fijará los requisitos de forma y de fondo para la elaboración de los Reglamentos de Aplicación Sectorial por los Secretarios o Secretarías de Estado.

### **Artículo 35.- Del alcance del Reglamento General de la Administración Pública.**

El Reglamento General de la Administración Pública determinará las normas directrices en materia de procedimientos, criterios, metodología e indicadores de evaluación cualitativa y cuantitativa de los resultados de la actuación de la Administración Pública.

En base a los informes de resultados transmitidos por las Secretarías de Estado, el Presidente de la República iniciará, por lo menos cada tres años, un plan de revisión periódica de la organización administrativa y dictará las directrices de reforma orgánica para los sectores cuya organización no les ha permitido cumplir con efectividad su misión.

### **Artículo 36.- De los Reglamentos de Aplicación Sectorial y su implementación.**

Cada Secretario o Secretaria de Estado y Subsecretario o Subsecretaria de Estado se responsabilizará, ante su Administración y todas

las instancias adscritas a su sector bajo jerarquía o supervisión, con la implementación de los instrumentos y procedimientos que le permitirán cumplir con las normas directrices del Reglamento General de la Administración Pública.

Los indicadores de medición de eficiencia cuantitativa y cualitativa requeridos por el Reglamento general de la Administración Pública estarán especificados en los Reglamentos de Aplicación Sectorial, adoptados por el Secretario o Secretaria de Estado de la cartera correspondiente.

Para permitir al Presidente de la República cumplir la misión de evaluación organizativa, todos los órganos administrativos incorporados por jerarquía o adscritos por supervisión a una Secretaría de Estado, rendirán cuenta anualmente de los indicadores y resultados vía un informe tramitado a través de la Secretaria de Estado correspondiente.

### **Artículo 37.- De la implementación de las normas organizativas por los Municipios.**

En base al principio de unidad del Estado, y sin que se les pueda restringir las prerrogativas de autoorganización que les reconozcan la Constitución y la Ley a los Municipios, el Reglamento General de Administración Pública preverá las normas de aplicación de su objetivo en el ámbito territorial. Este Reglamento podrá distinguir las obligaciones a las cuales estarán sujetos los Municipios según el tamaño de su población.

Para la evaluación de la eficacia y eficiencia de su gestión administrativa, los Municipios transmitirán al Órgano Rector de la organización de la Administración Pública los datos que éste les requiera y cualquier otro que juzguen útiles. Comunicarán una síntesis de desempeño de su gestión a la ciudadanía por los medios de comunicación de masa.

El Presidente de la República apoyará, coordinará y supervisará la buena ejecución del Reglamento General de Administración Pública por la Administración Municipal.

## **CAPÍTULO II**

### **DEL PODER JERARQUICO Y DEL PODER DE SUPERVISION**

## **SECCION 1- DE LAS RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS**

### **Artículo 38.- El principio rector de las relaciones inter-orgánicas.**

Para asegurar la preeminencia de los intereses del Estado y garantizar la integración y la coordinación interna de la gestión pública,

tanto entre las organizaciones como entre los individuos, primará o bien una relación jerárquica o bien una relación de supervisión, que nunca podrá constituirse en un obstáculo para la efectividad de la gestión o para establecer la responsabilidad jurídica de los actores institucionales.

#### **Artículo 39.- De la adscripción.**

Las Secretarías de Estado estructurarán la actividad orientadora, normativa, ejecutiva, de supervisión o de control del Estado.

Todo órgano administrativo se encontrará incorporado bajo jerarquía o adscrito bajo supervisión a la Secretaría o Subsecretaría de Estado encargada de las materias correspondientes a sus atribuciones y competencias, salvo los casos en que su carácter de coordinación eminentemente intersectorial justifique su incorporación o adscripción directa a la Secretaría General de la Presidencia de la República.

Párrafo: Los órganos administrativos, ejecutivos o consultivos, asegurando una función de coordinación de las políticas públicas o misiones transversales de apoyo, evaluación, regulación o control de la Administración Pública podrán ser adscritos a la Secretaría General de la Presidencia de la República.

Párrafo: Los órganos colegiados en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquéllos compuestos por representaciones de distintos órganos administrativos, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, quedarán incorporados o adscritos a la Secretaría de Estado que corresponda, conforme con la presente ley.

#### **Artículo 40.- De la Jerarquía.**

Se establecerá una relación jerárquica entre superior y subordinado, al nivel funcional, cuando el segundo desempeñe funciones, atribuciones y competencias cuya titularidad y responsabilidad en la ejecución pertenecen al primero, actuando ambos en nombre de la misma personalidad jurídica.

Se establecerá una relación jerárquica entre superior y subordinado, al nivel orgánico, cuando el segundo desempeñe su función bajo el poder de nominación y/o de sanción disciplinaria del primero.

#### **Artículo 41.- De la supervisión.**

Se establecerán modalidades de supervisión por el Estado, al nivel funcional, con relación a todo órgano administrativo provisto de personalidad jurídica distinta del Estado, sea autónomo, descentralizado o contratante;

sea la persona de derecho público o de derecho privado; sea el servicio administrativo o industrial y comercial, siempre que el órgano administrativo considerado actué en nombre y bajo la responsabilidad de su propia personalidad jurídica.

Sin perjuicio de las disposiciones constitucionales y legales concernientes a los Municipios, el poder de supervisión y de control de los órganos que integran la Administración Pública constituye una competencia irrenunciable del Estado.

#### **Artículo 42.- De la supervisión de los Municipios.**

Las modalidades de supervisión por el Estado con relación a los Municipios así como las modalidades de supervisión y eventual adscripción a los Municipios con relación a sus órganos internos estarán reguladas por la Ley Orgánica Municipal.

#### **Artículo 43.- De la supervisión de las Autoridades Independientes y Regulatoras.**

Por excepción al ejercicio del poder de supervisión de los órganos administrativos por el Poder Ejecutivo, los actos administrativos de las Autoridades Independientes y Regulatoras estarán sometidos directamente a control jurisdiccional, por medio de recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa o la Suprema Corte de Justicia según disponga la ley de creación.

### **SECCION 2 -DE LAS PRERROGATIVAS DEL PODER JERARQUICO Y DEL PODER DE SUPERVISION**

#### **Artículo 44.- De las prerrogativas jerárquicas.**

El superior jerárquico ejercerá, en todo momento, de oficio y sin habilitación expresa, las prerrogativas siguientes:

- a) Dar órdenes, instrucciones, orientaciones o recomendaciones y todas las medidas necesarias para ajustar la conducta del órgano subordinado a la ley y a la buena administración;
- b) Vigilar, avocar, revocar, anular o reformar, a priori o posteriori, de oficio o en virtud de un recurso administrativo, las medidas del subordinado, basándose tanto en aspectos de oportunidad como de legalidad;

- c) Resolver los conflictos de competencia y de cualquier otra índole que se produzcan entre órganos subordinados.
- d) Sustituir al órgano administrativo subordinado, desconcentrado o delegado, en casos de inercia culpable.

El superior jerárquico procederá al nombramiento de los servidores en sus cargos, conforme con las leyes que rigen la materia y ejercerá la potestad disciplinaria, cuando disponga de estas prerrogativas.

De no excluirse expresamente, los administrados, los usuarios y los servidores públicos podrán ejercer un recurso administrativo jerárquico contra todo acto del órgano subordinado.

El ejercicio del conjunto de estas prerrogativas por parte del Estado o del Municipio será irrenunciable cuando el órgano administrativo no goce de la personalidad jurídica propia.

#### **Artículo 45.- De las prerrogativas de supervisión.**

Se entenderá por poder de supervisión el conjunto de prerrogativas que ejercerán las autoridades superiores de la Administración Pública del Estado para vigilar la legalidad de la actuación del órgano administrativo adscrito y garantizar una buena administración de su actuación.

Las prerrogativas de supervisión son las siguientes:

1. Emitir observaciones o recomendaciones para la implementación en el sector de nuevas normativas legales o reglamentarias;
2. Emitir observaciones o recomendaciones sobre el modo de ejercicio de las funciones, tanto en aspectos de oportunidad y conveniencia como en aspectos de legalidad;
3. Condicionar, si se necesite, la ejecución de los actos jurídicos de mayor relevancia, tales como: los actos presupuestarios; inversiones; préstamos; nominación y revocación de los titulares o servidores públicos, que adoptará el órgano administrativo adscrito. Este poder se ejercerá mediante aprobación, modificación, anulación y revocación;
4. Prever disposiciones provisionales y conservatorias para garantizar la continuidad del servicio público, en casos de peligro del servicio público y/o de inercia culpable del órgano administrativo, autónomo, descentralizado o contratante de la Administración Pública.

5. Entregar la responsabilidad judicial y extrajudicial del órgano supervisado en el marco de un proceso contencioso en contra de los actos contrarios a la Ley. El órgano adscrito podrá intentar un recurso administrativo y jurisdiccional contra todo acto del titular del poder de supervisión.

Las Autoridades Supervisoras ajustarán sus prerrogativas según la autonomía jurídica del órgano administrativo y en función de las modalidades de gestión administrativas elegidas en conformidad con el Capítulo III del Título II de la presente Ley, tomando en cuenta que el poder de supervisión solo se podrá ejercer en base a una norma escrita específicamente en Ley.

El Reglamento General de Administración Pública determinará los requisitos básicos de forma y de fondo del ejercicio de las prerrogativas de supervisión.

#### **Artículo 46.- Del carácter irrenunciable de las prerrogativas de supervisión.**

En ningún caso, el Estado podrá renunciar o transferir, a órganos con personalidad jurídica distinta del Estado, las prerrogativas que conforman el poder de supervisión en materia de Administración Pública, lo cual implica la determinación de las condiciones esenciales de la organización y del funcionamiento del servicio público definidas en el artículo 44 de la presente ley.

Conforme con la Constitución de la República, la transferencia de la titularidad de atribuciones y competencias en beneficio de la Administración local nunca podrá constituir un obstáculo al ejercicio del poder de supervisión del Estado.

#### **Artículo 47.- De las condiciones esenciales de la organización y del funcionamiento de los servicios públicos.**

El Estado y los Municipios siempre se reservarán la determinación de las siguientes condiciones esenciales de organización y de funcionamiento de los servicios públicos:

1. Normas que determinen la aplicación de los principios de igualdad de acceso y de tratamiento de los usuarios, lo cual implica el control del sistema tarifario;



2. Normas que determinen la continuidad del servicio público;
3. Normas básicas de calidad en la prestación del servicio público;
4. Normas de remuneración de la prestación del servicio público garantizando el cumplimiento de los principios constitucionales de razonabilidad y de proporcionalidad;
5. Normas que garanticen la supervisión del servicio por el Estado o los Municipios.

La determinación de estas normas concierne a todos los servicios públicos aunque estos servicios sean delegados a una empresa privada.

### SECCION 3 -DE LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.

#### **Artículo 48.- De la autonomía jurídica.**

La autonomía jurídica de un órgano administrativo resultará de la atribución de una personalidad jurídica distinta de la personalidad del Estado o de los Municipios; lo cual supone que responde al conjunto inseparable de los elementos siguientes:

- a) Capacidad de realizar y adoptar actos jurídicos en nombre propio, comprometiendo con su actuación su responsabilidad administrativa, civil y penal;
- b) Capacidad de actuar en justicia;
- c) Órganos rectores, nombrados o elegidos, con prerrogativas de auto-organización y nombramiento por el titular de los subordinados, conforme con la Ley de Función Pública;
- d) Presupuesto propio con capacidad de generar ingresos propios, sin desmedro de los subsidios que pueda recibir de otras fuentes;
- e) Patrimonio propio.

Los órganos administrativos del Estado o de los Municipios que gocen autonomía jurídica estarán adscritos bajo una relación de supervisión a la Administración Pública Central o a la Administración Municipal.

La autonomía jurídica de un órgano administrativo, sea persona o organismo de derecho privado, nunca podrá obstaculizar el poder de supervisión del Estado.

#### **Artículo 49.- De la autonomía administrativa.**

La autonomía administrativa de un órgano administrativo resultará de la delegación explícita, por el Estado o el Municipio, de atribuciones y competencias para cumplir la desconcentración de una función administrativa o un servicio público, sin que, en ningún caso, este acto confiera autonomía jurídica. Estos órganos desconcentrados quedarán incorporados bajo jerarquía a la Administración Pública del Estado o a la Administración Local.

#### **Artículo 50.- De la autonomía presupuestaria.**

La autonomía presupuestaria de un órgano administrativo resultará de la atribución, por el Estado o el Municipio, de la capacidad y responsabilidad de gestión de apropiaciones presupuestarias globalizadas para cubrir los gastos de funcionamiento o inversión que necesita la función administrativa que le ha sido delegada.

El Estado o los Municipios podrán otorgar autonomía presupuestaria a un órgano administrativo para cumplir la desconcentración de una función administrativa sin que, en ningún caso, este acto confiera autonomía jurídica. Estos órganos desconcentrados quedarán incorporados bajo jerarquía a la Administración Pública del Estado o Administración Local.

El presupuesto de los órganos administrativos que gocen de autonomía presupuestaria podrá figurar en el Anexo del Presupuesto General del Estado o del Municipio del que dependen. En todo caso, los créditos otorgados se recapitularán en el Presupuesto General.

### CAPÍTULO III

#### DE LAS ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS

### SECCION 1- DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

#### **Artículo 51.- De la personalidad jurídica del Estado.**

El Estado está dotado de la personalidad jurídica de derecho público y los órganos que integran la Administración Pública actuarán, en principio, en su nombre.

No obstante, la Ley podrá otorgar a un órgano administrativo una personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, bajo las condiciones establecidas en la presente ley.



## **Artículo 52.- De la atribución de personalidad jurídica distinta del Estado.**

La atribución de la personalidad jurídica confiere al órgano administrativo la capacidad de realizar el conjunto de misiones, atribuciones y competencias que justifican su existencia, mediante actos administrativos y jurídicos que adoptará en nombre propio comprometiendo con su actuación su responsabilidad.

La atribución a un órgano administrativo de una personalidad jurídica distinta de la del Estado, requerirá que éste posea los elementos ligados a sus responsabilidades: la existencia de órganos propios con capacidad de asumir; presupuesto y patrimonio propios; atribuciones y competencias; las potestades jerárquicas necesarias a su organización y funcionamiento y capacidad de actuar en justicia.

La personalidad de derecho público es incompatible con una actividad lucrativa industrial o comercial, salvo autorización legal de ejercer actividades accesorias y complementarias de la misión principal.

## **Artículo 53.- Del régimen jurídico de los órganos administrativos.**

La actividad de los órganos administrativos esta regida por el derecho público, salvo el caso de las empresas públicas.

Las personas jurídicas distintas del Estado o de los Municipios serán de derecho público cuando sus actos de gestión estén regidos por un régimen exclusivo o principal de derecho administrativo o actúen comprometiendo la responsabilidad administrativa, civil y penal del Estado o del Municipio.

Los actos de los órganos de derecho público, encomendados de servicios públicos administrativos permanecerán regidos por el derecho público, aunque fueran relativos a la actividad lucrativa accesoria o complementaria que le ha sido autorizada.

Los actos de carácter general relativos a la organización y el funcionamiento del servicio permanecerán regidos por el derecho público, aunque se le otorgue a un órgano administrativo la personalidad de derecho privado.

## **SECCION 2- DE LA TITULARIDAD Y DEL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS.**

### **Artículo 54.- De las atribuciones y competencias.**

A cada órgano de la Administración Pública le corresponde un conjunto de atribuciones que determinará su competencia.

Se considerarán atribuciones de un órgano administrativo las misiones, funciones y responsabilidades que le sean encomendadas.

Es competencia de un órgano administrativo su capacidad jurídica de adoptar normas que modifiquen el ordenamiento jurídico con un alcance general o particular.

La titularidad de las atribuciones y competencias de los órganos administrativos se fundamenta en la Constitución o en la Ley y es irrenunciable e indelegable, salvo descentralización territorial. En este caso, la transferencia a la Administración Local de competencias, en plena titularidad y ejercicio, nunca alterará las prerrogativas de supervisión del Estado.

El ejercicio de las atribuciones y competencias otorgadas constituye deber propio del titular, salvo las facultades de delegación de competencias previstas en la presente ley.

### **Artículo 55.- De la distribución de las atribuciones y competencias.**

Con respeto a las atribuciones y competencias asignadas a las Secretarías de Estado y Órganos Autónomos y Descentralizados, pertenece al Poder Ejecutivo racionalizar el ejercicio de las atribuciones y competencias que le incumban.

El Reglamento General de la Administración Pública establecerá las directrices de distribución de las competencias y atribuciones de modo que cumplan con los principios organizativos establecidos por la presente ley y faciliten el logro de los resultados establecidos en las políticas públicas. Conforme con esta ley y con el Reglamento General de la Administración Pública, cada autoridad jerárquica organizará la complementariedad de las competencias y atribuciones entre los órganos de su sector.

La distribución de las atribuciones y las competencias de los Municipios se hará conforme con la Ley Orgánica Municipal.

#### **Artículo 56.- De la delegación de firma.**

Los titulares del poder normativo, en el ámbito de su competencia, podrán, de forma expresa, delegar la firma de sus actos administrativos a órganos jerárquicamente subordinados.

La delegación de firma no supone alteración de la titularidad de la competencia ni de la responsabilidad de su ejercicio. Los actos administrativos que se adopten por delegación de firma indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictados por el órgano delegante.

El órgano delegante podrá, en cualquier momento y de oficio, sustituirse al delegatario o anular sus decisiones antes de que éstas sean definitivas.

#### **Artículo 57.- De la delegación de competencia.**

Los titulares del poder normativo, en el ámbito de sus competencias, podrán, de forma expresa, delegar el ejercicio de éstas en otros órganos administrativos, aún cuando no sean jerárquicamente dependientes.

La facultad de un órgano administrativo de delegar sus competencias deberá estar prevista expresamente en las disposiciones que le otorgan estas competencias. Las prerrogativas de sustitución del órgano delegante al delegatario, y sus requisitos de forma y de fondo, deberán estar previstas en el acto de delegación. En el caso de delegación de la gestión de un servicio público a una persona jurídica distinta del Delegante, el acto de delegación deberá satisfacer todos los requisitos de fondo y de forma prescritos al Capítulo IV de la presente ley.

La delegación de competencia no supone alteración de la titularidad de la competencia. Sin embargo, en ningún caso, el órgano administrativo podrá delegar la totalidad de sus competencias ni renunciar a su poder de supervisión y de control de la actuación del delegatario.

La delegación de competencia estará establecida en un acto administrativo unilateral cuando el beneficiario no tenga una personalidad jurídica distinta del delegante, y en un convenio o contrato de derecho público en el caso contrario. En todos los casos, los actos jurídicos del delegatario estarán realizados en nombre de la persona jurídica del Delegante.

Párrafo: Para los términos de la presente Ley, será:

- a. Autoridad delegante o Delegante, el órgano del Estado o del Municipio que transfiere el ejercicio de parte de sus atribuciones y competencias;

- b. Órgano delegatario o Delegatario, el órgano beneficiario del ejercicio de las atribuciones y competencias;
- c. Acto delegatorio, el instrumento jurídico, acto administrativo unilateral o convenio, que autoriza o realiza la delegación.

#### **Artículo 58.- De las competencias irrenunciables.**

En ningún caso, el Estado podrá transferir, a órganos con personalidad jurídica distinta del Estado, las competencias que conforman las atribuciones esenciales del Estado en materia de Administración Pública y particularmente las siguientes:

1. La definición de las condiciones esenciales de la organización y del funcionamiento del servicio público definidas en el artículo 47;
2. El mantenimiento del orden público, lo cual incluye la protección de la dignidad de la persona humana, salubridad, tranquilidad y seguridad públicas y de las buenas costumbres;
3. El poder de supervisión y de control de la actuación de los órganos autónomos o descentralizados y contratantes de la Administración Pública;
4. La determinación de las infracciones penales o administrativas y sus sanciones penales o administrativas;
5. La determinación de nuevas tasas; impuestos o todo tipo de contribuciones sin contrapartida de servicio que no sean autorizados por ley.

Del mismo modo, tampoco los Municipios podrán transferir las atribuciones y competencias irrenunciables mencionadas en el presente artículo que les correspondan en base a la Constitución.

Sin embargo, se podrán delegar competencias de control y de supervisión a Autoridades Independientes y Reguladores, cuando lo justifique mayor garantía de transparencia e imparcialidad en la protección de los derechos de las personas o organización y funcionamiento del mercado en un sector, conforme con la presente ley.

#### **Artículo 59.- De la colaboración leal entre titulares de competencias.**

Los órganos administrativos actuarán y se relacionarán de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por los otros órganos y Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a los otros órganos y Administraciones.
- c) Facilitar a los otros órganos y Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que los otros órganos y Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

Las normas y actos dictados por los órganos en el ejercicio de su propia competencia deberán ser observadas por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración.

Los conflictos de atribuciones sólo podrán suscitarse entre órganos de una misma Administración no relacionados jerárquicamente, y respecto a asuntos sobre los que no haya finalizado el procedimiento administrativo.

### SECCION 3- DE LOS TITULARES DE LAS ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS.

#### **Artículo 60.- De las atribuciones y competencias administrativas del Presidente de la República.**

Le corresponde al Presidente de la República, además de sus competencias constitucionales expresas, determinar el conjunto de políticas, estrategias, sistemas, normas y métodos que ejecutarán las Secretarías de Estado, con el objetivo de maximizar los recursos y asegurar el cumplimiento de la misión del Poder Ejecutivo del Estado.

Para garantizar una gestión armónica, eficaz y eficiente, ejercerá sus prerrogativas de Autoridad máxima de la Administración Pública con pleno respeto a las atribuciones y competencias de las Secretarías de Estado creadas por Ley. Impulsará la ejecución, el control y la evaluación de las políticas públicas, concertándose con los Secretarios o Secretarías de Estado en cargo de cartera, en el Consejo de Gobierno.

El Presidente de la República determinará, en el Reglamento General de la Administración Pública, las materias de naturaleza reglamentaria que deberán ser deliberadas previamente en Consejo de Gobierno o asesoradas por los órganos rectores del sector concernido. Podrá delegar por decreto las competencias reglamentarias que juzgue útil para el cumplimiento de las funciones que les asignan las leyes o decretos.

#### **Artículo 61.- De las atribuciones y competencias de los Secretarios o Secretarías de Estado.**

Los Secretarios o Secretarías de Estado encargados de una cartera dirigen las Secretarías de Estado a nivel de las cuales la ley estructurará las atribuciones y competencias del Poder Ejecutivo para orientar, normar, ejecutar, supervisar, evaluar o controlar la actividad administrativa del Estado. En esta calidad, le corresponden presentar al Presidente de la República los anteproyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones relativos a las cuestiones atribuidas a su dependencia; y asesorar la Presidencia y el Consejo de Gobierno en los mismos asuntos.

En cada Secretaría, el Secretario de Estado, encargado de la cartera definirá, con la colaboración de los demás órganos de la Administración Pública y órganos adscritos a su sector, los principios, sistemas, normas y métodos de ejecución de las políticas públicas, planes, programas y proyectos nacionales, sectoriales y regionales, atinentes a los intereses y servicios que le sean asignados.

Con respeto pleno a la jerarquía de las normas y principio de buena administración, los Secretarios de Estado ajustarán su actuación al cumplimiento de las resoluciones adoptadas por o en Consejo de Gobierno. En su calidad de órgano superior de la Administración Pública en un sector determinado, el Secretario de Estado, encargado de cartera, dispondrá de las prerrogativas jerárquicas necesarias para la organización y funcionamiento de su sector. Salvo en las materias reservadas a decretos, reglamentos o instrucciones presidenciales, ejercerá el poder normativo con alcance general o particular para expedir los asuntos que le han sido delegados por el Presidente de la República.

Además de las facultades que le atribuya la ley, le corresponderá al Secretario de Estado encargado de cartera:

- a) Disponer los gastos y recursos propios de los servicios de su Secretaría, dentro del importe de las apropiaciones y recursos autorizados.
- b) Proponer al Presidente de la República el nombramiento y remoción de los funcionarios de confianza en la Secretaría de Estado. En el caso de los servidores públicos de carrera procederá conforme con los mecanismos y requisitos establecidos en la ley de función pública.

Para alcanzar los fines y objetivos que tiene asignados y mejorar la eficacia de su gestión, cada Secretario de Estado, encargado de cartera podrá proceder como sigue:

- a) Delegar firma y competencias, dentro de los límites de la ley, en los Subsecretarios de Estado y órganos subordinados o desconcentrados integrados al sector cuando resulte conveniente.
- b) Avocar, esto es: volver a conocer, sea para modificar o ratificar, un asunto determinado a cargo de un Subsecretario de Estado, un órgano desconcentrado adscrito o cualquier otro subordinado.
- c) Resolver los conflictos surgidos entre las unidades operativas subordinadas y adscritas a su sector.

#### **Artículo 62.- De las atribuciones y competencias de los Municipios.**

Las atribuciones y competencias de los Municipios estarán determinadas por la ley orgánica que rige la Administración municipal.

La titularidad de las atribuciones y competencias de los Municipios se establece por la ley que las transfiera y es irrenunciable e indelegable, salvo el caso de la reestructuración eventual de la Administración Local. Incumbe a los Municipios ejecutar por sí mismo las atribuciones y competencias, salvo los casos de delegación o descentralización funcional previstos de conformidad con la presente ley.

El Poder Ejecutivo podrá delegar a los Municipios atribuciones y competencias, sin transferencia de titularidad, bajo convenios de gestión delegada.

#### **Artículo 63.- De las atribuciones y competencias de los Órganos Autónomos y Descentralizados.**

Los Órganos Autónomos y Descentralizados colaborarán al cumplimiento de los fines del Estado de Derecho Social y Democrático,

mediante los sistemas de gestión indirecta de los servicios públicos establecidos en el capítulo IV de la presente ley.

Las atribuciones y competencias de los Órganos Autónomos y Descentralizados estarán delimitadas por la ley que le constituyen en conformidad con los principios y requisitos establecidos en la presente ley. El ejercicio de las atribuciones y competencias conferidas a los Órganos Autónomos y Descentralizados del Estado es indelegable y se cumplirá bajo el poder de supervisión del Estado.

#### **SECCIÓN 4- DEL PODER NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

##### **Artículo 64.- Del poder normativo del Presidente de la República**

El Presidente de la República dispone, por principio, del poder reglamentario de aplicación de la ley, y también, para cumplir los fines del Estado, de un poder normativo autónomo u originario que se fundamenta, aún en ausencia de atribución legal, explícita o implícitamente, en la misión asignada por la Constitución.

En el ámbito de la Administración Pública, el Presidente de la República ejerce su poder reglamentario mediante los siguientes actos:

- a) Decretos, con alcance general o particular, los cuales podrán ser deliberados o concertados en Consejo de Gobierno;
- b) Reglamentos, los cuales podrán ser deliberados o concertados en Consejo de Gobierno,
- c) Instrucciones, para la regulación interna de la Administración Pública.

La firma de los decretos y reglamentos deliberados o concertados en Consejo de Gobierno es indelegable.

En las materias o actuaciones que determine la ley, la consulta del Consejo de Gobierno podrá constituir una condición substancial de legalidad de la formación de los actos administrativos, así como, en aplicación del principio de paralelismo de las formas, de la modificación o abrogación de los mismos.

##### **Artículo 65.- Del poder normativo de los Secretarios de Estado**

Los Secretarios de Estado habilitados por Ley a regular un sector disponen, por principio, del poder normativo en este sector, a excepción de las competencias explícitamente atribuidas a otro órgano.

Los actos jurídicos de los Secretarios de Estado se harán de conformidad con los actos jurídicos del Presidente de la República.

En su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo y Autoridad máxima de la Administración Pública, el Presidente de la República dispone de las prerrogativas de avocación de los asuntos para modificar o abrogar los actos de los Secretarios de Estado, con sujeción plena a los principios de seguridad jurídica y de razonabilidad respecto a los derechos en los terceros. En el marco de sus atribuciones y competencias respectivas, los Secretarios de Estado ejercerán su poder normativo mediante reglamentos, resoluciones, las cuales podrán tener un alcance general o determinado, e instrucciones. La firma de los reglamentos es indelegable.

#### **Artículo 66.- Del poder normativo de los Órganos Autónomos y Descentralizados.**

En el marco de las atribuciones y competencias que les sean conferidas por ley, los Órganos Autónomos y Descentralizados usarán de un poder normativo, con alcance general o particular, estrictamente restringido al necesario cumplimiento de la función asignada.

El poder reglamentario es indelegable.

#### **Artículo 67.- Del alcance del poder normativo de la Administración Pública.**

Para el cumplimiento de su misión, la Administración pública dispone del poder normativo de emitir normas que, sin ser ley ni sentencia judicial, crean unilateralmente obligaciones o derechos para los administrados, servidores o terceros.

El Presidente de la República, los Ministros o Ministras y las autoridades municipales disponen del poder de emitir reglamentos con carácter general que afectan a los administrados, usuarios o terceros, de modo indeterminado.

Las autoridades jerárquicas de los Órganos Autónomos y Descentralizados disponen del poder de emitir reglamentos que solo afecten a los usuarios y servidores del servicio.

Los actos jurídicos de los órganos autónomos y descentralizados se harán de conformidad con la jerarquía de las normas y según los requisitos previstos en el Capítulo IV de la presente ley. Cuando constituyen el ejercicio de competencias de gestión de un servicio público funcionalmente

descentralizado, los actos de los Órganos Autónomos y Descentralizados sólo podrán revisarse por vía contenciosa.

#### **Artículo 68.- De los límites de la potestad del Poder Ejecutivo.**

Los actos jurídicos del Poder Ejecutivo no podrán regular materias de competencia legislativa ni infringir normas de rango legislativo. Además, sin perjuicio de su función de aplicación de la ley, no podrán restringir los derechos fundamentales de las personas garantizados por la Constitución de la República ni tipificar delitos, faltas o infracciones de naturaleza penal ni establecer penas o sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter penal.

#### **SECCIÓN 5- DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

#### **Artículo 69.- De la nomenclatura de los actos administrativos.**

La Administración Pública usará una misma nomenclatura coherente y jerarquizada, para la denominación de sus actos administrativos. El Reglamento General de la Administración Pública determinará, con claridad, precisión y con un objetivo de estabilidad institucional, los actos administrativos, los procedimientos de elaboración, requisitos de forma y fondo y puntualizará el rango jerárquico de cada tipo de acto administrativo.

#### **Artículo 70.- Del alcance normativo de los actos administrativos.**

Cuando los actos administrativos creen obligaciones, al externo o interno de la Administración, se usará exclusivamente uno de los instrumentos jurídicos siguientes: Decretos; Reglamentos; Resoluciones; Instrucciones y Circulares.

El Reglamento General de la Administración Pública determinará la denominación de los actos administrativos que no crean obligaciones a personas ajenas al servicio, tales como opiniones, propuestas, o todo tipo de acto previo a la toma de decisión de un órgano administrativo.

Se presumirá que los otros actos administrativos contienen exclusivamente disposiciones interpretativas de las normas vigentes, sin que éstas puedan agregar, en ningún caso, nuevas obligaciones.

#### **Artículo 71.- De la jerarquía de los actos administrativos.**

Los actos administrativos estarán ordenados jerárquicamente, en función de los criterios siguientes:



- a) el tipo de acto: decreto, reglamento, instrucción, resolución, circular;
- b) el rango jerárquico del autor en el seno del Poder Ejecutivo: Presidente de la República; Secretario de Estado; Subsecretario de Estado; Autoridad de un Órgano Autónomo o descentralizado y subalternos de todos estos;
- c) el alcance jurídico a nivel de las personas destinatarias: alcance general, determinado o individual;
- d) la naturaleza de las consultas previas a su adopción, las cuales constituirán formalidades substanciales, aunque el autor no esté vinculado por dichas consultas: deliberación o concertación en Consejo de Gobierno o no;
- e) el alcance normativo del contenido del acto: acto normativo o decisión ejecutoria; acto no normativo tales como recomendaciones, opiniones, propuestas.

#### **Artículo 72.- De los actos administrativos materiales.**

La actuación de los servidores públicos se realizará de conformidad con las normas establecidas en los actos jurídicos, los cuales podrán ser:

1. Actos administrativos unilaterales, que se imponen a sus destinatarios independientemente de su voluntad;
2. Actos convencionales o contractuales de derecho público o de derecho privado, que comprometen la Administración Pública.

#### **Artículo 73.- De los actos administrativos unilaterales.**

Son actos administrativos unilaterales de carácter general los que afectan, de forma no individualizada, los administrados, usuarios o servidores concernidos por el ámbito de la competencia del órgano autor del acto.

Son actos administrativos unilaterales de carácter particular los que afectan una o varias personas físicas o morales determinadas.

Los actos administrativos unilaterales de carácter particular estarán establecidos en conformidad con los actos administrativos unilaterales de carácter general.

#### **Artículo 74.- De los actos convencionales.**

El Reglamento de la Administración Pública dispondrá los requisitos estándares básicos relativos a los convenios o contratos que autorice.

A fines de protección del interés general, el Reglamento General de la Administración Pública tipificará las cláusulas o disposiciones de naturaleza unilateral o exorbitantes que se deberán incluir en los convenios o contratos y que permitan a la Administración Pública contratante ejercer, entre otros poderes de supervisión, la facultad de modificar o revocar en forma unilateral los mismos.

El perjuicio sufrido en razón del poder normativo de la Administración Pública contratante generará derechos de indemnización a la parte afectada. Por el contrario, los órganos administrativos, dotados de personalidad jurídica propia, no serán responsables de los perjuicios generados como resultado del ejercicio de las prerrogativas del Estado que pueden haberle causado daño a la parte contratante.

#### **Artículo 75.- De la legalidad de los actos administrativos.**

La legalidad de un acto administrativo se determinará por la observancia de la totalidad de los siguientes criterios:

1. Fundamento jurídico: existencia de una base jurídica y respeto de la jerarquía de las normas;
2. Competencia del órgano autor del acto, delimitada en razón de sus atribuciones, del ámbito territorial de su actuación y de la vigencia de su mandato;
3. Conformidad de los objetivos y motivos del acto con los fines que justifican su institución;
4. Correcta calificación jurídica de la situación de hecho;
5. Proporcionalidad de la medida;
6. Respeto de las reglas substanciales de forma y de procedimiento, las cuales contemplarán, además del principio de paralelismo de las formas y del respeto de los procedimientos relativos a información, consulta, propuesta, supervisión o control previa o posteriormente a la decisión, todas las reglas formales y trámites que el Reglamento General de la Administración Pública atribuirá calidad substancial.



## CAPITULO IV DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

### SECCION 1 - DE LOS PRINCIPIOS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA.

#### Artículo 76.- Del principio rector.

El Estado y los Municipios cumplirán en principio por sí mismos, en gestión directa, las misiones y atribuciones que les hayan sido asignadas.

Por lo tanto, y únicamente en los casos y según las condiciones previstas en la presente Ley, el Estado y los Municipios podrán confiar parte de sus funciones a otras personas u órganos dotados de personalidad jurídica distinta, sean estas personas de derecho público o de derecho privado, bajo las condiciones de forma y de fondo enunciadas en este capítulo.

Cualquier sea el modo de gestión de servicio público elegido, el Estado y los Municipios siempre se reservarán la determinación de las condiciones esenciales de organización y de funcionamiento de los servicios públicos, conforme al Artículo 44 de la presente ley.

#### Artículo 77.- De las modalidades de gestión.

La gestión administrativa podrá ser directa o indirecta según los criterios establecidos por la presente Ley.

Habrà gestión directa, cuando el Estado o el Municipio cumplan por sí mismos un servicio público, confiando el ejercicio de atribuciones y competencias inherentes a este servicio a órganos administrativos sin personalidad jurídica distinta. La gestión directa puede ser centralizada o desconcentrada.

Habrà gestión indirecta, cuando el Estado o los Municipios cumplan el servicio público mediante otras personas físicas o morales con personalidad jurídica distinta sea de derecho público o de derecho privado. La gestión indirecta podrá efectuarse mediante delegación o mediante descentralización y en este último caso, puede ser por transferencia del ejercicio o de la titularidad de las atribuciones y competencias.

### SECCIÓN 2- DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA CENTRALIZADA.

#### Artículo 78.- De la gestión centralizada

Habrà gestión centralizada cuando el Estado o el Municipio ejerzan sus atribuciones y competencias administrativas por medio de órganos administrativos que le sean jerárquicamente subordinados.

### SECCIÓN 3- DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DESCONCENTRADA.

#### Artículo 79.- De la gestión desconcentrada.

Habrà gestión desconcentrada cuando el Estado o el Municipio confíen el ejercicio de un servicio público a un órgano administrativo integrado a su entidad, con autonomía administrativa y/o presupuestaria.

#### Artículo 80.- De la finalidad y del objeto de la gestión desconcentrada.

Conforme al principio de subsidiaridad, la gestión desconcentrada será, bajo reserva de mayor eficacia y eficiencia, la norma de la organización y funcionamiento de los órganos administrativos encargados de la ejecución de las políticas públicas y podrá implicar cualquiera atribución y competencia del Estado o de los Municipios.

#### Artículo 81.- Del Instrumento de la gestión desconcentrada.

La gestión desconcentrada se establecerá por Ley o por Decreto mediante un acto de delegación de competencias, conforme con los criterios consignados en el Capítulo III de la presente Ley.

### SECCIÓN 4- DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DELEGADA.

#### Artículo 82.- De la gestión delegada

Habrà gestión delegada cuando el Estado o los Municipios deleguen el ejercicio de atribuciones y competencias administrativas a un órgano administrativo que, aún sea provisto de personalidad jurídica propia, actúa en nombre del Estado o del Municipio, recayendo la responsabilidad de su actuación en la persona del Delegante.

En razón de su carácter derogatorio al principio de responsabilidad de las personas morales, la gestión delegada tendrá un carácter excepcional y razonablemente limitado en el tiempo.

#### Artículo 83.- Del objeto y finalidad de la gestión delegada

La gestión delegada podrá tener como objeto: un servicio público con carácter comercial, industrial o de otra índole; la construcción y la gestión de obras públicas o la gestión de un patrimonio público, siempre que respete las competencias irrenunciables del Estado y de los Municipios.

La gestión delegada de un servicio público tendrá por finalidad garantizar mayor eficacia y eficiencia del servicio público delegado y se justificará explícita y motivadamente en conformidad con los principios organizativos de la presente Ley y, especialmente, con el principio de unidad de la Administración Pública.

#### **Artículo 84.- De los instrumentos de la gestión delegada**

La delegación de servicio público se establecerá por la ley de creación del órgano administrativo delegatario o, en el caso de la delegación a un órgano existente, por aprobación legislativa del convenio de delegación de servicio público.

El acto de delegación del servicio público determinará las obligaciones respectivas del delegante y del delegatario; el sistema tarifario; el término a un plazo razonable de la delegación; eventualmente, la caducidad del órgano delegatario; y el régimen de retrocesión de los bienes. El mismo preverá las formas y condiciones del poder de supervisión o consignará las cláusulas exorbitantes que necesiten el Estado o los Municipios para garantizar el respeto de los principios de igualdad, continuidad y mutabilidad del servicio público.

#### **Artículo 85.- Del poder de supervisión de la gestión delegada.**

Para garantizar los principios de la Ley y la coherencia de las políticas públicas, el Estado o el Municipio Delegante ejercerán un poder de supervisión que, al nivel funcional, se podrá asimilar al poder jerárquico y que, por lo menos, deberá incluir las siguientes prerrogativas:

1. Dirección y instrucción,
2. Avocación, anulación o reformación de los actos, a posteriori, en virtud de un recurso administrativo, basándose tanto en aspectos de oportunidad como de legalidad;
3. Modificación y rescisión unilateral de la habilitación o del convenio de delegación;
4. Información y/o aprobación previa de los actos con relación a presupuesto, tarifa, alineación patrimonial y recursos humanos;
5. Substitución en caso de que el delegatario incurra gravemente en el incumplimiento del servicio público delegado.

### **SECCIÓN 5 - DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA.**

#### **Artículo 86.- De la gestión descentralizada**

Habrá gestión descentralizada cuando el Estado o los Municipios confíen el cumplimiento del servicio público a otra persona física o jurídica, sea de derecho público o privado, la cual compromete con su actuación su propia responsabilidad jurídica y no la responsabilidad del Estado o del Municipio delegante.

La gestión descentralizada puede ser funcional o territorial, según se transfiera sólo el ejercicio de las competencias o el ejercicio y la titularidad de las mismas.

#### **Artículo 87.- Del objeto y finalidad de la descentralización funcional.**

La gestión descentralizada funcional podrá tener como objeto: un servicio público con carácter comercial, industrial o de otra índole; la construcción y la gestión de obras públicas o la gestión de patrimonio público, siempre que respete las competencias exclusivas del Estado y de los Municipios.

La descentralización funcional de los servicios públicos mediante órganos autónomos o descentralizados o mediante la colaboración de particulares representados por instituciones de derecho privado tendrá por finalidad garantizar mayor eficacia y eficiencia del servicio público descentralizado y se justificará explícita y motivadamente en conformidad con los principios organizativos de la presente Ley y, especialmente, con el principio de unidad de la Administración Pública.

#### **Artículo 88.- De los requisitos de la descentralización funcional.**

La gestión descentralizada funcionalmente estará sujeta a los siguientes requisitos de fondo y/o de forma:

1. Requisitos que conformarán, sin excepción alguna, la legalidad del acto: los requisitos vinculados al principio de continuidad del servicio público; al respeto de los derechos de los usuarios; a las condiciones esenciales de organización y funcionamiento del servicio público exigidas por el órgano delegante;
2. Requisitos que conformarán la legalidad del acto, bajo reserva de la apreciación de circunstancias de hecho: la verificación previa de

la existencia suficiente de recursos y fuentes de ingresos propios del delegatario, para responder de la calidad del servicio y de su solvencia en caso de daño a usuarios o terceros.

El Reglamento General de la Administración Pública establecerá los requisitos y condiciones de lugar a ser especificados por la autoridad delegante.

#### **Artículo 89.- De los instrumentos de descentralización funcional.**

La descentralización funcional de un servicio público se establecerá, por Ley, mediante los estatutos de creación del órgano o, en el caso de órganos existentes, aprobación del convenio de colaboración; concesión; asociación en participación, transferencia de propiedad accionaria u otra modalidad contractual, en la forma y con los límites que establezca la ley.

Los estatutos o el convenio de colaboración determinarán las obligaciones respectivas de la Administración Pública Delegante y del órgano encomendado, conforme con el Cuaderno de Cargas Tipo previsto al artículo 90 de la presente ley; control del sistema tarifario; el término a plazo compatible con el principio de libre competencia; la caducidad eventual del órgano beneficiario y el régimen de retrocesión de los bienes. El mismo preverá las formas y condiciones del poder de supervisión y consignará, en cláusulas exorbitantes, lo que necesite el respeto de los principios de igualdad, continuidad; mutabilidad del servicio público y el principio de seguridad jurídica de los contratos públicos. En base al mismo principio y cuando lo justifique la salvaguardia del servicio público, la administración delegante podrá o tendrá que denunciar el convenio, mediante la justa indemnización de su contratante.

Los convenios de colaboración de servicio público y los actos subsecuentes relativos a las relaciones entre la administración delegante y el órgano beneficiario estarán siempre regidos por el derecho público. Los mismos precisarán, entre otros elementos, los compromisos financieros autorizados por ambas partes.

Todos los actos estarán sometidos a principio de publicidad y transparencia.

#### **Artículo 90.- Del poder de supervisión de la descentralización funcional.**

Para garantizar los principios de la Ley y la coherencia de las políticas públicas, el Estado o el Municipio delegante ejercerán un poder de supervisión que incluirá las siguientes prerrogativas:

6. De forma obligatoria: las prerrogativas de modificación y de rescisión unilateral de la habilitación o del convenio de colaboración y las modalidades de salvaguardia en caso de que el órgano administrativo incurra en un incumplimiento que ponga en peligro la finalidad de la función administrativa.
7. De forma opcional, a la apreciación de la Autoridad delegante: las prerrogativas de someter determinados actos a su información y aprobación previa.

El Reglamento General de la Administración Pública puntualizará las normas aplicables a la gestión funcionalmente descentralizada, tipificando los derechos y deberes de parte del Delegante y del órgano encomendado en un documento cuya denominación será: Cuaderno de Cargas Tipo de los Convenios de Colaboración de Servicio Público. Igualmente, establecerá los principios de indemnización de los cocontratantes de la Administración Pública y en específico las condiciones y mecanismos en los cuales intervendrá el Juez administrativo en la materia.

#### **Artículo 91.- De la descentralización territorial.**

Habrà gestión descentralizada territorialmente cuando el Estado transfiera la titularidad y el ejercicio de competencias a otra entidad político-administrativa dotada de una personalidad jurídica distinta del Estado, actuando ésta bajo el principio constitucional de libertad de administración, comprometiendo su propia responsabilidad jurídica, administrativa y presupuestaria.

#### **Artículo 92.- Del objeto de la descentralización territorial.**

La descentralización territorial podrá tener por objeto la gestión de servicios públicos con carácter comercial, industrial o de otra índole; la construcción y la gestión de obras públicas o la gestión de patrimonio público, siempre que el Estado mantenga la titularidad de sus competencias irrenunciables y garantice los requisitos establecidos en la presente Ley.

### **Artículo 93.- De la finalidad y alcance de la descentralización territorial.**

La descentralización territorial tendrá por finalidad otorgar mayor autonomía funcional y profundizar la libertad constitucional de auto-administración de las colectividades locales que arraigan la Ciudadanía, siempre que permita al Estado cumplir con efectividad sus misiones y sus fines.

La descentralización tendrá por consecuencia que el Estado pueda compartir el ejercicio de sus competencias exclusivas con la autoridad descentralizada, siempre que ésta actúe en complementariedad con las normas determinadas por el Estado y bajo su poder de supervisión.

## **TÍTULO IV DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **Capítulo I**

#### **De los instrumentos de coordinación de la Administración Pública**

##### **SECCIÓN 1- DE LA COORDINACION POLÍTICA**

### **Artículo 94.- De la planificación.**

La actividad administrativa cotidiana deberá sustentarse en una estrategia sostenible de desarrollo económico y social de largo plazo. Estará expresada, para el mediano plazo, en el Plan Plurianual Integrado del Sector Público y sus correspondientes actualizaciones a través de políticas, objetivos y prioridades consistentes, coherentes, viables y con índices de evaluación de su cumplimiento, puntualizados en planes de nivel territorial de suficiente eficiencia y en planes sectoriales, intersectoriales e institucionales.

La ley fijará el sistema de principios, normas, órganos y procesos necesarios de planificación e inversiones públicas para lograr estos fines y establecerá la vinculación de los mismos con el sistema integrado de administración financiera del Estado integrado por los principios, normas, órganos y procesos que hacen posible la captación de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de sus fines.

El sistema de planificación e inversiones públicas se enmarcará en pleno respeto a los principios de concertación social y colaboración leal de los órganos administrativos.

### **Artículo 95.- Del alcance jurídico de la planificación.**

Los instrumentos de planificación económica, social y territorial deberán coordinarse lógicamente y jurídicamente, a nivel horizontal y vertical. Para mayor eficiencia de la planificación, las leyes adjetivas y el Reglamento General de la Administración Pública indicarán el alcance normativo respectivo de los instrumentos de planificación y sus interrelaciones.

Los programas o proyectos de inversiones y obras públicas, a nivel nacional y territorial, deberán ser vinculados en base a una relación de conformidad o de compatibilidad.

### **Artículo 96.- Del Consejo de Gobierno.**

El Consejo de Gobierno será el órgano colegiado de concertación y coordinación regular de las políticas públicas y de dirección del trabajo gubernamental, bajo el liderazgo del Presidente de la República.

El Presidente de la República, o en su ausencia el Vicepresidente de la República, presidirá la conducción de sus trabajos. Integrarán el Consejo de Gobierno los Secretarios de Estado titulares de una cartera.

Cuando se considere que así lo justifica el orden del día, podrán participar al Consejo de Gobierno otros funcionarios, por convocatoria expresa del Presidente de la República.

### **Artículo 97.- De las atribuciones del Consejo de Gobierno.**

Corresponderá al Consejo de Gobierno:

- a) Proponer, discutir, deliberar y aprobar políticas públicas, planes y proyectos estatales, territoriales y sectoriales, así como los programas y proyectos de mayor relevancia elaborados por los órganos rectores de la planificación y presupuesto y demás Secretarías de Estado o Gabinetes Intersectoriales que les integren.
- b) Proponer acciones para la eficaz y oportuna ejecución, implementación y coordinación de los programas, planes y proyectos nacionales aprobados.

- c) Conocer los Proyectos de Decretos de mayor relevancia que el Presidente juzgue útil transmitir.
- d) Conocer del informe que el Presidente de la República pueda solicitar a uno o varios Secretarios de Estado sobre algún asunto de interés estatal a fin de coordinar acciones.
- e) Resolver los demás asuntos y competencia que le encomiende el Presidente de la República o que le reconozca la ley.

En el Reglamento General de la Administración Pública, el Presidente de la República contemplará las materias decrétales que juzgue útil ser concertadas o deliberadas en Consejo de Gobierno.

#### **Artículo 98.- De los Gabinetes Intersectoriales.**

El Consejo de Gobierno podrá solicitar la constitución de Gabinetes Intersectoriales, temporales, para la instrucción y coordinación de asuntos intersectoriales.

Los Gabinetes intersectoriales serán conformados por decreto del Presidente de la República.

Los gabinetes se reunirán bajo la presidencia y conducción del Secretario de Estado que designe el Presidente de la República en el decreto de conformación sin desmedro de que dichas reuniones podrán ser presididas por el Presidente de la República cuando éste lo juzgue oportuno.

Por convocatoria expresa de sus presidentes, podrán participar a los Gabinetes Intersectoriales los funcionarios y personalidades cuya opinión se considera como pertinente e importante para la información de los secretarios.

#### **Artículo 99.- De las atribuciones de los Gabinetes Intersectoriales.**

Corresponderá a los Gabinetes Intersectoriales:

- a) Proponer las líneas de políticas públicas, programas, proyectos y planes sectoriales, las prioridades y acciones de lugar en su área.
- b) Preparar y apoyar seguimiento a las decisiones del Poder Ejecutivo en su área.
- c) Supervisar la buena ejecución de todos los planes, programas y proyectos de política implementados por el Consejo de Gobierno en su área de competencia.

#### **Artículo 100.- De la organización y funcionamiento del Consejo de Gobierno.**

El Secretario de la Presidencia será el secretario ex officio del Consejo de Gobierno, preparará las sesiones en base a la agenda establecida por el Presidente de la República, asegurará la relataría de las conclusiones así como el seguimiento de la ejecución de las mismas.

Las demás reglas relativas a la convocatoria, la organización y el funcionamiento del Consejo de Gobierno estarán fijadas por el Reglamento General de la Administración Pública.

#### **Artículo 101.- De la Conferencia Sectorial.**

Para asegurar la coordinación, evaluación y planificación de las políticas públicas en su área de competencia respectiva, cada Secretario de Estado reunirá los titulares de los órganos desconcentrados, autónomos y descentralizados adscritos a su sector en sesiones regulares de trabajo denominadas Conferencia Sectorial, sin que esta coordinación justifique la creación de nuevo órgano.

Las reglas relativas al funcionamiento de las conferencias administrativas regionales estarán fijadas por los Reglamentos Sectoriales de la Administración Pública.

### **SECCIÓN 2- DE LA COORDINACION TERRITORIAL**

#### **Artículo 102.- De las regiones.**

Conforme con los principios de unidad del Estado y de desarrollo integral y equilibrado de su territorio, la actividad regional de las Secretarías de Estado se desarrollará y coordinará en el marco de circunscripciones de acción regional armonizadas.

De conformidad con los principios de racionalidad política-administrativa y económica y social, las regiones corresponderán a divisiones administrativas del territorio eficientes para la elaboración e implementación de la planificación de las políticas económicas y sociales de desarrollo territorial.

Las demarcaciones territoriales de las regiones, como circunscripción administrativa del Poder Ejecutivo estarán establecidas por decreto.



### **Artículo 103.- De la Conferencia Administrativa Regional.**

Para asegurar la coordinación de las políticas públicas en sus áreas de competencia respectivas, los Gobernadores civiles de las Provincias que conforman la región y los jefes de órganos descentralizados o descentralizados del Estado se reunirán en sesiones regulares de trabajo denominadas Conferencia Administrativa Regional, sin que estas sesiones justifiquen la creación de nuevos órganos.

Las sesiones de la Conferencia Administrativa Regional podrán restringirse a asuntos de carácter intersectorial, con composición reducida, siempre que el pleno se reúna al mínimo una vez por mes.

Las reglas relativas al funcionamiento de las conferencias administrativas regionales estarán fijadas por el Reglamento General de la Administración Pública y decretos adjetivos.

### **Artículo 104.- De los Consejos de Desarrollo.**

Con la finalidad de propiciar, con carácter consultivo, la impulsión, coordinación y evaluación de las políticas públicas de desarrollo provincial en materia económica y social, el Consejo Provincial de Desarrollo integrará los representantes de los Municipios y titulares de los órganos autónomos o descentralizados del Estado actuando en la provincia así como otros actores económicos, representantes de la sociedad civil que la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial contemple. El mismo será presidido por el Gobernador provincial.

Para los mismos fines, se constituirá, en cada región, un consejo regional de desarrollo, cuya composición será determinada por Decreto siempre que las regiones no sean división política del territorio. En el caso contrario, la materia será determinada por la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial.

### **Artículo 105.- De los protocolos de colaboración.**

Para reforzar la coherencia y eficacia de su actuación, los órganos de la Administración central y descentralizada del Estado podrán celebrar protocolos de colaboración con los Municipios y los órganos autónomos o descentralizados en el ámbito de sus respectivas competencias.

Los instrumentos de formalización de los protocolos deberán especificar, cuando así proceda:

- a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.
- b) La competencia que ejerce cada Administración.
- c) Su financiación.
- d) Las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento.
- e) La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.
- f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.
- g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción

Cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los protocolos de colaboración.

Cuando los protocolos se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales.

## **SECCIÓN 3- DE LA COORDINACION PRESUPUESTARIA**

### **Artículo 106.- De la unidad del presupuesto.**

El Presupuesto General del Estado describirá en un documento único de forma separada el conjunto de los recursos y de las cargas presupuestarias de la Administración Pública de conformidad con los principios de sinceridad, transparencia, exhaustividad de las cuentas y anualidad que garanticen la efectividad del control de las finanzas del Estado por el Congreso.

El Presupuesto General del Estado podrá asignar directamente a favor de los órganos autónomos o descentralizados un importe determinado de sus ingresos para cubrir cargas que incumben a estos beneficiarios o compensar exenciones, reducciones o topes de impuestos. Dichas cantidades aparecerán identificadas, definidas y evaluadas de forma precisa y distinta, tanto en su destino como en su importe en los Anexos al Presupuesto General.



Los documentos que rinden cuenta de la ejecución contable del Estado obedecerán a iguales principios.

Los órganos dotados de autonomía presupuestaria son responsables civil y penalmente de la exactitud de las cuentas presentadas y del uso de los fondos públicos que se les confían. La apreciación de la exactitud de las cuentas se hará tomando en cuenta la información disponible y las previsiones que pueden razonablemente derivarse.

#### **Artículo 107.- Del equilibrio presupuestario**

Los órganos de la Administración Pública respetarán el principio de equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos.

Cada préstamo bancario, cualquiera que sea su objeto, efectuado por un órgano de la Administración Pública requerirá una autorización explícita previa del órgano rector. En ningún caso el endeudamiento total de un órgano podrá sobrepasar los límites de un 50% de sus ingresos de funcionamiento.

#### **Artículo 108.- De la estructura del presupuesto.**

La estructura presupuestaria integrada del Estado se establecerá según una lógica de resultado de tal modo que se pueda medir la eficacia y la eficiencia de la Administración pública en la ejecución de cada política pública.

Las apropiaciones abiertas por las leyes de finanzas para cubrir cada una de las cargas presupuestarias del Estado estarán agrupadas por misión, aunque pueda depender de una o más Secretarías u órganos administrativos autónomos.

Una misión incluye el conjunto de programas que concretan una política pública. Las apropiaciones serán especializadas y atribuidas por programa o por dotación.

La Ley Orgánica de presupuesto del Sector Público precisarán las disposiciones establecidas por la presente ley.

#### **Artículo 109.- De la coordinación planificadora, económica y presupuestaria.**

Los órganos administrativos integrados a las Secretarías de Estado responsables de conducir y coordinar los sistemas y procesos de formulación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas macroeconómicas, de

planificación, ordenamiento territorial, inversiones nacionales y sistema integrado de administración presupuestaria y financiera del Estado actuarán con respeto al pleno cumplimiento del principio de colaboración leal entre los órganos administrativos.

En base al principio de subsidiaridad, corresponden a cada Secretaría de Estado, con la colaboración de los órganos designados en el acápite anterior, sin perjuicio de las metas de coherencia y transparencia de los sistemas, formular, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas públicas, planes, programas y proyectos nacionales, sectoriales y regionales, de los intereses y servicios nacionales que le corresponden. Asimismo, cada Secretaría de Estado ejercerá la coordinación de la actividad desarrollada por los órganos que le sean subordinados o adscritos, a los cuales evaluarán en su funcionamiento, desempeño y resultados, de conformidad a lo establecido en la presente Ley.

#### **SECCIÓN 4- DE LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL**

#### **Artículo 110.- Del Órgano Rector de la política institucional.**

Para hacer más racional y eficaz la organización de la Administración Pública, la Secretaría de Estado rectora de las políticas organizativas de la Administración Pública ejercerá las atribuciones siguientes:

1. Elaborar y proponer al Presidente de la República el Reglamento General de la Administración Pública, los Reglamentos de Aplicación Sectorial y demás reglamentos complementarios a la presente Ley, velando, en cada caso, por la simplificación de los trámites;
2. De conformidad con las orientaciones que dicte el Presidente de la República, diseñar las políticas, planes y estrategias nacionales en materia de reestructuración de la Administración Pública y proponer, en el marco de los planes nacionales de desarrollo y de los recursos presupuestarios disponibles, las reformas de las estructuras orgánica y funcional de la Administración Pública;
3. Emitir, con carácter obligatorio dictámenes sobre los proyectos de creación, fusión y supresión de todo órgano administrativo de ámbito nacional;

4. Proponer programas de flexibilización organizativa, de eliminación de duplicación de atribuciones y de promoción de la coordinación entre los órganos administrativos así como revisar y aprobar los manuales de procedimiento y de organización y organigramas que eleven para su consideración los órganos y entidades de la Administración Pública;
5. Diseñar, ejecutar y evaluar políticas, planes y estrategias para la implantación de metodologías, técnicas y sistemas de evaluación de la gestión institucional. Para ello, promoverá y regulará la realización de evaluaciones periódicas del desempeño institucional que impulsen una cultura de transparencia y responsabilidad de la gestión pública;
6. Diseñar, ejecutar y evaluar políticas, planes y estrategias de automatización de sistemas de información y procesos mediante el desarrollo e implantación de tecnologías de informática y telemática;
7. Determinar las necesidades cualitativas y cuantitativas del personal de la Administración Pública e informar de ello al Presidente de la República.
8. Emitir, con carácter obligatorio, dictámenes interpretativos sobre la aplicación de la presente Ley y sus respectivos reglamentos;
9. Todas aquellas necesarias para el mejor cumplimiento de la presente Ley.

#### **Artículo 111.- Del Órgano Rector de la coordinación normativa**

Para hacer más coherente y eficiente el ejercicio de la facultad normativa de la Administración Pública, el Presidente de la República determinará el Órgano Rector de los procedimientos jurídicos administrativos, el cual ejercerá las siguientes atribuciones:

1. Dirigir y coordinar el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley, Decreto o Reglamento sometidos al Presidente de la República a fines de velar por el fiel cumplimiento técnico de los requisitos de forma y de fondo que rigen la elaboración de los mismos;
2. Recabar las consultas, informes, opiniones y dictámenes que juzgue convenientes para garantizar la eficacia y la legalidad del texto o los que sean requeridos por el Presidente de la República;

3. Asistir al Presidente de la República en el desempeño de sus atribuciones normativas;
4. Revisar y aprobar los manuales de procedimiento que eleven a su consideración los órganos y entidades de la Administración Pública.
5. Diseñar sistemas estandarizados de procedimientos administrativos y proponer reformas para mejorar la coherencia del Derecho administrativo y la coordinación de la actividad normativa de la Administración Pública;
6. Diseñar, ejecutar y evaluar políticas, planes y estrategias de automatización de los procedimientos administrativos;
7. Concebir sistemas de información y de simplificación administrativa mediante el desarrollo e implantación de tecnologías de informática y telemática.
8. Establecer una evaluación cualitativa y estadística de la producción de leyes y reglamentos en los diferentes sectores de la Administración pública y todos medios de evaluación de la eficacia y eficiencia de las normas que estén establecidas.

#### **Artículo 112.- De la accesibilidad electrónica de las leyes y reglamentos.**

Además de las formas de publicidad requeridas para la constitucionalidad y legalidad de las normas, todas las leyes y reglamentos de aplicación promulgadas o publicados desde el año 2000 estarán accesibles en su versión actualizada por vía electrónica en el sitio oficial del Presidente de la República dedicado a la información del público.

#### **Artículo 113.- De los Anteproyectos de Ley, Decreto y Reglamento.**

La remisión al Presidente de la República de todo anteproyecto de Ley, Decreto o Reglamento iniciado por el Secretario de Estado competente en la materia, se acompañará, además de la exposición de motivos y de un estudio de impacto previo, del resultado de las consultas, dictámenes u opiniones requeridas para asegurar la coherencia de la actuación administrativa.

El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, Decreto o Reglamento estará organizado, coordinado y controlado por el Órgano Rector de los procedimientos jurídicos administrativos previsto al artículo 112.

### **Artículo 114 .- De los proyectos de Ley.**

Todo proyecto de Ley iniciado por el Poder Ejecutivo será presentado al Congreso nacional acompañado de los siguientes elementos:

1. una exposición de motivos
2. un estudio de impacto legislativo lo cual contará: un informe jurídico, científico y técnico, con un enfoque intersectorial, que justifique la necesidad y oportunidad del recurso a la Ley y un informe económico sobre su impacto o incidencia presupuestaria;
3. una programación de la publicación de los Decretos y Reglamentos necesarios para la aplicación y ejecución de la Ley;
4. y demás antecedentes necesarios para que el Congreso se pronuncie sobre él, en plenitud de conocimiento del asunto.

## **Capítulo II De la evaluación y de los controles**

### **SECCIÓN 1- DEL CONTROL ADMINISTRATIVO**

#### **Artículo 115.- De los controles internos.**

De conformidad con los principios organizativos establecidos en la presente Ley, los órganos de la Administración Pública estarán sometidos, en todos aspectos de su actuación y gestión, a evaluación y control internos y externos de naturaleza administrativa, técnica, política y jurisdiccional.

En esta perspectiva, las Secretarías de Estado preverán en su organización interna unidades dedicadas a la implementación interna de los procesos de evaluación y control de su eficacia y eficiencia que se coordinarán con los órganos rectores de las políticas transversales y órganos de control administrativo y técnico interesados.

No obstante, el órgano rector de la política institucional establecerá los esquemas institucionales más adecuados para facilitar la cooperación entre los órganos interesados en el los procesos de evaluación y control con sujeción a los principios establecidos por la presente ley.

#### **Artículo 116.- De los procedimientos de control administrativo.**

Sin perjuicio de las competencias ejercidas por la Contraloría General de la República, el Reglamento General de la Administración Pública previsto

en la presente Ley establecerá los procedimientos, criterios, métodos e indicadores que habrán de aplicar los diferentes órganos que conforman la Administración Pública en materia de control interno respecto de su gestión, quienes rendirán cuenta al órgano del cual dependen.

Cada Secretario de Estado y máxima autoridad de un sector de la Administración Pública presentará al Presidente de la República una memoria anual de su gestión así como de la gestión de los organismos que están bajo su jerarquía.

El Reglamento General de la Administración Pública preverá la forma de las memorias y rendición de cuentas de los órganos interesados.

### **SECCIÓN 2- DEL CONTROL POLITICO**

#### **Artículo 117.- Del informe del Presidente de la República**

A medio término y al final de su mandato, el Presidente de la República informará al Congreso Nacional de su actuación en materia de organización de la Administración Pública y pondrá a la disposición del público por los medios de comunicación idóneos, los estudios técnicos que respaldan su evaluación.

A estos fines, los Secretarios de Estado y Municipios transmitirán al órgano rector de la organización administrativa los informes relativos a la evaluación de la eficacia y eficiencia organizativa en su sector.

#### **Artículo 118.- De las memorias de las Secretarías de Estado**

A más tardar a finales de enero, cada Secretario de Estado presentará una memoria explicativa de las actividades de su ámbito de competencia, la cual acompañará el mensaje que el Presidente de la República deposita al inicio de la primera legislatura ordinaria del Congreso Nacional

Las memorias de los Secretarios de Estado contendrán la exposición razonada y suficiente de las políticas, estrategias, planes generales, objetivos, metas, resultados, impactos y obstáculos en la gestión de cada Secretaría en el año inmediatamente anterior, así como los lineamientos de sus planes para el año siguiente.

También las memorias informarán anualmente acerca de las actividades de los entes que estén incorporados a cada Secretaría de Estado o se encuentren adscritos bajo su supervisión.

La aprobación de las memorias no comprende la de las convenciones y actos contenidos en ellas que requieren especial aprobación legislativa.

#### **Artículo 119.- Del control del Congreso.**

De conformidad con la Constitución de la República, el Congreso Nacional ejercerá cada año el control democrático de los actos del Poder Ejecutivo, de la ejecución de las políticas públicas que éste habrá implementado, de la eficiencia del gasto público y del uso de los recursos del Estado. Para estos fines, el Congreso Nacional recibirá el apoyo de la Cámara de Cuentas y requerirá toda información que considere oportuna a los demás organismos del Estado.

Sin perjuicio de sus competencias constitucionales, en específico de interpelación a las autoridades administrativas, el Congreso Nacional rendirá cuenta pública a la ciudadanía de su control.

### **SECCIÓN 3- DEL CONTROL JURISDICCIONAL**

#### **Artículo 120.- De los órganos de control jurisdiccional**

De conformidad con la Constitución de la República y las leyes que la instituyen, la Cámara de Cuentas ejercerá el control externo del gasto público realizado por los órganos que conforman la Administración Pública.

Asimismo, el control de legalidad de los actos administrativos estará ejercido en las condiciones y por los órganos competentes tal como se establecerá en la ley que regulará los procedimientos administrativos y la jurisdicción contencioso-administrativa.

#### **Artículo 121.- De la responsabilidad de la Administración Pública.**

La Administración Pública será civilmente y solidariamente responsable de los daños causados a los administrados y terceros por la falta de sus servidores en el desempeño de la actividad administrativa, independientemente de las acciones personales que sean intentadas contra el servidor y independientemente de las acciones judiciales que deberá intentar la Administración para resarcirse del perjuicio propio causado por el dolo o la falta grave e inexcusable del servidor.

Los órganos autónomos o descentralizados asumen la responsabilidad de la actuación perjudicial de sus obras y servidores.

En ningún caso, el principio de colaboración por descentralización puede ser invocado por los particulares u órganos administrativos encargados de gestión descentralizada para exonerarse de su propia responsabilidad.

El Estado o el Municipio no podrán comprometer su responsabilidad en razón de los daños cometidos en el ejercicio de la gestión descentralizada de un servicio público, salvo negligencia o carencia culpable en el ejercicio de sus prerrogativas de supervisión.

Pertenece a la jurisdicción competente determinar, tomando en cuenta las circunstancias del litigio, el régimen más equitativo de responsabilidad: responsabilidad por falta o responsabilidad sin falta; falta presumido o comprobada; falta simple o falta grave; salvo la Ley disponga. Toda reclamación se prescribirá al término de tres años contados a partir del hecho que motiva el reclamo, salvo imposibilidad absoluta de su conocimiento demostrado por parte del interesado.

### **CAPITULO III DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES**

#### **Artículo 122.- De la implementación de los reglamentos y vigencia de la Ley**

#### **Artículo 123.- De las Disposiciones transitorias**

#### **Artículo 124.- De las Disposiciones abrogatorias**

**Se terminó de imprimir  
en los Talleres Gráficos  
de Punto Mágico, S. A., en  
febrero del 2010**