

**Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra**

**Vicerrectora de Postgrado**

**Área de Ciencias Jurídicas**



**Trabajo de Investigación Final para optar por el título de**

**Maestría en Derecho Administrativo**

**La Inobservancia del Mérito como Principio de Acceso y Promoción  
en la Función Pública**

Sustentantes:

**Mercedes Claribel Herrera Montero**

**2013-7059**

**Luisa Crhismery González Almonte**

**2013-7063**

Asesor de Contenido

**Dr. Ricardo Rivero**

Asesor Metodológico

**Jesús Elías Michelén Embarek**

**Santo Domingo**

## **Dedicatoria**

### **Dra. Mercedes Claribel Herrera**

**A Dios:** quien es mi guía, protector, y me dio la fortaleza para salir airoso en este reto que asumí en esta etapa de mi vida.

**A mis hijas:** quienes son la fuente de mi inspiración, que me ayudaron en el día a día, se convirtieron en mis compañeras de estudios, y no se resintieron por haberlas privado de mi acostumbrada compañía, pero a las que les dejo como lección de vida, que nunca es tarde, que no hay metas imposibles y que no hay límites para aprender y superarse.

**A mi esposo:** quien nunca se quejó de mis ausencias, de interrumpir sus momentos de descanso, alterar sus compromisos para asumir mis responsabilidades familiares para que yo pudiese cumplir con este objetivo.

**A mi madre y mis hermana(o)s:** que siempre están para mí en todos los sentidos, que me impulsan a seguir adelante y nunca me permiten el desaliento.

**A la Dinastía Herrera:** gente maravillosa, que me soportó durante todo el transcurso de esta maestría, sin importar horario, siguiendo paso a paso mi progreso, manteniéndome despierta.

**A Luisa:** amiga, compañera de trabajo, de maestría y con quien tuve el privilegio de realizar este trabajo. Mujer maravillosa, que Dios me permitió conocer y la que siempre tuvo para mí una palabra de aliento y sabiduría.

**Luisa Crhismery González Almonte:**

**A Jehová:** a quien le debo todo lo que soy, pues con su guía, he llegado a ser lo que soy.

**A mis hijos:** la inspiración de mi vida, de quienes he recibido apoyo en esta fase de mi vida.

**A mis padres:** quienes con su amor, ejemplo y apoyo me han conducido a obtener los logros que he cosechado.

**A mis nietos:** luz que irradia mi vida, en quienes he puesto mi amor incondicional.

**A mis hermanos:** quienes con su cariño y sostén me dieron el ánimo para continuar y terminar este proyecto.

**A mi familia:** sombra en la que cada miembro se siente comprometido hacer lo mejor en cada proyecto que se involucre.

**A Claribel Herrera:** mi compañera incansable, de quien aprendí lecciones de vida, con su constante alegría, la que con su apoyo me dió las fuerzas para concluir esta maestría.

## **Agradecimientos:**

**A la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra**, especialmente a la unidad de post grado y su magnífico cuerpo docente, por acogernos en sus aulas, respaldarnos y apoyarnos a lo largo de esta maestría.

### **A nuestros asesores:**

**Dr. Ricardo Rivero Ortega**, por sus orientaciones oportunas y buena disposición para guiarnos a cada momento.

**Jesús Elías Michelén**, quien con sus observaciones y sabiduría nos condujo a lograr un trabajo de calidad.

**Dr. Manuel Fermín**, quien nos evaluó conjuntamente con el profesor **Ricardo Rojas León** y con su vasta experiencia en el tema, nos oriento para lograr un mejor trabajo.

**A la Junta Central Electoral**, dignamente representada por su Presidente **Dr. Roberto Rosario Márquez**, y demás miembros que la integran, grandes seres humanos que no se han limitado a dirigir la institución, sino que han puesto el mayor esfuerzo en profesionalizar sus recursos humanos, permitiéndoles así, abrirse a nuevos y mejores horizontes y oportunidades laborales.

**Al Dr. Alexis Dicló**, Consultor Jurídico de Junta Central Electoral, quien nos tuvo en cuenta para ser seleccionadas y nos dio la facilidad dentro del horario laboral, para cumplir con las exigencias de la universidad, haciendo un balance con calidad para ambas responsabilidades.

**A la Dra. Yadisa García, Dr. Juan Sánchez, Licdas. Ana Paola Urbaez, Aida Ramírez, Glenda Torres**, y demás compañeros de la maestría y del trabajo, a quienes hicimos parte de este objetivo, con nuestros intercambios habituales acerca de la misma y quienes nos ayudaron cada vez que les solicitamos.

## **TABLA DE CONTENIDO**

**RESUMEN**.....5

**INTRODUCCIÓN**.....6

### **CAPITULO 1. LA FUNCIÓN PÚBLICA**

1.1.- Definiciones,

1.2.- Origen y evolución de la función pública.....7

1.3.- Régimen jurídico de la función pública.....15

1.4.- El mérito como principio básico en el acceso y promoción en la función pública.....19

### **CAPITULO 2. LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**

2.1.- La función pública y el principio del mérito en la historia dominicana.....28

2:2.- Principio del mérito en la Función Pública, vista desde la Ley 41-08, su perspectiva de la Constitución Dominicana.....33

2:3.- La carrera administrativa y su papel en la promoción en la función pública.....44

### **CAPITULO 3. El papel del Estado en la aplicación del principio del mérito en la función pública**

3:1.- Rol del Estado en la profesionalización y fortalecimiento de la función pública carrera administrativa.....50

3:2.- Los sistemas selectivos para acceder y ser promovido en la función pública.....59

3.3.- Evaluación de desempeño y promoción de los servidores y funcionarios en la función pública.....67

Conclusión.....72

**Recomendaciones finales**.....76

### **Anexos**

## **Resumen**

El mérito, como principio básico para acceder y ser promovido en la función pública, es uno de los pilares más importantes de una administración, encaminada a lograr objetivos en beneficio de los ciudadanos. Nuestro trabajo de investigación trata acerca de la inobservancia de este principio.

Un sistema de administración pública equilibrado es primordial para cualquier Estado que se presuma democrático, en donde se respeten las condiciones de igualdad de los servidores públicos, sin importar condición social, raza, sexo, en donde lo que prime sea el concepto de oportunidad, basado en la preparación profesional.

El principal objetivo de este trabajo de investigación es verificar la inobservancia del mérito como principio básico para el acceso y promoción de la función pública en la República Dominicana. De igual forma queremos demostrar que realmente en la mayoría de las instituciones públicas, este principio se aplica de manera parcial, que apenas algunas lo aplican como lo instituye la ley. Nos motivó a elegir este tema, el determinar cuáles son los factores que inciden en esta problemática existente en nuestro sistema administrativo. Para la realización, nos apoyamos en diversas fuentes tales como libros de textos, revistas, leyes, trabajos de investigación, escritos producidos en ponencias, entre otras.

En esta investigación encontramos que la inobservancia de este principio en las instituciones públicas persiste, que son mínimas las instituciones que aplican este principio, que otras lo hacen de manera parcial, hasta dirigida y que aún falta en nuestro sistema mucho camino que recorrer, independientemente del que se ha avanzado.

**Palabras claves:** Mérito, Función Pública, Servidores Públicos, Administración, Estado, Carrera Administrativa.

## **INTRODUCCIÓN**

El mérito, como principio básico para acceder y ser promovido en la función pública, es uno de los principios más importantes de cualquier sociedad que se catalogue como democrática, esto en razón de que permite una cobertura más amplia de los empleos públicos en condiciones de igualdad.

Optamos trabajar con este tema en razón de que el mismo es transversal a los asuntos de Estado. Es por ello que nos avocaremos a analizar en qué grado se toma en cuenta la aplicación de este principio dentro de la administración pública, y hasta qué punto respeta el Estado estas normas.

Es por todos conocidos, que el Derecho Administrativo tiene sus raíces más profundas en la constitución, que es donde realmente tiene su verdadero sentido y significado y donde tiene su verdadera naturaleza.

La administración y la constitución son dos instituciones que se complementan, que se entienden y explican en un marco de recíprocas interacciones y relaciones que consienten en comprender la trascendencia y la funcionalidad del desempeño administrativo, según cuál sea el modelo de Estado definido en cada Constitución.

El principio del mérito, es uno de los principios que más categoría tiene dentro de lo que es la estructura del Derecho Administrativo, esto teniendo en cuenta nuestra realidad. El principio del mérito viene a ser como un obstáculo, una barrera que evita que el ingresar o ser promovido a la administración pública se haga de espaldas al mismo.

Una de las añoranzas de nuestra sociedad y de los servidores públicos, es que realmente a la hora de contratar y de ascender dentro de la función pública, se tenga en cuenta el mérito del aspirante a ingresar o a ser promovido, ya dentro de la administración pública.

El gobierno está llamado a crear fuentes de trabajo y garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a los mismos en condiciones de dignidad e igualdad. Asimismo está obligado a crear formas para efficientizar la calidad en la prestación de los servicios públicos, a través de su preparación académica, de la profesionalización de los mismos, para así, lograr una mayor expectativa del nivel de vida, y mejor calidad en los servicios que requiera el ciudadano en las instituciones públicas.

Sin embargo, estos requerimientos no se han hecho realidad, en vista de que los organismos del Estado, en un gran porcentaje aún se manejan a través del clientelismo político en la manera de ingresar a estas instituciones. Los gobiernos han usado la administración pública, como objetos de ventas, de pagos e intercambios de favores políticos, ignorando la verdadera esencia de la ley de función pública.

Todo esto impide que el servidor público, que ha logrado ingresar por la vía correcta, la establecida por la ley, actúe con eficiencia y de forma motivada, ya que entiende que en cualquier momento, por voluntad de cualquiera, de clientelismo político, nepotismo, o amistad, puede ser removido de su cargo o mantenido en la misma posición durante mucho tiempo, porque los ascensos están destinados a lo aquí planteado. Se hace necesario, que aquellas personas que laboran en los organismos del

Estado, sean seleccionadas de forma correcta, evitando el nepotismo, y otras vías de selección que no están acorde con lo ya planteado en la ley.

El presente trabajo de investigación discurre precisamente acerca de esta problemática que estamos planteando, y buscamos destacar la importancia de respetar la Administración pública, a través de no violentar las leyes establecidas, respetando al servidor público, dejando de lado el abuso político en sus diversas modalidades, independientemente de la esfera oficial en que opere, a fin de generar un cambio de actitud en los mismos.

Nuestro objetivo principal es determinar las consecuencias que conlleva a la administración pública el inobservar el mérito como principio de acceso y promoción a la función pública. Esto es de primordial importancia, por lo que no podemos perder de vista la necesidad buscar los mecanismos para la implementación del mismo, sobre la base del valor de la profesionalización del servidor público, el respeto a la ley de función y administración pública, así como establecer las fórmulas que tiendan a fomentar un cambio de actitud en el gobierno, el Estado y los servidores públicos, dentro de la administración.

En principio, este trabajo surge como una inquietud por el deseo de que se produzca un cambio dentro de la administración pública, que beneficie a todas las partes, pero que de mayores oportunidades al ciudadano común, al que no dispone de las bondades que da el Estado a sus adeptos. Parte de la certeza de que a mayor conocimiento dentro de la administración pública, menores serán los daños que provocan los hechos de corrupción en la administración, logrando además el fortalecimiento de la confianza de aquellos que usan los servicios de dichas instituciones

Este trabajo se compone de tres capítulos: el primero trata acerca del marco histórico, régimen jurídico y el mérito como principio básico. Un segundo capítulo aborda la función pública, el mérito en la República Dominicana y su visión desde nuestra Constitución y nuestras leyes, y un tercer capítulo que versara sobre el papel del Estado en la aplicación del principio del mérito, su rol en la profesionalización y fortalecimiento de la función pública.

Buscamos al desarrollar este trabajo, poder sugerir acerca de la implementación del mérito como principio obligatorio para ingresar y acceder a la administración pública, la eliminación de la desigualdad de género, clientelismo político y corrupción y plantear el fortalecimiento de la función pública, como forma de garantizar estabilidad y permanencia en la misma.

## **CAPITULO 1. LA FUNCIÓN PÚBLICA**

### **1:1.- Definiciones**

**a) Principio:** Es una ley o regla que se cumple o debe seguirse con cierto propósito. El principio, en su concepto más amplio, es una base de ideales, fundamentos y reglas. El concepto de **principio** se utiliza cuando se quiera marcar el origen o el comienzo en el tiempo de alguna situación o proceso.

**b) Merito:** El concepto **de mérito** es un concepto abstracto que tiene que ver con los valores y las capacidades que una persona puede llegar a desarrollar en pos de lograr una meta u objetivo. En un proceso de promoción o selección de personal, los **méritos** pueden ser determinadas características, como cursos de formación y perfeccionamiento, que acumula el individuo y que se toman en cuenta para su crecimiento laboral.

**c) Profesionalización:** es el proceso social por el cual se mejoran las habilidades de una persona para hacerla competitiva en términos de su profesión u oficio.

**d) Reglamento:** Conjunto ordenado de reglas o preceptos dictados por la autoridad competente para la ejecución de una ley, para el funcionamiento de una corporación, de un servicio o de cualquier actividad

### **1:2.- Origen y evolución de la función pública**

A través de la historia se han ido generando una serie de acontecimientos que han dado lugar a grandes cambios, hasta conseguir el surgimiento de un marco jurídico que regule la administración pública, asumiendo que la misma es transversal a todas las actividades que realiza el ser humano en su relación con la administración.

La función pública no se extingue en la Administración Pública, esto debido a que ella constituye la pieza de mayor alcance en la ordenación del Estado, y por su contenido institucional de originar el fiel desempeño de sus fines para certificar la profesionalización de los organismos de la administración del Estado y emplear tipos de gestión de la calidad, que impacten las estructuras organizativas y los procesos, para exaltar los niveles de eficacia de los servicios públicos.

Se puede considerar que la manera en cómo se concibe la función pública, surge por medio al Estado Moderno, caso que puede verificarse desde el momento en que los monarcas evitan a los señoríos feudales, creando mecanismos por medio a la colocación del ejército permanente y manejando por medio al pago de impuestos. De esto podemos inferir que el derecho administrativo tiene sus raíces muy arraigadas desde mucho antes de conocerla bajo esta denominación. Como podemos ver en la época feudal, el ejército se llegó a ocupar de casos inherentes a la administración. Sin embargo diferentes tratadista coinciden que el derecho administrativo surge en las entrañas de la revolución francesa y que las jurisprudencias que emanaban del consejo de estado, fue creando con ellas las bases y con esto una diversidad de principios, que progresivamente llegaron a extraer reglas y normas, sentando las bases para la consolidación de acuerdo a cada época y con esto surgiera la rama del derecho administrativo

En este sentido expresa Jaime Rodríguez Arana:

El derecho administrativo nace como consecuencia de la confluencia de un conjunto de factores provenientes del derecho de policía, desde la llamada teoría del actumprincipis y de los criterios constitucionales introducidos por la revolución de 1789: división de poderes, legalidad de la acción

administrativa, reconocimiento de los actos de la administración y el principio de jerarquía.<sup>1</sup>

A partir del surgimiento y a través de largos años, la administración pública, que generalmente se encontraba disimulada en un aparente interés general, aunque esto no era así, ya que iba dirigida más a lo particular, fue transformándose en una organización enclaustrada en sí misma, sin establecer mecanismos de comunicación que sean suficientes. Esto los convertía en organismos incapaces de adaptarse a una realidad social y política acorde con los tiempos.

Sin embargo entrado el siglo XVIII, con la aparición de los derechos políticos y civiles, como resistencia al poder que ejercían los monarcas, surge la corriente que proclamaría un Estado que garantiza las libertades y necesidades de los seres humanos como parte integral de la sociedad. De esta manera se abre un espacio para estudiar y verificar las relaciones que se dan entre el Estado y la sociedad, dando paso de manera paulatina a nivel general de una modernización administrativa en el Estado y reordenamiento de las maniobras de desarrollo político-social y económico.

La Convención interamericana contra la Corrupción del 1997, define la Función Pública como: “Toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles”,<sup>2</sup> mientras que en el artículo 142, de la Constitución dominicana es definida como “ un régimen de derecho público basado en el mérito y la

---

<sup>1</sup>Jaime Rodríguez Arana Muñoz, *Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*, Tomo I (La Coruña: Netbiblo, S. L., 2008), 10.

<sup>2</sup>El 29 de marzo de 1996, en Caracas, Venezuela, los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual entró en vigor el 6 de marzo de 1997.

profesionalización para una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado.”<sup>3</sup>Si nos detenemos a analizar cada una de estas definiciones, debemos coincidir en que todas abordan la función pública, como si fuere una actividad realizada por individuos a nombre de un Estado, con el único objetivo de lograr beneficios para ambos y para quien requiera de los servicios que ofrezca la administración en cuestión.

Los Estados modernos reconocen otros derechos, a los que llamamos derechos sociales, económicos, culturales y sociales de segunda generación, que llevan de manera irrefutable a que los Estados garanticen, protejan promuevan e incentiven a lograr para las personas una vida digna, así como lograr un equilibrio en sus vidas, garantizándoles salud, trabajo, seguridad social etc.

A medida que se fue llevando a cabo este proceso, se fueron adoptando medidas que cambiaron en diferentes proporciones las reglas del juego, que dirigen los lazos entre el Estado y la sociedad. Este ha sido un proceso que ha traspasado las fronteras entre los Estados, y los ha llevado a adquirir lo e incorporar lo mejor de cada uno, según sea su caso. Este repunte en materia institucional de la gestión pública, conlleva la satisfacción del Estado, por una serie de requisitos que apuntan hacia su autonomía. Una gestión pública que debe ser coherente, equilibrada, con capacidad de acción e independencia de su sistema social.

El tema de la reforma del Estado, al iniciar la década de los 80, se convierte en un asunto de interés mundial, como una respuesta que surge a la reacción de países desarrollados a una situación económica difícil que se había generado en los años anteriores. Esto conllevó a que los Estados buscaran respuestas a las situaciones generadas a raíz de la crisis

---

<sup>3</sup>Artículo 142 de la Constitución de la República Dominicana

imperante. Asimismo toda esta revolución de la gestión administrativa trajo consigo la apertura a la democratización.

Los Estados comenzaron a preocuparse por establecer políticas públicas eficientes y a buscar coyunturas que permitieran el crecimiento económico. Todo este movimiento conllevó a la formación de centros e institutos de políticas públicas. Se crearon espacios de investigación y reflexión en todo el mundo, donde participaron profesionales en diferentes áreas, miembros de Estados, políticos y otros estudiosos del tema, interesados en el avance de los Estados y en procura de un mayor equilibrio en las sociedades.

A raíz de todo este movimiento, ha existido una corriente que se ha dedicado a que el rol del Estado sea disminuido a su mínima expresión, persiguiendo con esto que la gestión pública se haga más viable y efectiva. Unos métodos han resultado más exitosos que otros, pero cada uno ha aportado en su momento. Aquí hemos percibido entre otros el proceso de privatización, descentralización del Estado y el intento de abolir los monopolios del mismo.

La reforma conllevó una etapa de democratización y consolidación del Estado y por ende de sus instituciones, a la vez que creció en el aspecto económico, pero con un desarrollo sostenido en el equilibrio y la equidad social. Las administraciones de los diferentes países, comienzan a modernizarse y a jugar un rol más activo en sus respectivas administraciones. Hay que decir que este proceso ha sido de mucha relevancia, ya que ha permitido y facilitado la continuidad y garantía institucional, logrando con esto un espacio en la mediación entre la sociedad y el poder político.

Tanto en Europa como en los países latinoamericanos la corriente que se da en la gestión pública de intensos y profundos cambios en la administración, se hace de manera simultánea y en el mismo período. La interrelación que surge entre el Estado y la sociedad, permite que tanto el aparato estatal como la sociedad se fortalezcan, esto mediante una mejor distribución del poder social, político y económico. Los Estados se hacen más sustentables a medida que son más equilibrados, según lo expresa Jaime Rodríguez Arana-Muñoz, en el caso del derecho administrativo español:

Las bases históricas del Derecho Administrativo español, por tanto, han de contemplarse desde una visión plural y dinámica asumiendo también las consideraciones económicas y sociológicas del momento en que nacen las instituciones. Es más, me atrevería a afirmar, sin ser historiador, que, en efecto, la investigación histórica del Derecho Administrativo español lleva en sí misma la perspectiva económica o sociológica pues no es posible desentrañar el origen de un concepto o categoría jurídica desprendida del entorno social y económico en el que nace y se desarrolla.<sup>4</sup>

Generalmente los Estados asumían compromisos en la obtención de bienes y servicios, que bajo el nuevo esquema están siendo privatizadas. De esta manera la capacidad obtenida por los mismos es mayor para impulsar el crecimiento económico y hacerse más competitiva. Se desarrolla una rutina más efectiva y hace a los Estados más eficaces en materia de inversión, y bienestar social, logrando así mayor equidad y control en los beneficios.

Como prácticamente todo en el universo, las cosas evolucionan de manera gradual, unas veces más lentas de lo que quisiéramos, otras veces a mejor ritmo, y eso ha ido pasando con la reforma administrativa. En unos países ha evolucionado de manera más dinámica y efectiva que en

---

<sup>4</sup>Jaime Rodríguez Arana Muñoz, *Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*, Tomo I (La Coruña: Netbiblo, S. L., 2008), 16.

otros. En algunos prácticamente se han estancado por asuntos particulares. Efectivamente podemos aseverar que en América Latina la base del cambio está provista y están siendo impulsadas por la urgencia de cambio que se da en la administración pública. Una urgencia que viene dada por la necesidad de tener resultados positivos de cara la sociedad.

En México para el año 2000, el inconveniente para implementar de forma eficaz, está estrechamente unida a la visión que se tenía de una sociedad contemporánea que pedía que se tomaran en cuenta mejores decisiones por parte del Estado, asimismo que se actuara con más claridad en el quehacer de la administración pública. Es a partir de este año, que se empieza en este país a trabajar con la profesionalización del servidor público, dentro del sistema federal.

No obstante se hacía de manera equivocada, debido a que mientras se avanzaba en un área, específicamente en lo referente a la visión moderna, se retrocedía o estancaba, pues se dejaba de lado el esfuerzo de estos y se le daba preponderancia para acceder a la función pública a aquellos ciudadanos que tenían alguna relación de amistad o compromiso, con los responsables de dirigir estos procesos. En este caso prevalecía el amiguismo y personalismo, el pago de favores políticos, evitando así, que se avanzara de forma real y eficiente.

De igual forma, en España la ley de función pública surge como promesa política en un periodo electoral, para el año 1982, esta ley fue propuesta por el partido socialista obrero español. Pero no fue hasta 1984, cuando empieza la reforma de la función pública. En la época borbónica, ya se encontraba dentro del sistema de administración la figura de la inamovilidad; siendo Felipe V, quien emitiera un decreto real en 1721 a este respecto.

A partir de esta decisión administrativa, comienzan a producirse normas, pero en este tiempo estas normas eran particulares, no generales, razón por la cual no cumplían con el objetivo. En España la reforma administrativa se inicia con el empuje que le da López Rodó en 1964, quien para entonces se desempeñaba como Secretario General Técnico de la Presidencia del gobierno.

Puerto Rico en el año 1947, comenzó a aplicar una ley de personal, pero previo a esto en 1945, ya existía en esa isla una escuela de administración pública, asimismo Costa Rica, entrado el año 1949, estableció la carrera de servicio civil, promulgándola en 1950, y la cual tenía mucha influencia de la de Puerto Rico. En algunos de estos países, hubo cierta resistencia a los cambios, en algunos de sectores políticos que no estaban interesados en los mismos, ya que ven el Estado como un botín que sirve a sus apetencias políticas para distribuir en pago de favores políticos. Brasil fue uno de los Estados en donde se presentaron más opositores.

Debemos resaltar que estos procesos de transformación no han resultado igual en los países europeos, Estados Unidos y Canadá, que a pesar de tener una mayor estructura económica, y estabilidad en las instituciones gubernamentales, ya que han tenido que luchar con el tema de la integración y cohesión social. Asimismo vale destacar que no siempre se dispone de soluciones comunes para los Estados involucrados, que puedan ayudar a cambiar o contribuir a la mejoría y avance de la gestión pública, esto debido a que la idiosincrasia de las naciones no siempre son las mismas, por lo que la evolución de las reformas en cada Estado ha sido diferente y teniendo en cuenta la organización de cada uno en particular, aunque eso no quita que haya coincidencias de medidas en algunos de ellos.

### **1:3.- Régimen jurídico de la función pública**

En el Estado conviven un grupo de reglas, normas y principios de Derecho que determinan lo que son las ejecuciones del Estado, y esto de manera específica se puede verificar en el derecho administrativo, en razón de que todos aquellas situaciones que se presentan y conciben en la administración pública, las hacen a través de actos administrativos.

Dentro de la administración pública, se debe tener en cuenta los principios que regulan su quehacer, y es que deben estar supeditado el derecho a la igualdad, dándole fiel cumplimiento a este derecho universal, que tiene como norte ubicar a todos los ciudadanos por encima de la administración, ya que su propósito principal es satisfacer las necesidades de los administrados, con equilibrio e igualdad, es bien sabido que.

Existen diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, que sostienen el régimen jurídico de la función pública. Entre ellos podemos citar a la Convención Americana de Los Derechos Humanos, La Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Interamericana Contra la Corrupción. La Carta Iberoamericana de la Función Pública. Además podemos contar con herramientas nacionales como la Constitución, las leyes adjetivas y el mismo Estado para garantizar el ejercicio de ese derecho.

La composición de la reglamentación de la función pública ha sido un arduo trabajo de los gobiernos a los fines de procurar avanzar en temas tan trascendentales para la vida de los seres que componen una nación, pues la misma reviste un alto compromiso de los mismo del principio de legalidad, poniéndose de manifiesto el compromiso de asumir dichos acuerdos y adecuarlos al escenario o contexto de cada país, aunque en la adecuación se pueden encontrar obstáculos que constriñen la voluntad

política de los funcionarios, en vista de ello se procura que todos los sectores coadyuven en dicha planificación puesto que este tema afecta de manera radical a todos ciudadanos del país.

Además se este régimen jurídico se sustenta de una gama de principios que apoyan en su ejecución las políticas publicas llamadas a salvaguardar los derechos no solo de los ciudadanos, sino de los servidores públicos que en muchos casos pueden ser la parte de la cuerda floja de nuestra administración, dichos principios se encuentran enclavados magistralmente en nuestra constitución en su Artículo 138 que expresa que: "La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado"<sup>5</sup>

Cabe destacar que el Derecho Administrativo se encuentra íntimamente ligado al Derecho Constitucional, es una especie de extensión, uno del otro. Podríamos establecer que el derecho administrativo tiene una inmensa dependencia del derecho constitucional, y por esto decimos que se parece mucho a este. Como bien establece gordillo, "Ningún derecho está más subordinado y conformado a las directivas políticas del Estado que el derecho administrativo," con esto el autor deja instituido que definitivamente el derecho administrativo se basa en la estructura y conceptos constitucionales.<sup>6</sup>

En relación con lo arriba esbozado, Gregorio Montero plantea que:

La constitución agrega que dichos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un

---

<sup>5</sup>Artículo 142 de la Constitución de la República Dominicana

<sup>6</sup>Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. 8va. Edición (Buenos Aires: editorial F.D.A. 2003).

manejo adecuado de los recursos humanos en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.<sup>7</sup>

Con respecto a esta aseveración con respecto a la Función Pública, notamos que el ingrediente humano juega un papel primordial, ya que la voluntad humana es la inspiración de la Organización Administrativa, son los individuos que la componen quienes logran que se haga viable su ejercicio, en aras a la consecución de los fines públicos.

Es por ello que con la configuración del sistema jurídico de la función pública busca dar respuesta a los acuerdos que se asumieron en nuestro país, para el año 2002, en la reunión de Ministros Hispanoamericanos, de función pública y que fueron aprobadas dichos acuerdos en Bolivia para el año 2003. La reglamentación del derecho de la función pública sienta las bases para la garantía de los actores principales de la administración pública, es decir servidores públicos los ciudadanos y el Estado en sí mismo

El poder acceder de manera libre y en condiciones de igualdad a la función pública, tiene una gran importancia para el servidor público, ya que le permite mayores espacios y legalidad dentro del cargo que desempeñe y también se reviste de mayor legitimidad al Estado, y es que esto limita la discrecionalidad de los gobernantes o funcionarios de turno para emplearlos y moverlos a su antojo o discreción. De este modo fija el marco legal, bajo el cual deberán actuar los legisladores, porque las reglas del juego estarían concretadas.

En ese mismo orden deja claro el marco legal, para la solución de los conflictos entre los servidores y los funcionarios de alta jerarquía. Este

---

<sup>7</sup> Gregorio Montero, *Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos* (Santo Domingo: Publicaciones MAP, 2011), 140-141.

marco de legalidad en torno a la igualdad que debe existir en la función pública en lo referente a los ciudadanos, ayudar a evitar el clientelismo político y las políticas de corrupción, erradicando así, además la discriminación con relación al acceso y la promoción a los cargos públicos.

#### **1.4.- El mérito como principio básico en el acceso y promoción en la función pública**

Uno de los principios básicos y más importantes de cualquier sociedad que se catalogue como democrática, es el del mérito, esto en razón de que permite una cobertura más amplia de los empleos públicos en condiciones de igualdad. El principio del mérito ha sido establecido en los diversos tratados internacionales que manejan el tema de los derechos humanos y que a la vez ha sido determinado por la Convención de las Naciones Unidas. En estos tratados se ha consignado que el escoger a los funcionarios públicos teniendo como base el mérito, beneficia a la administración en la eficiencia de la misma y favorece y ayuda en la eliminación y combate a la corrupción administrativa.

El mérito, como principio, al igual que otros no menos significativos, acrecienta su dominio a lo vasto de la preexistencia y a la vigilancia de la puesta en circulación en el acceso y promoción a la función pública, logrando efectuar esto en la organización de los sistemas e instauración de espacios de trabajo en la carrera administrativa. Asimismo, es uno de los principios que da sentido al principio de la igualdad en el acceso a la función pública. Es por esto que el Tribunal Constitucional ha sostenido que el principio de igualdad deja de existir o pierde su esencia, cuando para acceder a una función pública, se tienen en cuenta otros parámetros.

El rol del legislador, no es reproducir los principios constitucionales, sino, según plantea María Jesús García García, “desarrollarlos y

positivarlos de forma que alcancen un nivel de concreción y plasmación positiva” para de esta forma hacerlos efectivos, para que así puedan alcanzar un nivel más óptimo, de la que resulte un Estado de reivindicación mayor.<sup>8</sup>

A raíz de la promulgación de la Constitución dominicana del 2010, el sistema de función pública, adquiere distinción y una gran notabilidad, comienza a marcar nuevos caminos en el área de la administración pública, independientemente de que ya se había iniciado el trabajo en ese sentido. En ella a propósito de esto, se establece que:

El Estatuto de la Función Pública es un régimen de derecho público basado en el mérito y la profesionalización para una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. Dicho estatuto determinará la forma de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones.<sup>9</sup>

El artículo 3 de La Ley 41-08, de Función Pública, dispone sobre los siguientes principios fundamentales:

**1.- Mérito personal:**

Tanto el ingreso a la función pública de carrera como su ascenso dentro de ésta deben basarse en el mérito personal del ciudadano, demostrado en concursos internos y externos, la evaluación de su desempeño y otros instrumentos de calificación;

**2.-Igualdad de acceso a la función pública:**

Derecho universal de acceder a los cargos y a las oportunidades de la función pública sin otro criterio que el mérito personal y sin discriminación de género, discapacidad o de otra índole<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup>María Jesús García García, “Los Principios Constitucionales de Igualdad, Mérito y Capacidad, su Plasmación dentro del Estatuto del Empleado Público”, *Revista Jurídica de Castilla y la Mancha*, 2008, 15, 129-155.

<sup>9</sup>Joan Prats I Catalá, Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática, *Revista de Administración*, 1998, # 21-68

<sup>10</sup> Art. 3, literal 1, 2, de la Ley 41-08, de Función Pública

El mérito es uno de los principios con más categoría dentro del esquema del derecho administrativo, esto teniendo en cuenta nuestra realidad, es una especie de barrera para evitar que el acceso a la administración pública se haga de espaldas a él, y pueda ser usado para conveniencias de particulares en el poder.

Según señala Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, “la función pública, está muy vinculada con el ejercicio del poder público,” con esto quiere hacer notar, que en un modelo democrático, se requiere de la atención de fundamentos accesibles, múltiples, variados, abiertos y afirma que “en el uso alternativo del Derecho, el poder se convierte, no en un medio para hacer posible el bienestar integral de los ciudadanos sino en un fin al que se debe supeditar la vida entera”<sup>11</sup>

El manejo del empleo en la función pública, forma parte integral del sistema político de los Estados, situación esta que no permite que los mismos se desarrollen al ritmo necesario para lograr una administración eficiente y equitativa. En este sentido, Heredia plantea que: “contribuye con sus ideas al avance y desarrollo de la actividad pública en Latinoamérica, “y afirma que: “La discrecionalidad irresponsable y la fuerte politización de los sistemas, son características bien conocidas en la mayoría de los países de la región.”<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Jaime Rodríguez Arana Muñoz, *Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*, Tomo I (La Coruña: Netbiblo, S. L., 2008), 10.

<sup>12</sup>Blanca Heredia, LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DE SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: UN MARCO DE ANÁLISIS, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre de 2002. En <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4527/La%20econom%C3%ADa%20pol%C3%ADtica%20de%20la%20reforma%20de%20sistemas%20de%20administraci%C3%B3n%20de%20personal%20p%C3%BAblico%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%3a%20Un%20marco%20de%20an%C3%A1lisis.pdf?sequence=2>

No podemos perder de vista que el clientelismo y el populismo se ha convertido en un mal difícil de desarraigar, un cáncer pernicioso en la administración pública de República Dominicana. Ha sido difícil implementar la selección del personal a través de la meritocracia en los diferentes estamentos del Estado; ya que no existe un criterio profesional definido, lo que predomina es el nepotismo y los intercambios de favores entre políticos y funcionarios que se han convertido en los principales actores del sistema político.

Es un hecho indiscutible que la base en donde debe descansar o soportarse el sistema de administración pública, esta indefectiblemente ligada al acceso de los empleados y funcionarios públicos, teniendo como norte y en cuenta el principio del mérito al momento de ser evaluados para ser escogidos, sea para ingreso o para promoción, y no como consecuencia de un intercambio político.

El planteamiento y objetivo principal del mérito como principio, es lograr el acceso y la promoción, así como la permanencia de los ciudadanos sin distinción de género, raza, condición social o religión en el sistema de carrera administrativa, concurrendo en un clima de respeto, reconocimiento e igualdad de condiciones a los concursos externos o internos, en sus diferentes vertientes, según el esquema planteado para esos fines.

Cuando la selección del personal o de algún funcionario se lleva a cabo sin tener en cuenta el mérito, como principio básico para el ingreso, podemos asegurar que este sistema va en deterioro de las mismas, ya que la estructura sobre la cual se haga resultara débil y estará destinado a crear inconvenientes y malestares dentro de la institución. De igual manera afecta el desarrollo eficaz de la misma.

Se puede establecer que los principios de mérito y capacidad son los únicos parámetros que dan o llenan de contenido al principio de igualdad en el acceso a la función pública, y se ha podido comprobar que el principio de igualdad se pierde o deja de lado cuando se tienen en cuenta otros elementos en el acceso a la función pública alejados de los establecido en base a mérito.

Pero de igual manera hay que aseverar, que la relación que se da en estos principios solo se logra en un solo sentido, en razón de que el principio de la igualdad solo se conforma a través de la relación entre estos. Ello es así, debido a que la igualdad se establece por la transferencia del sistema de mérito y capacidad, no de forma inversa, y tampoco estipulan el término de las convocatorias.

Dentro del contexto constitucional, la aplicación del principio del mérito, no determina que esta sea una forma exclusiva para aplicar en la selección de personal para acceder a la función pública, pero si se hace claro que la vigencia de los mismos, así como su seguridad laboral en la misma se haría más larga. Podemos decir que el principio del mérito, es uno de los principios mejor concebidos por los Estados, que se ocupan en hacer efectivos sus medios de derecho, para así hacer más eficiente la función pública, dentro del tren administrativo.

Con el establecimiento del sistema del mérito, se pretende lograr, simplemente la protección de los trabajadores al servicio del Estado, para evitar que a los empleados y funcionarios públicos se les discrimine, además de que a los que se encuentran compelidos a ingresar a las vacantes disponibles en la administración pública, en busca de oportunidades, pero en condiciones dignas de equilibrio e igualdad.

El mérito es una especie de motor, que garantiza la movilidad de una máquina, sea esta de quien sea, y procura una especie de igualdad en quien la use, con debida transparencia. De igual manera, un empleado, trabajador o funcionario, dentro de una institución pública, debe ser eficiente y productivo, debe hacerse participe de las necesidades de la empresa, responsabilizarse de las asignaciones u obligaciones que se les asignan y el deber de cumplir con las necesidades que le han sido legítimamente asignadas, lo que se convertirá a lo largo de su ejercicio en logros o méritos acumulados para su crecimiento en la entidad.

La importancia del principio del mérito, no solo radica en lo concerniente al acceso y promoción del individuo a la función pública, sino que el mismo marca la pauta para el cumplimiento de las actividades con eficiencia, ya que a la hora de evaluar, este principio será determinante para la promoción, destitución o permanencia del mismo en la función pública.

La forma de escogencia general, en todas las instituciones públicas, de los empleados comunes así como la de los funcionarios debe hacerse teniendo en cuenta las normas de su desempeño, no por criterios propios, con equilibrio y sin ningún tipo de discriminación.

Contratar teniendo en cuenta el Principio del mérito, convertiría a este en el instrumento ideal para contratar al personal más capacitado y eficaz. Pero no podemos negar que esto es más difícil de lo que pensamos, ya que lo más común en nuestra sociedad, es que el personal de la administración pública, sea nombrado por influencias y compromisos políticos, por pago de favores, nepotismo, amiguismo, dejando de lado lo que en realidad beneficiaría a las instituciones y a la sociedad.

Esta forma de seleccionar a los servidores públicos, se manifiesta en la ineficiencia que caracteriza a la generalidad de las instituciones estatales, debilitando así las mismas y deteriorando a los Estados en sentido general. Estas instituciones, las cuales se encuentran plagadas de un gran número de individuos, desconocedores de los trabajos para lo que se les contrata, conllevando así a hacerlas ineficientes, y resistiendo de esa manera una efectiva y adecuada prestación de los servicios.

El pretender requerir al principio del mérito en la función Pública, implica el tener que sufrir las consecuencias y resultados que esto implica. Esto en virtud de que hay que valerse de un marco jurídico especial de regulación. Es por esta razón, que el mérito no puede ser definitivo de una vez por todas, ni en la misma forma, medida y tiempo para todos los organismos públicos, mucho menos para la totalidad de los cargos públicos, debido a que tanto las instituciones públicas, como los puestos que ambos tienen objetivos sociales y compromisos diversos en relación con los derechos fundamentales, a los cuales se encuentran funcional e institucionalmente subordinados.

El mérito surgió como una condición para lograr y afirmar la seguridad jurídica de aquellos que ingresan a la administración pública, garantizando la igualdad entre todos, no importando su condición social, religiosa o de raza, entre otros aspectos.

Según expone Joan Prats I Catalá:

El sistema de méritos no nació, pues, para procurar eficacia y eficiencia en la provisión de bienes públicos, sino para asegurar seguridad jurídica y confianza, y con ello promover la eficiencia en el mercado. Lo que el sistema de méritos protege no es tanto la competencia de la persona que accede, como la posición de imparcialidad y sujeción al derecho del funcionario en el ejercicio de sus funciones.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>Joan Prats I Catalá, Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática, *Revista de Administración*, 1998, # 21-68.

La aplicación del principio del mérito en la función pública, ha sido y será uno de los más grandes aciertos de integración que han sufrido los Estados. Es uno de los mayores logros de la sociedad en sentido general. Según Jaime Rodríguez- Arana Muñoz “la clave, reside en que dicha integración no produzca discriminaciones o desigualdades arbitrarias que contraríen los principios constitucionales”.<sup>14</sup>

Este sería uno de los casos excepcionales en que se pondría en Estado de causa al Tribunal Constitucional para que se manifestase en ese sentido, para evitar una ocasional trasgresión de este derecho. De esta forma se contribuiría al fortalecimiento de la institucionalidad y por ende, desvanecerse así, del espacio de esta materia, el oportunismo político, el nepotismo y el desequilibrio laboral. Esto se enmarca y se puede percibir, que va más allá de la esfera estrictamente administrativa y profesional, y que conduce a garantizar y hacer más viable y convincente un enorme conjunto de derechos y principios fundamentales, que dan sostén a la Función Pública administrativa de los Estados.

En observancia con el derecho básico del acceso en circunstancias de igualdad a la función pública, ningún ciudadano debe ser discriminado, excluido manejado con menosprecio, en vista de que el mérito representa los principales conceptos para esto en el marco constitucional. Si para acceder a la Función Pública, no se tomara en cuenta la igualdad, como principio fundamental dentro de la misma, el mérito como principio dejaría de tener sentido, al igual que la capacidad de los optantes.

---

<sup>14</sup>Jaime Rodríguez Arana Muñoz, *Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*, Tomo I (La Coruña: Netbiblo, S. L., 2008), 10.

El mérito se puede catalogar como una especie de límite constitutivo del derecho fundamental a la igualdad, en el acceso a la función pública. Realmente reviste gran importancia que al ingresar a la función pública en condiciones de igualdad, este en verdad sea un derecho fundamental, ya que les facilitara los mecanismos a los poseedores de este derecho para representar ante los tribunales correspondientes, en ocasión de que estos derechos sean comprometidos.

En concordancia con esta ponderación en este asunto reglamentario, sólo queda demostrar si tal ponderación es perceptiblemente ilógico, o no responde a criterio plausible de general admisión, y presume hábilmente la supresión de otros, en este asunto de los que concurren de fuera de la Gestión. En lo referente a lo que tiene que ver con la profesionalización de la función pública, hay países, tanto de Latinoamérica como de Centroamérica, para los cuales este tema es de importancia capital, porque están conscientes de la necesidad que tienen las sociedades de ayudar a consolidar el fortalecimiento de las instituciones a través de la meritocracia.

Sin embargo hay que reconocer que en la práctica, aun el principio del mérito es pasado a segundo plano y los vicios corrosivos del viejo sistema muchas veces persisten por la componenda de algunos actores que integran la gestión y con esto empañan de manera parcial el escenario que presenta dicha gestión, violando de manera flagrante lo consignado en el artículo 68 de la Constitución dominicana, que invoca:

La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Artículo 68 de la Constitución de la República Dominicana.

## **CAPÍTULO 2.- LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**

### **2.1.-La función pública y el principio del mérito en la historia dominicana**

La función pública es una categoría importante del Derecho Administrativo, y rige el accionar de los servidores públicos. Asimismo es muy antigua y surge en la Revolución Francesa; aunque muchos doctrinarios difieren de esta aseveración, así lo expresa Agustín Gordillo, cuando dice: "tal vez ha existido siempre, desde el nacimiento del Estado"<sup>16</sup>y es que plantean que este nació con él, sin embargo hay que decir que previo a este, en el periodo llamado revolucionario, ya existía una estructura para las recaudaciones dirigida por las monarquías. De igual forma en el régimen feudal, también existía una plataforma recaudadora que implicaba la existencia de un régimen de administración.

En nuestro país, la Administración Pública inicialmente fue conformada teniendo una escasa consideración de la función pública y sus principios, cuando se inicia la formación del Estado en el año 1844, aunque en algunos casos había ciertas figuras, de manera muy aisladas que ayudaran a fortalecer la administración pública.

Uno de los ejes primordiales que compone la gestión administrativa, es la función pública. El buen desempeño y la eficacia de ella, depende generalmente y en gran manera el funcionamiento del Estado. En nuestro país, el régimen jurídico fue modificado por la ley 41-08, que establece la función pública y crea la secretaría de Administración Pública.

---

<sup>16</sup>Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. (8va. Edición Buenos Aires: editorial F.D.A. 2003).

En ese mismo tenor se puede concluir en que el fortalecimiento de un sistema de función pública cimentado sobre la base del mérito es una cuestión que en un régimen democrático y de derecho como el nuestro, alcanza intereses y matices que hay que reflexionar para lograr la institucionalización, la eficiencia e igualdad de la administración pública, es como lo asevera Edgar Martínez Cárdena, cuando expresa: “La función administrativa es una actividad que, por su naturaleza y alcances, debe estar orientada al interés general y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado”<sup>17</sup>, en ese sentido cabe resaltar la importancia de que se hagan reformas tendentes a concebir políticas públicas que desburocraticen la administración y no se perciba por parte de los ciudadanos como el escenario donde las necesidades, incluso básicas no son satisfechas, por parte del órgano encargado de efectuar el fin por el que fue creado.

La Función Pública está regida por un grupo de principios, enunciados en el art. 3 de la ley 41-08, en los cuales cabe destacar El Mérito, igualdad, estabilidad, equidad, flexibilidad, irrenunciabilidad y tutela judicial. La ya derogada ley 14-91, de servicio civil, no contenía estos principios, que sirven de garantía al servidor público, pero que sí establecía que los servidores de carrera estaban sujetos a normas de permanencia promoción y mejoramiento con base al mérito personal.

Debemos destacar que en la República Dominicana, el régimen jurídico de los servidores públicos, siempre busca modernizar la función pública y persigue la aplicación del mérito como único criterio para acceder o ser promovido en la función pública. Aunque este principio se encontraba consagrado y aun es un principio fundamental dentro de la función pública, en la práctica no ha sido bien manejado, ya que en un

---

<sup>17</sup>Edgar Enríquez Martínez Cárdenas. "Ensayo Jurisprudencia Constitucional Colombiana sobre Función Pública y Carrera Administrativa en Colombia", *Revista de Derecho No. 30*, 317

mínimo porcentaje de las empresas es aplicado de manera muy tímida, es por ello.

Raymundo Amaro Guzmán ha expresado que: a más de una década y media de vigencia, no ha llenado las expectativas esperadas por la comunidad, debido a la ausencia en su contexto de principios cardinales y de falla en su diseño original, como consecuencia del régimen político que auspiciara su promulgación. Como prueba de esto señala el bajo porcentaje que ha obtenido el status de servidores de carrera<sup>18</sup>.

Entre el año 1914 y 1920, durante la intervención norteamericana surgieron los primeros intentos para lograr que el empleado público disfrutara de un sistema organizado dentro de la función pública. Años después, en el 1942, se promulgó la ley 432, que constituyó la comisión nacional del Servicio Civil.

En el gobierno provisional del año 1965, se crearon diversos organismos gubernamentales pero sin mucha relevancia, y es cuando entonces se instituye en 1966 el gobierno del Dr. Joaquín Balaguer que se inicia la formalización de normas y leyes para institucionalizar el servicio civil y la carrera administrativa.

Así mismo en América latina es al iniciar la década de los noventa cuando se empieza a sentir con más vehemencia, los intentos por modificar la administración pública. En el año 1991, se aprueba en la República Dominicana, la Ley 14-91, que establece el marco legal para su puesta en ejecución, de los servidores públicos y lo concerniente a la carrera administrativa.

---

<sup>18</sup> Raymundo Guzmán Amaro, "La Administración en el Marco Constitucional", *Revista de Administración Pública*, año 2007, 624.

Hasta este año, en nuestro país, se fueron dando intentos de regular la función pública, pero resultaron ser sistemas pasajeros, en razón de que fueron hechas a imagen o teniendo como parámetros la realidad jurídica, administrativa, política y económica de países con cultura e idiosincrasia diferente a las nuestras, por lo que estos intentos no fueron del todo favorables y hubo que seguir buscando fórmulas que permitieron la creación de una real Ley que se adaptara a nuestra realidad.

No obstante hay que establecer que la Ley 14-91, es la que sienta las bases de la profesionalización en la administración pública, y que lo que proporcionó con el surgimiento de esta ley fue la necesidad de contar con normas en la administración pública que permitiera disponer de personal altamente calificado para ejercer la función, lo que implicaba la necesidad de seguir buscando nuevos mecanismos y perfeccionar aquellos que habían surtido efecto positivo, aunque se debe destacar que la misma contaba con deficiencias en vista de que el marco jurídico no se encontraba del todo establecido y su radio de acción solo se limitaba a ciertos campos de la función pública.

Brasil está entre los países de Latinoamérica donde se desarrolló una amplia y exhaustiva reforma en lo concerniente al servicio público, teniendo como parámetro el sistema anglosajón y luego el modelo francés 1998. Este nuevo enfoque tuvo ciertos éxitos, sin embargo había viejas prácticas que no fue fácil desarraigar. En Uruguay las reformas se vieron afectadas con la designación en unas elecciones de Julio María Sanguinetti, para el año 1984, pues con la institución de dicho gobierno se sentaron las bases para encabezar una reforma administrativa, que tenía como norte crear un estatuto de la función pública, que implicaba incluso

la formación de los más altos funcionarios de dicho estado, para ello se contaba con cursos diseñados al estilo de la administración francesa.

En lo que concierne a Chile, es preciso destacar que contrario a algunos países de la región la reforma que comenzó en el año 1993, fue de manera gradual y la implementación de dicha reforma no necesito grandes cambios legales.

En Argentina la intención primordial de la reforma tenía el objetivo de concebir un sistema de selección y formación de los altos funcionarios, con el eje central en la carrera administrativa. En cambio en Perú el proceso de reforma se inició para el año 1985, en la gestión de Alan García con la intención de controlar la sobre centralización de la administración, pero el proceso adquiere mayor impulso en el año 1989 con la promulgación de una ley llamada de simplificación, que buscaba la desregulación de las relaciones entre el gobierno y la población, sin embargo para el año 1990, con la toma de posesión de Alberto Fujimori, el proceso se mantuvo a flote, pues dispone la exigencia por parte de la administración pública de formular iniciativas inspiradas en el procedimiento administrativo.

## **2:2.- Principio del mérito en la función pública, y su perspectiva desde la Constitución dominicana y vista desde la ley 41-08**

La estructura jurídica de la administración pública se ha transformado en la marca que identifica la eficiencia y el desarrollo de los gobiernos, que se encuentran sumergidos en los cambios que vienen realizando los países en la vorágine del Estado moderno, en vista de eso cada vez más se muestran estrategias de parte de las administraciones públicas para desarraigar viejas prácticas contrarias a garantizar los derechos de los ciudadanos, como lo expresa Ronald Dworkin“ solo cuando los Estados se tomen los derechos fundamentales en serio, la administración estará dando los pasos para reducir la brecha entre el ser de la administración y el debe ser de la administración configurada sobre la base constitucional.<sup>19</sup>”, es ese sentido es cuando los Estados se transforman y se colocan como facilitadores en los requerimientos de las personas que con fuerza gravitatoria, como parte del mismo se sirven de dicha administración y con esto dicho sistema adquiere el sentido con el que su fundamenten sus leyes,, las cuales le dan carácter, pues la administración se constriñe a lo que la ley le manda.

En ese sentido es relevante destacar que el Derecho Administrativo se encuentra íntimamente ligado al Derecho Constitucional, es una especie de extensión, uno del otro. De lo antes dicho podríamos establecer que el derecho administrativo tiene una inmensa dependencia del derecho constitucional, y por esto decimos que se parece mucho a este. Como bien establece Agustín Gordillo, “Ningún derecho está más subordinado y conformado a las directivas políticas del Estado que el derecho

---

<sup>19</sup>Ronald, Dworkin. *Los Derechos en Serio*. 5ta Edición (Barcelona: Edición Ariel, 1984), 295.

administrativo,"<sup>20</sup> con esto el autor deja instituido que definitivamente el derecho administrativo se basa en la estructura y conceptos constitucionales, sin embargo en nuestro país en el ámbito constitucional la función pública tuvo poca cabida, así lo expresa Gregorio Montero, cuando dice que : "El constitucionalismo dominicano no presentaba dentro de sus fortalezas el tratamiento adecuado de la Administración Pública, muy por el contrario, ha sido una de sus más sentidas falencias y una de las causales del escaso desarrollo del Estado"<sup>21</sup>.

Es por ello que con la puesta en vigencia de la constitución del 2010, se marcó la constitucionalización de la función pública, lo que sin lugar a dudas fue un gran paso de avance en el desarrollo y la consolidación de la administración pública, fundamentada sobre la base de una serie de principios generales del derecho como los principios del mérito, la capacidad, igualdad y legalidad, en adicción a otros principios vinculados expresamente a la Administración y es que en la República Dominicana con la reforma a la Constitución se robusteció jurídicamente el ámbito de la función pública, en lo concerniente al régimen jurídico servidores públicos, la profesionalización de la función pública y la carrera administrativa, es importante destacar que estos grandes logros ponen de manifiesto la lucha incansable de los grandes doctrinarios del derecho administrativo dominicano, quienes por sus conocimientos de estos temas en diversas partes del mundo observaban el panorama sombrío de nuestro país ante la ausencia de un marco constitucional y leyes que salvaguardaran los intereses de los ciudadanos, los servidores públicos y el propio estado.

---

<sup>20</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. 8va. Edición (Buenos Aires: editorial F.D.A. 2003.

<sup>21</sup> Gregorio Montero, *Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos* (Santo Domingo: Publicaciones MAP, 2011),98

Según expresa Olivo Rodríguez Huerta:

El Derecho Administrativo Dominicano se nutre de una diversidad de fuentes: fuentes escritas, fuentes no escritas. Las fuentes escritas, la conforman las normas que integran el denominado 'Bloque de Constitucionalidad', que son las que comprenden los diferentes organismos, escritos, opiniones y tratados internacionales, y todos aquellos principios que componen o integran del derecho administrativo, sea estos de orden nacional o internacional, aunque es preciso señalar que dentro de nuestra constitución, se encuentran un poco disgregadas las normas que tienen que ver con el derecho administrativo, pero lo importantes es que están plasmada para beneficio de la función pública.<sup>22</sup>

El medio de acceso y racionamiento de puestos laborales por razones de intimidad política ha de tener, al menos hipotéticamente, carácter excepcional, aunque la costumbre indica que no ha sido así, lo que presume una reducción de las exigencias constitucionales. De este modo, el sistema de acceso y provisión de puestos de trabajo por razones de confabulación política ha de tener, carácter excepcional, aunque la experiencia demuestra que no ha sido así, lo que supone una atenuación de las pretensiones constitucionales y para eso se debe tener en cuenta que la función pública tiene que fundamentarse en principios que estén valederos como la moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad, publicidad, igualdad, pues si se toman en cuenta dichos principios se enarbolan preceptos que se encuentran incluidos y de lo que somos signatarios, en la Convención Americana de los derechos humanos.

De igual manera podemos asegurar que en materia de servicio público las reformas que se han llevado a cabo, han estado orientadas a conseguir una mejor eficiencia en los servicios, garantizando así, una

---

<sup>22</sup> Olivo Rodríguez Huertas, "Derecho Administrativo Dominicano y Principios Generales", *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 107

disminución en los gastos y por otro lado en la calidad del servicio dado y de los servidores del estado. Es por todos entendido que en un mundo globalizado, en constante actividad, cambiante, con individuos involucrados en el quehacer social diario, más exigentes y pendientes de sus derechos, es necesario que las instituciones públicas sean más competentes, transparente, competitivas, renovadoras y muy abiertas y sensible a las necesidades de los ciudadanos.

Estos pilares del derecho, tienen una co-dependencia muy marcada, que se vislumbra claramente, cuando en todos los argumentos planteados por la vía administrativa se debe invocar al derecho constitucional. El Derecho Constitucional es el sostén que suple a los demás de contenido, determina la organización del Estado, pero es pasivo, tranquilo, metódico, mientras que el derecho administrativo lo provee de eficacia y es un derecho en constante movimiento, fluye de manera permanente, es un caudal de actividad.

Otro aspecto digno de mención es que para muchos la figura de La discrecionalidad administrativa es un elemento ajeno al Estado, en vista de que la misma en su conjunto se encuentra de espaldas al principio de legalidad y a los preceptos constitucionales, es que en los modelos antiguos ha dejado rastros que muestran que la misma en muchos casos no responde al interés general y la excesiva fuerza que confiere a los funcionarios, deja vulnerables en este sentido a los servidores públicos, sin embargo es preciso reconocer que la discrecionalidad en su conjunto no es arbitraria, sino que en muchos casos el legislador deja la potestad al estado en cada caso para que aplique lo que la ley ha obviado o simplemente se entiende que no amerita que aparezca en la misma.

En el artículo 1, la ley de función pública, establece que: "tiene por objeto regular las relaciones de trabajo de las personas designadas por

autoridad competente para desempeñar los cargos presupuestados”. De igual manera la misma aborda en el párrafo del artículo 1, lo concerniente a cuales instituciones están bajo el imperio de sus regulaciones y señala las instituciones que resultan excluidas de la misma, como los miembros de la Junta Central Electoral, la Cámara de Cuentas, los mismos ocupan cargos por elección popular, el personal militar y policial y las entidades que están cobijadas bajo el código de trabajo.

La Ley 41- 08, fue puesta en funcionamiento el 4 de enero del 2008, a raíz de su promulgación, la misma dispone que su aplicación es general e inherente a todos los servidores públicos, y la misma está regida por un conjunto de principios que se encargaran de hacerla efectiva en el tiempo. Así lo expresa, Juan Alfonso Santamaría Pastor, hablando acerca de la naturaleza de los principios generales del derecho, pues sostiene que “estamos en presencia de una categoría abierta, esto así si colocamos en el mismo lugar jurídico el principio de la capitalidad de la dignidad humana, con un principio de interpretación jurídica de carácter general”<sup>23</sup>

Del mismo modo, establece el objetivo de dicha normativa, y la misma se centra en regular las relaciones laborales de las personas autorizadas o mejor dicho designadas por la autoridad competente y las instituciones autónomas, en la búsqueda de dignificar el trabajo de los individuos y el respeto a los servicios que se brindan. En ese mismo tenor, se establecen una serie de enunciados sobre los cuales debe fundamentarse la Ley de función pública. Aquí se aborda de manera preponderante el mérito personal, la equidad en el acceso a la función pública y la estabilidad y seguridad en los puestos de la carrera

---

<sup>23</sup> José Alfonso Santamaría Pastor, *Principio de Administrativo Español* (Madrid: Iustel Portal Derecho S.A, 2009) ,62.

administrativa ese sentido la Carta Iberoamericana de la Función Pública dictamina en su artículo 59, que: "Los criterios de esta Carta exigen marcos reguladores que garanticen la profesionalidad y eficacia de la función pública. Para ello, será imprescindible que introduzcan modulaciones y especialidades singulares, distintas en algunos aspectos de las que regulan el empleo común."

La Constitución de la República Dominicana específicamente en su art. 40, postula en su numeral 15 que "todos somos iguales ante la ley," esto implica que todos en sentido general debemos recibir un trato en igualdad de condiciones por parte del Estado y sus instituciones, no importa la categoría de la misma, y es su deber vigilar por el correcto cumplimiento de las normas, y es que esto supone enmendar los errores del pasado y por medios a este principio fortalecer convicción que debe tener los ciudadanos con respecto a las instituciones del Estado, pues a mayor confianza, mayor integración habrá.

También consigna la constitución que la administración está en la obligación de acoger todas las medidas que sean necesarias para evitar y repeler cualquier forma de discriminación que pueda vulnerar al servidor o funcionario público. Esto se plantea para evitar que sean algunos marginados y afectados, sintiéndose así excluidos. De igual manera conforman y enuncian el estudio de la función pública, lo que en la doctrina se conoce como constitucionalización de la Función Pública.

Hay que establecer, que de manera muy clara, la constitución resalta como función básica del Estado la defensa firme de los derechos fundamentales de las personas, lo cual no supone que las personas vivan en un precepto de autonomía propia, sino que igualmente a la garantía de

este derecho fundamental, a partir del Estado se debe avalar la justicia social.

Es como lo da a entender Eduardo García de Enterría al decir que:

Tiene para ello la Administración un interés directo: la reducción a la legalidad formal de todo el actuar del magno aparato de la Administración, y esto conlleva una serie de actuaciones en las que la administración debe poner particular interés pues su papel es aplicar lo que la constitución y las leyes disponen<sup>24</sup>.

Los funcionarios y servidores públicos de carrera, no solo tienen el derecho a acceder en calidad de igualdad a los puestos vacantes en las administraciones, sino que también tienen el derecho a la inamovilidad, partiendo de su desempeño, y dicho privilegio no es una prerrogativa, o incentivo, sino una garantía por su desempeño y duración dentro de la institución a la cual brinda sus servicios.

El clientelismo se nutre de la miseria del individuo, necesita de la pobreza, la mantiene y permanece con ella. Es un entretenimiento ilimitado de la misma, requiere de la pasividad y de la indiferencia, acrecienta la marginalidad, y la usa para su conveniencia. Este método político genera indiferencia y exclusión social, básicamente en las zonas de mayor vulnerabilidad y pobreza de la República Dominicana.

Podemos asegurar que la vigencia de la profesionalización, a lo interno de la administración pública, permite la independencia de la misma y esta forma parte de una estructura en el organismo correspondiente, que impide los excesos aquellos funcionarios que se creen los jeques de la institución, los que piensan que al asumir una posición en

---

<sup>24</sup> Eduardo García de Enterría, *La Lucha Contra las Inmunidades del Poder* (Madrid: Editora Civitas S L, 1993), 164.

el Estado, están adquiriendo un derecho de posesión particular, es por ello que la discrecionalidad de los funcionarios.

La profesionalización dentro de la administración permite que los servidores públicos se afiancen en sus posiciones y no sean tan temerosos de poder ser despojados de sus puestos de trabajo, por políticas arbitrarias del poder, por funcionarios desalmados de conciencia y que van en detrimento de la administración, del empleado y por ende del Estado. Una de las mejores fórmulas y que sirven de incentivo permanente para un servidor público, es que se le reconozcan sus méritos, capacidad y voluntad de sacar a su institución hacia adelante, así como su avance y su disposición para la superación, en ese mismo tener plantea Gregorio Montero que: "La profesionalización, que no necesariamente se refiere a la titulación universitaria, está determinada por la capacidad técnica de los servidores públicos para enfrentar las demandas crecientes de los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos"<sup>25</sup>.

Un instrumento que llena todas estas expectativas laborales es la promoción profesional. Esto eleva el espíritu y la autoestima de cualquier funcionario o servidor público, ya que es un estímulo positivo, es un levantarle la moral, de aumentar de manera voluntaria su rendimiento laboral, y con esto conseguir que se eleve su sentido de la responsabilidad, y se desempeñe en las mejores condiciones, como dice J Martínez López Muñoz "hay que estimular a empleados para que realicen una labor eficiente y obtengan una formación adecuada pero que se abran a mejores oportunidades"<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup>Gregorio Montero, *Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos*, (Santo Domingo: Publicaciones MAP, 2011), 106-107

<sup>26</sup>José Luis Martínez López-Muñiz, *Introducción al Derecho Administrativo* (Madrid: Tecnos 1986), 94-97.

De lo indicado precedentemente, se consigue observar que la actividad de la administración debe ser reconfirmada, tomando como punto de partida. Edgar Enríquez Martínez Cárdenas, en un ensayo jurisprudencial expresa que: “La función administrativa es una actividad que, por su naturaleza y alcances, debe estar orientada al interés general y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado. En tal virtud, debe desarrollarse con fundamento en los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, con el fin de garantizar la prestación eficiente de los servicios a todos los habitantes del territorio nacional, asegurando así el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”<sup>27</sup>.

Es de todos conocidos el hecho de que a este tiempo, las instituciones del Estado, en un alto porcentaje, aun no contratan al personal que requieren, rigiéndose por el principio del mérito, siendo este método contrario a lo que manda la Ley de función pública. Deben seleccionar el personal de acuerdo con la constitución, lo que implica que el mérito y capacidad, sean los principios a tomarse en cuenta a la hora de contratar personal. Esto se da a nuestro entender en todas las administraciones públicas sin perjuicio de que estén sometidas al derecho administrativo o al derecho privado, desde que surge la necesidad de un régimen jurídico, aplicable para la función pública en su reglamentación para el accionar de los asuntos de la misma se generan buenas prácticas que refuerzan cada vez más los Estados en su generalidad.

Podemos decir que la incorporación del personal a las instituciones bajo métodos diferentes contrarias a lo que la ley prevé, va en detrimento

---

<sup>27</sup>Edgar Enríquez Martínez Cárdenas, "Jurisprudencia Constitucional sobre la función pública y carrera administrativa en Colombia," *Revista Opinión Pública*, 2008, No. 13, 75-96.

de las mismas, ya que la base que las soporta, sería muy débil sino se tiene en cuenta un criterio basado en meritocracia. Se puede establecer que Los principios de mérito y capacidad son los únicos parámetros que dan o llenan de contenido al principio de igualdad en el acceso a la función pública, y se ha podido comprobar que el principio de igualdad se pierde o deja de lado cuando se tienen en cuenta otros elementos en el acceso a la función pública alejados de los establecido en base a mérito.

En la Ley 41-08 y sus reglamentos se establece que la función pública está fundamentada en un régimen de derecho público, cimentado en el mérito y la profesionalización, para lograr una gestión eficiente y el fiel cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. El estatuto de la función pública, determinará la prueba de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación de funciones. Sin embargo, el ingreso a la función pública de carrera, como su ascenso dentro de ésta, debe basarse en el mérito personal del individuo, dejando en evidencia a través de los concursos internos y externos, la evaluación de su desempeño y otras herramientas de calificación, para así, erradicar de la administración pública el clientelismo y la corrupción, manifestada en el tráfico de influencia.

Hay que reconocer que para que exista un equilibrio en el ejercicio del poder público, es necesario tener o apoyarse en un sistema administrativo, forjado como el componente competente, técnico y permanente de administración de personal que consienta concebir el camino en condiciones de igualdad a los puestos públicos, motivando la profesionalización y la subsistencia del eje indispensable de empleados públicos, en función a su trabajo, con el notable objetivo de certificar la eficiencia, empuje y, en lo que respecta al sistema de mérito, responde a las probidad de la administración pública.

Los motivos por los cuales los progresos dentro de la profesionalización de la función pública, no acaecen al ritmo esperado particularidades de nuestro régimen político y de gestión pública, los mismos están absorbidos por un insuficiente avance y un destacado clientelismo político, que deja mucho que ansiar en un estado de derecho.

### **2:3.- La carrera administrativa y su papel en la promoción en la función pública**

El marco del desempeño de la administración pública, está regido por principios generales, que son postulados en nuestra más reciente constitución

Entre sus renglones esta estipula parte de las principales atribuciones del Estado, en la que cabe destacar, la de proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de los individuos, lo que no se traduce en que vivan a su libre albedrío, sino que desde el mismo Estado se debe velar por la justicia social, de lo que podemos percibir que dentro de esto se enmarca el derecho de todos los ciudadanos a ingresar a la carrera administrativa, para que se le aseguren los beneficios que de esto se desprenden.

Así lo expone Gregorio Montero cuando dice:

Todos los modelos de Carrera están supeditados a la comprobación de los méritos para el acceso, la permanencia y el desarrollo de quienes integran el sistema de Carrera; esto constituye la garantía de su efectivo funcionamiento; el mérito es la antítesis de las prácticas nocivas que han significado las relaciones primarias y el clientelismo en la asignación de cargos públicos.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup>Gregorio Montero, *Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos*, (Santo Domingo: Publicaciones MAP, 2011), 140-141.

Este planteamiento es totalmente acertado y cargado de lógica, en virtud de que el principio de permanencia, debe ir íntimamente ligado al mérito. Sería cuesta arriba concebirlo sin él, esta es la garantía para transmitirle el sentido de tranquilidad al servidor, ya se le descartaría el desasosiego de la destitución indiscriminada.

La carrera administrativa tiene como principal objetivo, procurar el perfeccionamiento profesional e individual de sus servidores dentro del tren público, asegurando equidad en los puestos de trabajo, en las oportunidades que se presentan y garantizando transparencia en el acceso y la promoción a la administración pública, como simplemente la define Laguna de Paz, José Carlos: "La carrera administrativa es un aspecto relevante del régimen de la función pública", infiriendo con esto y dejando bien establecido que "esta constituye el necesario elemento dinamizador de un sistema caracterizado por la estabilidad en el empleo", que permitirá al empleado avanzar en el cargo y mejorar su desempeño logrando mejores incentivos.<sup>29</sup>

Así mismo se puede referir como un régimen donde se logran gestionar el desarrollo, la profesionalización de los servidores públicos en la Administración Pública, para dotar de eficacia a la administración y poder cumplir con las solicitudes de los y las ciudadanos/as. Así la describe el artículo 4, numeral 7 como: "un sistema cuya finalidad es promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública para cumplir los fines del Estado, garantizando la profesionalidad, la estabilidad y el desarrollo de los servidores públicos", dentro de los requisitos que solicita la administración para ingresar a la carrera administrativa, según el Ministerio de Administración Pública, esta demostrar, en concursos de

---

<sup>29</sup>José Carlos Laguna de Paz, "La Carrera Administrativa en la Función Pública Local: Promoción y Movilidad, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2008, No. 308, 47-62.

oposición, que posee la idoneidad requerida para desempeñar el cargo, sobre esa base la función pública se fundamenta sobre una gama de principios tendentes a proteger los derechos de los servidores públicos entre ellos podemos citar la: estabilidad, equidad, igualdad, flexibilidad, organización, irrenunciabilidad, tutela judicial, entre otros.

Como hemos señalado precedentemente, la carrera administrativa es uno de los pilares que soporta la función pública, la carrera administrativa ha encontrado el apoyo idóneo en principios como el ingreso por el principio del mérito e inamovilidad laboral, basada en el comportamiento y rendimiento de los individuos, como lo expresa Oscar Oszlak:

El diseño en el sector público de una carrera profesional basada en el mérito, debe partir de una concepción común a sus diversos componentes, con independencia del ritmo previsto en su implementación. Ello asegurará su consistencia interna. La implantación de la carrera debe mantener, sobre todo, una debida congruencia entre las exigencias de los puestos de trabajo, la jerarquía de éstos según los escalafones vigentes y los tipos de incentivos salariales ofrecidos en cada tramo de la carrera.<sup>30</sup>,

Eso significa que la administración debe crear la plataforma donde se soporte todo el engranaje en el que debe fundamentarse el sistema de carrera.

Los principales inconveniente que enfrentan los gobiernos, parten de que existe una excesiva centralización del poder en manos del poder ejecutivo. Asimismo podemos mencionar la gran y desmedida libertad o autonomía que tienen los gobiernos frente a los ciudadanos. Otro aspecto

---

<sup>30</sup>Oscar Oszlak, Profesionalización de la Función Pública en el Marco de la Nueva Gestión, Trabajo a presentado en la IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana, Junio 27-28, 2002. <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos.espanol/prof%20de%20la%20%20func%20pub%20en%20el%20marc%20de%20la%20nue%20gest%20pub.pdf>.

que está afectando en especial a nuestros gobiernos, es la competencia electoral que existe y que es insuficiente para tener el control sobre los funcionarios.

El mérito se valora de acuerdo con las capacidades de los postulantes a ocupar un determinado puesto de trabajo, situación ésta que se genera en el transcurrir del funcionario en la administración, la cual debe mantener una vigilancia permanente sobre sus empleados y evaluarlos de manera periódica según lo determina la misma ley. Así lo expone Oscar Oszlak cuando dice: "que La instauración de una carrera administrativa profesionalizada es seguramente uno de los terrenos en que las denominadas reformas de segunda generación encuentran y seguirán encontrando máximas dificultades de implantación"<sup>31</sup> y es que aun en estos tiempo el acceso de los servidores públicos se ve afectado por los favores asumidos en el seno del partidatismo.

Tiempo atrás y gracias a las diferentes reformas, en los Estados vienen generándose grandes cambios en la administración, y la profesionalización de los recursos humanos de la misma, ha sido tema primordial en ella; lo que se ha traducido en lograr mejores resultados, debido a que esto ha contribuido a eficientizar los servicios que se brindan y lograr mejores beneficios para todos los involucrados, para ello se ha tenido que adecuar las estructuras que sustenta el aparato gubernamental, pues estas supone la integración de los mismos servidores públicos.

---

<sup>31</sup>Oscar Oszlak, Profesionalización de la Función Pública en el Marco de la Nueva Gestión, Trabajo a presentado en la IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana, Junio 27-28, 2002. <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos.espanol/prof%20de%20la%20%20func%20pub%20en%20el%20marc%20de%20la%20nue%20gest%20pub.pdf>.

Como expone Manuel Arenilla Sáez:

Todas las reformas se encaminan básicamente a acercar los recursos humanos al sector privado, dar más flexibilidad y libertad a los órganos de gestión, a asegurar la responsabilidad de estos órganos, de sus gerentes y mejorar la imagen como empleador tanto el sistema de acceso a la función pública como la existencia o no de la carrera administrativa. En las instituciones públicas europeas, vienen determinados por la importancia que tienen aspectos como los antecedentes históricos y culturales de cada país, así como la propia ordenación de sus respectivas administraciones y las relaciones laborales con su personal.<sup>32</sup>

De aquí se desprende la importancia del papel que juegan los servidores en la administración, y como su participación en cada una viene determinada por el tipo de relación que se pueda generar entre las diferentes administraciones y sus empleados, como principal recurso humano.

La carrera administrativa debe sostenerse en criterios objetivos de mérito, esto siguiendo y obedeciendo lo instituido en la ley, teniendo, sus en cuenta su nacimiento, sus ofrecimientos y compromisos laborales y sin menoscabo el progreso profesional, todo esto sujeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad; como bien plantea Blanca Heredia “Los sistemas gerencialistas surgieron como alternativa a los modelos meritocráticos clásicos y parten de una crítica a la rigidez de estos y a la autonomía que otorgan a los burócratas por sobre los políticos.”<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Blanca Heredia, LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DE SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: UN MARCO DE ANÁLISIS, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre de 2002. En <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4527/La%20econom%C3%ADa%20pol%C3%ADtica%20de%20la%20reforma%20de%20sistemas%20de%20administraci%C3%B3n%20de%20personal%20p%C3%ABlico%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%3a%20Un%20marco%20de%20an%C3%A1lisis.pdf?sequence=2>

La ley de función pública consigna en el título VII, una serie de privilegios que le son otorgados a los servidores públicos y lo estipula en función de las normativas constitucionales que bien se expresan en nuestra constitución, con esto se procura que el principio de inamovilidad acompañe al servidor público y su trabajo adquiera carácter en vista de que el mismo no se sienta amenizado ante los cambios de gobierno.

En ese mismo orden se puede establecer que la profesionalización de la administración pública debe fundamentarse en un proceso que tendente a dotar a los servidores públicos y al mismo Estado de atributos o más bien de valores que sustente el accionar de los mismo, como la honestidad, responsabilidad, empatía, merito, objetividad, vocación de servicio y un total apego a lo que la constitución y las leyes consagran. Es sabido por todos que en los países latinoamericanos, contrario a los países desarrollados la ciudadanía carece de confianza hacia las instituciones públicas, es por ello que lo dicho anteriormente rompe con las viejas prácticas heredadas de gestiones pasadas en las que el clientelismo arropaba el derecho a la igualdad para acceder a un puesto público.

## **CAPÍTULO 3.- PAPEL DEL ESTADO EN LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL MÉRITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA**

### **3:1.-Rol del Estado en la profesionalización y fortalecimiento de la función pública**

Existen procesos históricos a los cuales está asociado el surgimiento del servicio civil. Entre ellos se encuentran: el alejamiento del servicio público del servicio privado, la separación del sistema político de la función pública; el desarrollo de la responsabilidad individual; la estabilidad en el empleo y la selección por mérito e igualdad.

Estos sistemas, que están basados en normas que podríamos decir estables, buscan ser impersonales, otorgar igualdad en el trato y, así como la sustitución de los sistemas de clientelismo y patrimonialismo en la administración. Una de las características de estos sistemas, es que designan de manera libre y a discreción de sus criterios, al igual que los sustraen de sus puestos. Esto hace que el funcionario no distinga o quiera diferenciar entre la cosa pública y la personal. Esto fomenta de manera desmedida el clientelismo. La vigilancia con relación al empleo público debe ser uno de los pilares que soporte de manera íntegra el tren gubernamental.

Existen sistemas delimitan jurídicamente los mecanismos y los criterios que sustentan las decisiones en cuanto a la contratación, retribución y ascensos de los funcionarios y servidores públicos. En múltiples ocasiones dichas estrategias adolece de segregación a favor de algunos perfiles y como consecuencia se favorecen a otros individuos, lo que da como resultado grandes desventajas entre unos y otros.

En la República Dominicana, el organismo rector del área de empleo público y de los demás medios y sistemas que se encuentran regidos por la función pública es el Ministerio de Administración Pública (MAP). Asimismo está encargado a nombre del poder ejecutivo, de trazar las pautas y buscar los mecanismos para impulsar el fortalecimiento a nivel institucional de la administración Pública. De igual forma, el Estado a través del Ministerio de Administración pública (MAP), está llamado a poner en marcha los mecanismos de evaluación del servicio institucional.

El MAP está llamado entre otras funciones a procurar la profesionalización de todos los miembros de la administración pública e implementar un mecanismo para preparar a su recurso humano. Asimismo, garantizar la profesionalización de la administración pública e implementar un sistema innovador, renovador y eficaz de manejo de los mismos.

También debe plantear, producir, evaluar y ejecutar políticas, métodos estrategias para el fortalecimiento institucional de la Administración Pública, presentando o formulando cambios de la estructura orgánica y funcional de la misma, es como lo explica Ramón Parada, cuando dice: "La Administración es un sujeto de Derecho, un destinatario de las normas; es también un órgano creador del Derecho y un aplicador ejecutivo que ostenta poderes materialmente análogos a los de los legisladores y los jueces".<sup>34</sup>

De igual forma el Estado está emplazado a garantizar de manera efectiva, la vigencia y calidad en la administración pública, creando programas de preparación permanente para profesionalizar a sus empleados. Esto debe hacerlo creando sistemas de evaluación serios e incluyentes. Para el Estado lograr este avance en la administración

---

<sup>34</sup> Ramón Parada, *Conceptos y Fuentes del Derecho Administrativo* (Madrid: Editorial Marcial Pons, 2008), 20-25

pública, a través del MAP, pone en sus manos elementos técnicos, que les hacen más viable su tarea.

Preexiste un lazo muy estrecho entre la profesionalización de la Función Pública y la ofensiva contra la corrupción. La incorporación de los servidores públicos a las escuelas de desarrollo profesional es un punto muy importante. De igual forma están los instrumentos internacionales que día a día luchan contra la corrupción administrativa, entre las que podemos mencionar La Convención de las Naciones Unidas y la Convención Interamericana contra la Corrupción, donde en ambos instrumentos se exhorta a ejecutar medidas preventivas que han de acoger los Estados en la lucha y combate contra la corrupción.

Este sistema empleado por el MAP, en representación del Estado, le da la oportunidad y facilidad de implementar los programas necesarios para lograr la profesionalización de sus recursos humanos. Es un sistema de gestión que permite suscitar el desarrollo y profesionalización del personal civil del Poder Ejecutivo, para aumentar la creación y calidad en los resultados de la propia administración. A esta Se ingresa por méritos, honestidad e idoneidad.

Una institución estatal que ha apoyado y que asumió un gran liderazgo en la reforma de la función pública, es la Oficina Nacional de Administración Pública. Esto así, porque entendió el rol e importancia de este proceso para las instituciones del Estado. A raíz de esto, y sin menoscabo de las demás instituciones que han participado en esta gran revolución en la cosa pública, como el Parme y otros organismos internacionales, la reforma de la función pública, ha mantenido un ritmo hacia un futuro más prometedor, menos politizado y dirigido.

Otra institución ha sido la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), quien ha estado siempre a la expectativa y apoyando de manera permanente a los organismos que se encargan de establecer los mecanismos para hacer efectiva la ley de función pública.

El nacimiento de la Ley No. 41-08 de Función Pública y la creación de la Secretaría de Estado de Administración Pública, en el 2008, se concibe con el objetivo de regular las relaciones de trabajo de los servidores públicos escogidos por la autoridad competente para ocupar cargos establecidos para la realización de las funciones públicas en el Estado, los municipios y de aquellas instituciones y entidades autónomas, dentro de un marco de profesionalización y recato laboral. En el año 1994, comienza a ponerse en marcha La reforma del Estado Dominicano, luego de iniciar los cambios de la constitución y la frecuente presión de la sociedad civil.

En lo que respecta a la función pública, esta forma parte de uno de los acápites, más importantes en la reforma de la administración pública. Pero también es cierto, que si el Estado carece de voluntad para implementarla, mantenerla en marcha de manera sostenida es imposible, evitando así que se logre una administración eficiente.

Entre los mecanismos que usan para llevar a cabo esta tarea, están, los manuales de cargos, e organización, decretos, resoluciones, talleres, conferencias, etc. De igual forma, el Estado, recibe colaboración tanto técnica como financiera de diversos gobiernos tanto de Latinoamérica como de Europa y otros organismos internacionales que se involucran no solo en él la profesionalización de la función pública en su región, sino en las regiones amigas.

Es por ello que la Carta Iberoamericana de la Función Pública en su artículo 1, literal a, expresa que el objeto la misma es : "Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública"<sup>35</sup>, con este marco jurídico entonces se sientan las bases para que la función pública defienda los intereses de quienes la componen y de los actores principales, los administrados, que reciben los servicios emanados de la misma.

Asimismo se tiene la necesidad de que el Estado cumpla un rol permanentemente activo, y que procure que todos los ciudadanos tengan acceso a los servicios públicos de calidad, esto así, a través de organismos e instituciones profesionalizadas y comprometidas y con un personal altamente capacitado desmontando el paradigma de que los empleados públicos carecen de conocimiento, lo que hace que la administración en cierta forma parezca medallaganaria en la profesionalización de los mismos.

Debemos tener claro, que el Estado Dominicano, para poder desempeñar los roles, desafíos y metas demanda de manera inequívoca mantener funcionando y mejorar el sistema de gestión de recursos humanos basado en la carrera administrativa. Este debe respetar y enarbolar el marco legal creado para el buen funcionamiento de la administración pública. Esto debido a que uno de los factores que más ha creado una permanente debilidad en las instituciones públicas ha sido la debilidad en las mismas, por el irrespeto y desconocimiento del marco legal creado o por la carencia de este en otros casos, de igual forma la amplia discrecionalidad que tiene el Poder Ejecutivo para nombrar a sus funcionarios en los diversos organismos del Estado.

---

<sup>35</sup> Art. 1, literal a de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Con esta aseveración, Blanca Heredia entiende que el uso que hacen los gobiernos de los puestos disponibles para servidores públicos, es abusivo, desleal y a conveniencia de los llamados a llenar esas vacantes, pero usando los mecanismos estipulados en la ley, lo que los convierte en irresponsables y violadores de las normas previamente establecidas<sup>36</sup>

La profesionalización de la función pública genera grandes beneficios. Podemos decir que impone reglas claras y transparentes, la preparación de empleados o servidores públicos. Los testimonios presentados en defensa de los servicios especializados de carrera, sustentan que entre sus primeros beneficios se hallan un régimen equitativo con normas claras y comprensibles para todos, provisión de asalariados estatales, aptos para el cargo y el oficio que desempeñan; eliminación de métodos politiqueros y acomodados a sus intereses particulares, el privilegio, el amiguismo y favoritismo.

De esta manera procura y garantiza la continuidad de las obras de gobierno, no importando a qué partido corresponda y hace obligatoria la creación de políticas y programas de gobierno con una nueva línea laboral con vocación de servicio. La función pública, implica al igual que la carrera administrativa y por ende la profesionalización de los servidores públicos sistemas políticos totalmente democráticos, porque forman parte de lo que es la base de la comunicación entre gobernantes y gobernados, empleados y empleadores.

---

<sup>36</sup> Blanca Heredia, La Economía Política de Sistemas de Administración de Personal Público en América Latina, Washington, 14 de noviembre del 2002. En <https://www.google.com.do/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=blanca+heredia%2C+la+econom%C3%ADa+pol%C3%ADtica+de+sistemas+de+administraci%C3%B3n+de+personal+p%C3%BAblico+en+am%C3%A9rica+latina%2C+washington%2C+14+de+noviembre+del+2002>

El servicio público en sí, implica un escalón que pone en contacto directo al Estado con los ciudadanos, y es por esta razón que se hace tan necesario, tan importante que el Estado y sus instituciones se involucren de manera permanente en su rol de fortalecer sus instituciones a través de la profesionalización de sus servidores; de la aplicación del ingreso y promoción en los cargos públicos a través de un sistema de mérito, garantizando así, mayor transparencia, eficiencia en las instituciones públicas.

Todo lo arriba planteado conlleva a que se mejore la imagen de la institución y de los servidores con respecto a los ciudadanos, y que el servidor se sienta motivado a seguir avanzando en su preparación, en la adquisición de más conocimientos, a investigar y a aportar en sus respectivos puestos de trabajo, bajo la premisa de que todos estos méritos.

Este modelo de acceso y promoción a la función pública, basado en mérito forma parte de un modelo burocrático de ejecución de políticas, determinadas por la transparencia, el reconocimiento, la eficiencia y la instauración de rutinas en los métodos de administración. Es por lo arriba expuesto, que consideramos que el papel que juega y debe seguir jugando el Estado en la profesionalización y fortalecimiento de la función pública y carrera administrativa es vital para seguir avanzando en la mejoría de los servicios y los servidores públicos en las instituciones del Estado, teniendo en cuenta que la inobservancia a este principio conllevaría a la nulidad absoluta del acto que surge de esta violación

Existe una diferencia entre lo que es la función pública de carrera y aquella que es ocupada por un Secretario de Estado y Subsecretario, Director General, Nacional o cargo de igual rango y cuya designación es otorgada por el Poder Ejecutivo, sin ninguna traba ni límite e ignorando cualquier rango de pulcritud para el incúmbete Esta diferencia se

concentra en que estos cargos son los llamados de libre nombramiento y remoción.

El presidente, jefe del Poder Ejecutivo está revestido de plena discreción para nombrar en una de estas posiciones al ciudadano que él distinga para tales fines, sin necesidad de observar requerimientos del mérito o idoneidad preestablecidos; o sea que estos puestos son de rango político o de libre albedrío del presidente, que pone y quita a su antojo.

En este sentido, no estamos de acuerdo con la excesiva libertad y discrecionalidad que faculta al Presidente de la República de designar a su discreción ciudadanos sólo en base a su mérito político, por resultar contraria a la democratización de la administración pública y a la deseada eficiencia de gestión del gobierno. Hay que inferir que tales funcionarios deberían reunir mínimamente algunos de los requisitos establecidos, y que el ejecutivo debería apoyarse en el sistema de méritos, por lo menos en los cargos especializados del gobierno.

### **3:2.- Sistemas de selección para acceder a la función pública**

Seleccionar o captar el personal para una institución, conlleva un proceso muy delicado, que llevará a la institución a determinar quiénes llenan o no los requisitos para ser aceptados. En nuestra carta magna, se establece todo lo relativo al régimen de la función pública, y concretamente lo que tiene que ver con el estatuto de la misma, la política de resarcimientos, protección, la exclusión, el objetivo de los servicios gubernamentales y el régimen de responsabilidad civil de los empleados públicos o funcionarios que ejecuten esa función.

En ese mismo orden como bien expresa María Jesús García: "en todo caso se deberán incluir en los sistemas de selección, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de selección", con esto se podría de manera confiable determinar cuáles de los solicitantes puede ser más productivo, y podrían tener un mejor desempeño<sup>37</sup>

El sistema de selección ayuda a establecer a futuro, cuáles de los solicitantes puede ser más productivo, y podrán tener un mejor desempeño en la empresa que sean contratado. Asimismo el empleador podrá tener la oportunidad de establecer comparaciones en los aspirantes a las posiciones. Para que una selección sea efectiva, debe tener en cuenta las exigencias de la vacante, y saber comparar las cualidades y capacidades entre los participantes, sin dejarse confundir.

La selección de los empleados debe estar sustentada siempre en los principios del mérito y la capacidad, entre otros complementario. La institucionalización de los principios de igualdad, mérito y capacidad dentro del contexto constitucional no estipula sea aplicada de manera exclusiva en el procedimiento de acceso a la función pública, porque extiende su vida a través del tiempo funcional. De esta manera, el derecho reconocido constitucionalmente vislumbra no solo el acceso a la función pública, sino también la promoción de la propia carrera administrativa.

En la República Dominicana, la administración pública supera los 60,000 servidores incorporados al sistema de carrera administrativa, y más de 600,000 empleados públicos, que han sido evaluados, y son

---

<sup>37</sup>María Jesús García García, "Los Principios Constitucionales de Igualdad, Mérito y Capacidad, su Plasmación dentro del Estatuto del Empleado Público", *Revista Jurídica de Castilla y la Mancha*, 2008, 15, 129-155.

muchas las instituciones públicas que de manera paulatina han ido utilizando este mecanismo para el ingreso y ascenso de sus servidores, pero aun de manera tímida y respondiendo a intereses particulares y hasta inducidos.

La Administración Pública en República Dominicana está marchando de manera sostenida y firme con la intención de poder tener servidores públicos que estén en capacidad de dar un servicio de calidad, eficiente y transparente, comprometidos con los que así lo requieran, y lograr así que todos los ciudadanos, sin excepción podamos sentirnos identificados y orgullosos de los servidores y sus gestiones.

Es bien sabido que no siempre es el candidato más adecuado, el que obtiene una mayor calificación. Hay aspectos que pueden incidir para que una persona que tome una prueba, en ese momento no obtenga altas calificaciones; pero que al ser evaluado en sentido general, muestre más aptitudes y acumule más méritos que el que obtenga una alta puntuación.

De igual forma se puede establecer que el sistema de promoción, es un instrumento usado en la gestión para la profesionalización del servidor público y según afirma Gregorio Montero: “Los planes de promoción resultan consustanciales a la condición humana, es tan legítimo el deseo de progresar de los servidores públicos como legítimo es el derecho al trabajo de los ciudadanos,” en este sentido Gregorio Montero sigue diciendo que “ El sistema de promoción permite además impregnar de objetividad el sistema retributivo, convirtiéndolos a ambos en adecuadas instrumentos de gestión que imprimen coherencia a la profesionalización<sup>38</sup> Los métodos usados para promover son legítimamente indispensables e ineludibles a la naturaleza humana. El deseo que tienen los servidores de

---

<sup>38</sup> Gregorio Montero, *Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos*, (Santo Domingo, R.D.: Publicaciones MAP, 2011), 140-141.

progresar es tan legítimo, como el derecho que tienen a trabajar, a ser respetados en sus lugares de servicio, a la equidad, a ascender, a ser preparados profesionalmente, y a recibir retribuciones.

Desde tiempos antiguos es común el utilizar el sistema de selección, a conveniencia. Por ejemplo: en Esparta para seleccionar a los militares se tenía en cuenta su talla, ya que eran más beneficiosos en cuanto a su desempeño. En el año 1789, en ocasión de la Revolución Francesa, y después de haber sido abolido el sistema patrimonialista, para ocupar los cargos en la administración pública, y bajo el amparo de la declaración de los derechos de los ciudadanos, surge un sistema de derecho público, con la garantía del derecho administrativo. Estamos refiriéndonos al servicio civil.

Al iniciar la Revolución Francesa en 1789, en ocasión de la supresión del sistema patrimonialista para eliminar de una vez por todas las posiciones en la función pública, y bajo la influencia de la declaración de los derechos de los ciudadanos, surge un sistema jurídico de Derecho público bajo el amparo del Derecho Administrativo. Constituido bajo el esquema de la función pública, que establece el ingreso a la misma, bajo la modalidad del libre acceso a los cargos públicos, utilizando como punto de partida el mérito personal del optante, implementando a su vez para su promoción a un cargo de mayor jerarquía su capacidad y habilidad. No pudiendo ser separado si no fuese simplemente por la comisión de una de las faltas taxativamente previstas en el estatuto, y luego de agotar el debido procedimiento disciplinario.

Debemos señalar que aunque en el siglo XIX estos fundamentos no tuvieron efectos inmediatos en la práctica, fueron ellos que ayudaron para que luego en Francia se articulara un sistema de méritos que sirviera de

base para el ejercicio de la función pública, que vino a consolidar en todo el mundo la misma. Asimismo en la edad media, se seleccionaban los jóvenes que fueran apacibles y tranquilos, para que acompañaran a las damas en diversas actividades. O sea, podemos ver como desde entonces se utilizaban los métodos de selección.

De igual forma en la antigüedad, las selecciones se hacían de diferentes formas. Las instituciones las basaban en observaciones; resultando esto ser datos subjetivos, ya que con frecuencia se confundían en los valores y resultaban electos los menos calificados. También utilizaban el método intuitivo, emotivo, siendo estas formas muy erróneas.

En tiempos pasados, Prusia explorando la jerarquía de un organismo experto, competente para ocupar cargos en el Estado, creó asignaturas de ramas de la administración en las universidades e instituyó el requerimiento del pergamino docente para los empleados públicos. Por lo que se establece que Prusia fue el primer Estado moderno en confeccionar e implantar un sistema de estudios para el servicio público en el que podían participar tanto la gestión central como los departamentos envueltos y que vislumbraba exámenes escritos y orales, tanto figurados como prácticos.

El procedimiento administrativo de napoleón hacia énfasis en el precepto, la categoría, la especialidad y el acato de cuentas. Aparentemente este participaba en la selección de muchos funcionarios y calificaba su servicio. La disociación entre sostener una gerencia eficaz y vigorosa y las insuficiencias políticas del gobierno de turno, entre las que se incluyen clientelismo político en el consentimiento de ejercicios gubernamentales, describe un asunto que tiene referencias históricas en los períodos más antiguos.

Es de suma importancia y fundamental que los procesos de escogencia y selección del personal a ocupar puestos a los diferentes puestos de la Administración Pública, se realicen tomando en cuenta el sistema de mérito, que se procure dar la oportunidad a todos los ciudadanos interesados, siempre y cuando estos reúnan los requisitos exigidos y que se les garanticen sus derechos fundamentales de acceder con dignidad a estos espacios y que los que resulten seleccionados sean aquellos que realmente cumplan con los requisitos de mérito y capacidad exigidos.

Una elevada representación de estudiosos de la política comparada, han definido las tipologías comunes de las naciones desarrolladas en Europa occidental y de otros países del mundo. El sistema de organización del gobierno es altamente diferenciado y funcionalmente específico; la concesión de funciones administrativas se efectúa por mérito, no por adscripción, lo que manifiesta las particularidades de la sociedad. Esto envuelve una burguesía fundada en la competitividad para la incorporación de personal.

Podemos decir que los servicios que brindan los Estados son de naturaleza complicados pero dinámicos. En Francia por ejemplo, el sistema instruye y a los jóvenes y esta enseñanza solo termina a la salida de la carrera, ya en edad de jubilación. Con esto se implica que hay un vínculo estrecho entre la enseñanza y el ingreso a la administración pública.

Los sistemas de selección para acceder a la función pública, son los parámetros para poder ingresar formalmente a la misma y es a través del cual se organiza el principio del mérito. No importa cuáles sean las pruebas que se establezcan en los sistemas de selección del personal, estos principios deberán regir en todos los casos, y dichos procesos deberán hacerse con criterio definido y teniendo como norte criterios como

conocimientos, capacidades y habilidades de todo aquel que opte para un cargo de funcionario a cualquier nivel en la administración.

Uno de los sistemas de selección efectivo, es el concurso de oposición, que indistintamente, de cualquier caso, deberá contener varias pruebas, que permitiría determinar el grado de conocimiento y preparación de los que aspiran a ingresar a determinada institución. Otro sistema es el concurso en el cual se obvian las pruebas objetivas y se valora únicamente los méritos presentados.<sup>39</sup>

En nuestro país, la Ley de función pública, establece una serie de principios sobre los cuales ha de regirse la misma. Entre estos podemos citar el Mérito personal. En referencia al mérito personal, explica en el artículo 3, literal 1, que “tanto el ingreso a la función pública de carrera como su ascenso dentro de esta debe basarse en el Mérito personal del ciudadano, demostrado en concursos internos y externos, la evaluación de su desempeño y otros instrumentos de calificación.”<sup>40</sup>

De igual manera el contenido de este reglamento establece que la formación y capacidad serán el fundamento para promover a los servidores públicos. Es por esto que se hace obligatorio que los empleados o servidores públicos participen en los programas de capacitación y formación de manera continuada.

El reglamento No. 524-09 , de reclutamiento y selección de personal, en la administración pública de la República Dominicana, en su artículo 4, establece que para reclutar y seleccionar al personal, las instituciones

---

<sup>39</sup> María Jesús García García, "Los Principios Constitucionales de Igualdad, Mérito y Capacidad, su Plasmación dentro del Estatuto del Empleado Público", *Revista Jurídica de Castilla y la Mancha*, 2008, 15, 129-155

<sup>40</sup> Artículo 4 del Reglamento de Reclutamiento y Selección de Personal de la Ley 41-08.

deberán regirse por varios principios rectores, siendo el mérito el primero de estos, y lo establece que “ el ingreso, la promoción y el ascenso dentro del sistema de carrera administrativa debe fundamentarse en los méritos personales de los candidatos demostrados en diferentes medios de comprobación.”

En definitiva e independientemente del sistema de selección usado, lo principal a tener en cuenta es que las bases de la convocatoria, serán las que tendrán que suplir de contenido a cada principio.

Existen jurisprudencias, que han marcado las pautas, en el sentido de que deben tenerse en cuenta los méritos al momento de seleccionar a los funcionarios y que los mismos deberán guardar relación con el puesto o la función que fueren a desempeñar. Esto evitaría que los llamados a seleccionar o evaluar, pudiesen inclinarse en determinadas personas, por objetivos específicos de su interés personal.

Los conocimientos y la capacidad parecen ser en nuestra legislatura lo que prima como criterio de selección de sus funcionarios. Estas formas, además de las habilidades, son parte del contenido que se establecen como sistemas de acceso ordinario a la función pública.

### **3.3.- Evaluación de desempeño y promoción de los servidores y funcionarios en la función pública**

La elección del personal debe fundamentarse en el mérito y la capacidad del individuo, y este tendrá que ser evaluado por las instituciones facultadas para seleccionar a través de los correspondientes procesos selectivos. La Administración deberá estar vinculada por el mérito y la capacidad como criterios esenciales para la selección del personal, sin

dejar de lado que ante las administraciones públicas todos los individuos son iguales, y tienen el sagrado deber de elegir a aquellos que estén en óptimas condiciones de cumplir con los objetivos del aparato público.

En la República Dominicana, en el año 2009, se aprobó el reglamento 525, que serviría de sustento técnico a la ley de función pública, esto hacer más efectivo y viable su ejecución. Este reglamento vino a ser el soporte técnico apropiado y necesario para las instituciones involucradas hacer del sistema de función pública, un instrumento de vanguardia, claro, esto solo sería posible traducirlo a la practica con la existencia de una férrea voluntad y decisión para hacerlo.

La elaboración de estos instrumentos de trabajo dentro de la administración pública, vendría a agilizar y afianzar los servicios públicos y tendrían como norte dar respuestas a corto y mediano plazo a los desafíos que se presentaren en día a día en la misma. A través de este reglamento se establece la forma de evaluar a un servidor y funcionario público, sus metas y objetivos primarios; como forma de hacer más viables y positivos los servicios brindados por dichas instituciones, y logrando así, una mayor satisfacción en los requerimientos de los ciudadanos que los requieran.

El modelo idóneo para implementar el principio del mérito en la función pública, debe basarse de manera íntegra al mérito como criterio de entrada y en menor medida la promoción a través de pruebas especializadas que demuestren que el servidor público cuenta con las facultades para desempeñar la labor concerniente al puesto, la regulación mediante pautas preestablecidas, salarios que vayan acorde con la función realizada, que se tome en cuenta el tiempo acumulado que tiene el

funcionario y servidor público, un clima favorable entre los funcionarios de alta jerarquía y los de menor rango. Con este sistema se logra profesionalizar, reducir la corrupción, el alto índice de rotación de los servidores públicos y el clientelismo.

En ese mismo orden Josefa Cantero Martínez expresa que:

Construir un nuevo modelo de situaciones que fije un tronco o mínimo común de regulación para todos los funcionarios públicos y que, al mismo tiempo, permita las importantes dosis de flexibilidad que inspira el nuevo Estatuto Básico no es tarea sencilla dada la variada tipología de situaciones existentes<sup>41</sup>

De igual forma se implementan estos instrumentos para dar respuesta a los derechos que asisten a todos los funcionarios y servidores del tren ejecutivo a crecer como técnicos, y profesionales tanto a nivel profesional como individual, porque de esto depende el servicio que oferten a través de sus instituciones, pero que además garantizan en sus respectivos lugares de trabajo un funcionamiento eficaz debido a las motivaciones e incentivos esperados.

Este reglamento implanta como principios esenciales y que hay que tener en cuenta a la hora de someter a un servidor o funcionario a evaluación, la eficiencia, la rendición de cuentas, mérito personal, resultados positivos de la gestión que realiza, y la ética, entre otros.

En adición y complemento a este reglamento la ley de función pública, dentro de sus articulados, lo sustenta, poniendo a su disposición las definiciones acerca del significado del ascenso, promoción, lo que

---

<sup>41</sup>Josefa Cantero Martínez, "Las Situaciones Administrativas en el Estatuto Básico del Empleado", *Revista de Administración Pública* (Madrid, No. 176, 2008) 162.

significa un análisis de desempeño, calificación, vacante etc. Y recalca y hace énfasis en que todos deben constituirse en base a resultados.

Queda establecido en estos instrumentos que la evaluación del desempeño de los servidores y funcionarios públicos, tiene como principal fin, establecer la calidad en el trabajo y en la función que desempeñan, como manera y con el objetivo de crearles nuevos incentivos, siempre y cuando el resultado de su evaluación así lo especifique.

De este modo, estas evaluaciones buscan además de promover, garantizar la permanencia, luego de haber sido comprobado sus logros su capacidad, su disciplina y desempeño a todos los niveles. Pero cabe señalar que cuando se obtiene un resultado negativo en la misma, esta da lugar a la cesantía o separación de la posición ocupada dentro del tren público. En el caso de la promoción y el ascenso dentro de la administración, la evaluación del desempeño, se lleva a cabo en dos etapas.

Una primera etapa comprende el periodo probatorio, que es el tiempo en el que se llevan a cabo las pruebas previamente establecidas por la ley; y una segunda etapa que viene a ser un periodo de observación y evaluación, pero ya luego de haber aprobado la primera etapa. En está el departamento de recursos humanos de las instituciones se encarga de dar seguimiento a cada servidor y funcionario evaluado, para confirmar lo establecido en la primera y verificar la continuidad de los resultados arrojados. Este departamento institucional, debe trabajar en coordinación con los organismos encargados de dar seguimiento a lo referente al tema de la función pública y carrera administrativa.

El régimen de la carrera administrativa, conlleva a un sistema de valoración del trabajo que realiza. De esto dependerán las remuneraciones que recibirá de manera adicional a lo que percibe, y de igual forma que

logre un estímulo por el buen desempeño, podría recibir la cesantía en el lugar de trabajo, por un bajo rendimiento. Debido a estas normas, se hace necesario que las evaluaciones que se hagan a los servidores públicos, se hagan con carácter de equilibrio, imparcialidad, que no sean viciadas por acuerdos políticos y a la vez sin discriminación por raza o género. Estas además deben hacerse periódicamente, respetando la equidad, la transparencia y la capacidad para demandar sistemas de evaluación que le garanticen al servidor su permanencia en el cargo.

Al evaluar a un servidor público, se tiene en cuenta además de su rendimiento, lo que es la conducta profesional, sus resultados entre otros elementos. No obstante estas previsiones, los elementos que se toman en cuenta no son suficientemente claras o transparentes y se hace necesario que el Estado tome previsiones adicionales que establezcan los criterios que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar a los servidores públicos y que de igual forma les establezca las garantías de lugar, también que se tenga en cuenta, que los aspectos a utilizarse deben ser genéricos para todos.

Es necesario definir no solo los aspectos que se estimaran, sino que sistemas de evaluación se manejaran, al momento de aplicar este proceso tan primordial para el servidor público. Al momento de valorar, es imperante no diferenciar por razones sexo, raza o condición económica.

En lo referente al tema de las promociones, es muy común que estas se hagan sin tener en cuenta el sistema de promoción establecido en nuestro sistema. Mas sin embargo si se respetaran estas previsiones, podría llegar a descartarse la eventualidad de que las mismas sigan realizándose en franca ignorancia de la ley y el estatuto, lo que conllevaría a que los servidores se sintieran garantizados en la permanencia de sus cargos y con la tranquilidad y satisfacción de que se les tomara en cuenta

su desempeño para ser promovidos y con ello mejor remunerados en las posiciones que ocupen en la administración pública.

Veríamos como para lograr una promoción dentro de la administración pública, no serían suficientes simples certificaciones de cursos efímeros, concebidos para darle legalidad a actuaciones reñidas con las normas establecidas<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup>María Jesús García García, “Los Principios Constitucionales de Igualdad, Mérito y Capacidad, su Plasmación dentro del Estatuto del Empleado Público”, *Revista Jurídica de Castilla y la Mancha*, No. 129-155.

## **CONCLUSIÓN**

Al concluir este trabajo de investigación sobre la inobservancia de la aplicación del mérito como principio de acceso y promoción en la función pública en la República Dominicana, no se puede perder de vista el hecho de que este es un tema que está revestido de mucha categoría y que toca de manera directa a la administración pública, por ende a los funcionarios y servidores que prestan de una u otra forma sus servicios al Estado a través de la misma.

En el transcurso de este podemos testificar que el mérito como principio de acceso y promoción en la función pública es un tema que se instituye como mecanismo primordial en toda la actividad del Estado y esencialmente en la nueva concepción que se está proyectando en el país, a partir de la promulgación de la Constitución del 2010, en donde se define a la misma como un Estado social, democrático y de derecho.

En ese sentido observamos que la aplicación de este principio es un mecanismo sumamente necesario, importante y valioso que sirve como muro de contención contra la corrupción administrativa, como bien está contenido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y en la Convención Interamericana y además, permite dotar a la administración pública del personal más idóneo, a la vez que consiente que todos los ciudadanos obtengan las mismas oportunidades de ingresar a un empleo público, digno, bien remunerado y con la única circunstancia de que cumplan con los requisitos de mérito y capacidad.

El Principio del Mérito debe ser usado por las instituciones públicas, como punta de lanza para lograr eficientizar los servicios que ofrecen, para adecentar su ejercicio, para lograr servidores públicos éticos, voluntariosos, eficaces, y respetuosos de sus deberes. El mérito no puede ser dejado de lado, ni ignorado. Esta será es la esencia de este trabajo.

Con la promulgación de la Constitución en el 2010, se marcó en la historia del país un precedente en lo que tiene que ver con la función pública, en razón de que adquirió un carácter constitucional, lo que ha importantizado la materia y se ha ido fortaleciendo la institucionalidad a partir de la Carta Magna, que postula que las actuaciones de la administración pública estarán fundamentadas en base a los diferentes principios.

Estamos absolutamente convencidos y conscientes de que en el exclusivo caso de nuestro país, aún quedan pendientes muchos casos por solucionar, desafíos que enfrentar y dificultades por resolver para poder hablar de una consolidación de sistema de carrera, ya que aún está muy enraizada en la cultura política la práctica clientelar.

En la actualidad, alrededor del 50% de las instituciones del Estado, según lo que nos indican sus reglamentos internos, están aplicando en un porcentaje considerable el principio del merito. Entre las instituciones del estado a las que pudimos acceder a sus reglamentos internos y tienen el principio del merito como base para ingresar o ser promovidos en ellas, están : La Procuraduría General de la República, Secretaria de Estado de Agricultura, el Banco Agrícola, Dirección de Aduanas, Finanzas, Instituto Agrario Dominicano, Obras Publicas, Dirección General de Impuestos Internos, Indotel, entre otras.

Entre las Descentralizadas, podemos citar: La Suprema corte de Justicia, Junta Central Electoral, Banco Central, entre otras.

En el recorrido de esta investigación, nos damos cuenta de la real importancia que tiene el mérito como principio básico de acceso y ascenso en la función pública de los servidores del Estado, y lo elemental que es en el fortalecimiento del sistema de carrera. Como resultado de nuestra investigación podemos concluir que en nuestro país no se aplican implementando de manera total.

Asimismo, tenemos que reconocer el trabajo loable que se ha venido desplegando desde el Ministerio de Administración Pública. Desde esta institución con muchas limitaciones en sentido económico, de recursos humanos y de instalaciones se ha desarrollado un esfuerzo favorable en la implementación de los procesos de evaluación, para el ingreso del personal de las instituciones públicas al sistema de carrera.

El compromiso asumido por el Ministerio de Administración Pública, tanto en el ambiente local como internacional, ha sido reconocido en los eventos nacionales e internacionales sobre el tema de la Función Pública, que ha conllevado a que la República Dominicana sea respetada y tenida en cuenta en materia de avance en la administración pública; pero no podemos obviar que no ha sido el resultado deseado, debido al clientelismo político existente, entre otros males de la administración, que deviene en corrupción.

No obstante el procedimiento de selección instituido por la ley en nuestro país para ingresar en la administración pública, en la práctica esto se ha desnaturalizado en franco detrimento y violación de los derechos de los ciudadanos interesados en ingresar al sistema. En nuestras instituciones habitualmente se usa contrato por libre

nombramiento, que permite el acceso a voluntad individual del que puede contratar para llenar los diferentes puestos laborales. Esta forma de selección debería limitarse al mínimo e irse disminuyendo hasta que la aplicación del mérito como principio básico, sea la única forma de poder acceder o ser promovido dentro de la función pública.

Tener una buena ley de función pública, no ha sido suficiente. La libre designación, véase amiguismo, padrinazgo, intercambio de favores, clientelismo político, ha tenido como consecuencia un deterioro del nivel profesional y se hace necesario la aplicación de la ley para restablecer la calidad y la neutralidad de la función pública. Para prosperar a los niveles ansiados tenemos inevitablemente que sumar esfuerzo y trabajar con ahínco para lograr una administración pública verdaderamente incluyente, eficaz, sin discriminación por raza, género, sexo, religión o discapacidad, donde exista un auténtico sistema de función pública, con lo cual gozaríamos de un Estado con una institucionalidad más fuerte, y que se pueda contar con servidores públicos más preparados.

Solo de esta manera conseguiremos garantizar que no importando quién esté gobernando, el Estado pueda a través de los organismos o ministerios competentes avanzar en la profesionalización de la gestión pública, se necesita mantener un dialogo abierto y permanente en torno al fortalecimiento de la administración pública, sin embargo en nuestra investigación pudimos comprobar que el principio del mérito, inobservado en las instituciones públicas, aunque existe organismos del gobierno donde este principio es tomado en cuenta lo hacen de manera parcial.

Es por ello que entendemos que el gobierno debe producir cambios en el modo de ejercer sus funciones. Debe seguir velando por la implementación de normas institucionales adecuadas a todos los ciudadanos. Realizar una verdadera y sincera transformación a nivel de las

administraciones, que se traduzcan en eficacia, equidad, transparencia y prosperidad para todos los servidores y para aquellas personas que demanden de los servicios que brinda, en un ambiente de total democracia y respeto, y consiguiendo un real desarrollo para el país y todo esto se consigue generando políticas públicas con alto sentido de compromiso en la aplicación de las leyes.

## **RECOMENDACIONES FINALES**

### **1.- Implementación del principio del mérito como requisito obligatorio para acceder y ser promovido en la función pública**

La profesionalización de la función pública, es una cuestión que mantiene sobre aviso a países tanto de Centroamérica como de América Latina. Los Estados conscientes del valor que tiene el promover de modo conjunto el afianzamiento de un régimen de carrera fundado en el mérito y la capacidad, aplicando como fin de referencia los métodos que han sido efectuados en países desarrollados.

Asimismo se entiende como fundamental, el derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad al igual que a los cargos públicos. Aquí también se impone un modelo de función pública que se caracterice por la profesionalización del servidor público, teniendo como norte la obligatoriedad de aplicar el mérito y la capacidad como principios para poder acceder y ser promovido en la función pública y en el cual también debe vislumbrarse la idea de la permanencia continuada.

### **2.- La eliminación de la desigualdad de género, clientelismo político y corrupción administrativa a través del fortalecimiento y ejecución del principio del mérito**

Concurre entre la Política y la administración un análisis que busca posibilitar las pretensiones de cambios palpables que impone la política, con la puja de intereses ventajas y negociaciones que impone la necesidad de cumplir con reglas preestablecidas que aportan previsibilidad a las distintas áreas del sector público. Hoy en día, los profesionales dedicados

al área administrativa, han asumido este rol de manera tímida, lo que ha permitido y facilitado a que el aspecto de la evolución de la administración sea asumida de manera activa por los políticos.

En la República Dominicana, casi en su totalidad, las instituciones del Estado están permeadas por el tráfico de influencia, proveniente de una activa y lacerante politiquería, en un fenómeno persistente que penetra todas las entidades, ignorando que en una sociedad organizada y que se respete, con sistema de gobierno democrático, más no personalista, nadie puede hacer nada que no permita la ley.

Se necesita desarrollar y desplegar sistemas de trabajo que hagan a las instituciones del Estado más fuertes, más eficaces, más transparentes, más incluyentes y equilibradas, y esto solo se consigue a través de la profesionalización de los servidores, públicos, eliminando todo tipo de desigualdad de género, clientelismo político y corrupción administrativa pero sobre todo respetando y aplicando la Ley de Función Pública, y carrera administrativa, como una política de Estado.

### **3.- Fortalecimiento de la función pública, como forma de garantizar estabilidad, permanencia y ascenso en la misma, a través del apoyo del Estado y la sociedad civil.**

La Administración Pública en República Dominicana está marchando de manera sostenida y firme con la intención de poder tener servidores públicos que estén en capacidad de dar un servicio de calidad, eficiente y transparente, de erradicar de raíz, de una vez y para siempre el clientelismo, el populismo para garantizar que todos los servidores públicos sean seleccionados a través del mérito, teniendo como base su capacidad y formación profesional.

Una forma de fortalecer la función pública es garantizando la permanencia, inamovilidad o estabilidad en el cargo a los servidores, la aplicación de las normas, con atención al mérito y teniendo en cuenta la capacidad del servidor público, son consustanciales a un esquema profesional de función pública.

Los ciudadanos en sentido general, debemos involucrarnos en los procesos de formulación de políticas públicas. Su participación en las tomas de iniciativas debe elevarse a todos los niveles. Desde el Estado se debe establecer estructuras y mecanismos para incentivar la puesta en marcha de políticas públicas en todos los órdenes. En nuestro país, se ha venido avanzando en diferentes direcciones para profesionalizar la función pública, en algunas áreas, este sistema se ha consolidado a través de la participación de los ciudadanos y el empoderamiento de los organismos internos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARENILLA SAEZ, manuel. «la vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas. presupuesto y gastos públicos.» *instituto de estudios fiscales*, 2005: 38.
- CAMARGO HERNÁNDEZ, José David. *funcionarios públicos evolución y prospectiva*. Antioquia: editada por el autor, 2005.
- CANTERO MARTÍNEZ, Josefa. «las situaciones administrativas en el estatuto básico del empleado.» *revista de administración pública*, s.f.: 162.
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. *la lucha contra las inmunidades del poder*. Madrid: Civitas, 1993.
- GARCIA GARCIA, María Jesús. «LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE IGUALDAD, MERITO Y CAPACIDAD, SU PLASMACION DENTRO DEL ESTATUTO DEL EMPLEADO PUBLICO.» *REVISTA JURIDICA DE CASTILLA Y LEON*, 2008: 129-155.
- GORDILLO, Agustín. *www.gordillo.com*. s.f. [www.gordillo.com/pdf\\_tomo8/capitulo03.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo03.pdf).
- GUZMÁN AMARO, Raymundo. «La Administración en el Marco Constitucional.» *Revista de Administración*, 2007: 624.
- HEREDIA, Blanca. «LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DE SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN AMERICA LATINA.» WASHINGTON, 14 de NOVIEMBRE de 2002.
- HERNANDEZ, Camargo. *funcionarios público evolución y prospectiva*. s.f.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos. «la carrera administrativa en la función pública local: promo .» *revista de estudio de la administración local y automática*, 2001: 1.
- LOPEZ MUÑOZ, Martínez. *introducción al derecho administrativo*. Madrid: Tecnos, 1986.
- MARTÍNEZ CARDENAS, Edgar Enríquez. *jurisprudencia constitucional sobre la función pública y carrera administrativa*. Colombia, 2008.
- MONTERO, Gregorio. «Regimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos .» *Publicaciones del Ministerio de Administración Pública*, 2011.
- PARADA, Ramón. *conceptos y fuentes del derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2008.
- PASTOR, Santa María. *Derecho Administrativo Español*. Madrid, 1995.
- Pelayo, Cuadernos de la Fundación Manuel García. 2008.
- PRATS I CATALA, Joan. «Servicio Civil y Gobernabilidad.» *Revista de Administración*, 1998: 21-68.

RIVERO, RICARDO. «DERECHO ADMINISTRATIVO, REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN, DESARROLLO Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN: PROYECCIONES SOBRE .» *como combatir la corrupcion, garantizar transparencia y rescatar la etica en la gestion gubernamental en iberoamerica*. caracas,venezuela, 2004. RI.

RODRIGUEZ ARANA, jaime. *Derecho Administrativo Español. tomo I*. LA CORUÑA: NETBIBLO, 2008.

—. *INTRODUCCION AL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL. TOMO I*. LA CORUÑA: NETBIBLO, 2008.

VERGARA MESA, hernan, darío. *principio del mérito y derecho fundamentales*. antioquia, 2011.