

PRESIDENCIA DE LA
REPÚBLICA DOMINICANA
CONSULTORÍA JURÍDICA

01920

28 JUL 2026

Señor
Jorge A. Subero Isa
Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo
Su despacho
Ciudad.-

APROBADO

[Handwritten signature]
3/8/26

Referencia : Dictamen sobre los efectos jurídicos de los criterios adoptados por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo para velar por la coherencia de la doctrina administrativa de la administración pública.

Distinguido consultor jurídico:

Cortésmente, le adjuntamos el dictamen elaborado por el consejo de subconsultores relativo a los efectos jurídicos de los criterios adoptados por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo para velar por la coherencia de la doctrina administrativa de la administración pública. Este con fines de precisar su función consultiva y los efectos jurídicos de los criterios emitidos.

En este se analiza que la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, en virtud del artículo 83, numerales 3 y 6, de la Ley núm. 247-12, y en consonancia con el artículo 138 de la Constitución y el artículo 3 de la Ley 107-13, ejerce la función de velar por la coherencia de la doctrina administrativa de la Administración Pública, emitiendo consultas, informes, opiniones y dictámenes cuyos criterios interpretativos gozan de una eficacia orientadora que trasciende la simple opinión referencial. Se espera que los órganos administrativos consideren estos dictámenes como guía preferente y eviten interpretaciones contradictorias que comprometan la unidad y coordinación administrativa.

Con sentimientos de consideración y alta estima,

May atentamente,

[Handwritten signature]
Mairení Rivas Polanco
Subconsultor jurídico del
Poder Ejecutivo

[Handwritten signature]
Edgar Torres Reynoso
Subconsultor jurídico del
Poder Ejecutivo

[Handwritten signature]
Felix Tena de Sosa
Subconsultor jurídico del
Poder Ejecutivo



DICTAMEN SOBRE LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LOS CRITERIOS ADOPTADOS POR LA CONSULTORÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO PARA VELAR POR LA COHERENCIA DE LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. Objeto del dictamen

La Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo formula el presente dictamen con el propósito de precisar los efectos jurídicos de los criterios que emite en las consultas, informes, opiniones y dictámenes que juzgue convenientes para garantizar la eficacia y legalidad de las actuaciones administrativas o los que sean requeridos por el presidente de la República, los ministros o los titulares de otros entes y órganos de la Administración Pública. Se persigue determinar el valor que corresponde a la doctrina que establece al despejar las dudas normativas a lo interno del Poder Ejecutivo en cuanto a la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico. Este análisis constituye una construcción propositiva de su **función consultiva**, edificada a partir de los principios constitucionales y el bloque de la legalidad, para estructurar una comprensión literal, sistemática y teleológica que asegure el efecto útil de la coherencia de la doctrina administrativa.

II. Configuración institucional: el estatus de órgano del Despacho Presidencial

Para delimitar con rigor el alcance de los criterios emanados de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, resulta indispensable esclarecer su posición institucional en la arquitectura administrativa. Al respecto, el artículo 18 de la

Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, dispone expresamente que esta depende del Despacho Presidencial. No se trata, por tanto, de un Ministerio ni una Dirección General y mucho menos de un ente administrativo, sino de un órgano de asesoría jurídica adscrita directamente a la Presidencia de la República. La inclusión expresa de la Consultoría Jurídica dentro de la estructura dependiente del presidente confirma su naturaleza de órgano técnico-jurídico de apoyo directo al Poder Ejecutivo. Esta dependencia directa refuerza su papel como órgano de coordinación jurídica del Ejecutivo.

Esta ubicación orgánica en el vértice del Poder Ejecutivo se complementa en el plano organizacional mediante el apoyo logístico que le brinda el Ministerio Administrativo de la Presidencia, conforme a lo previsto en el artículo 18 de la Ley núm. 247-12, modificado por la Ley núm. 147-17, lo que permite a la Consultoría Jurídica concentrarse de manera exclusiva en su alta función asesora, libre de las cargas de la gestión administrativa y la ejecución presupuestaria.

Al situarse como una dependencia directa del Despacho Presidencial, las consultas, informes, opiniones y dictámenes que emite no se proyectan como un mero criterio de referencia; por el contrario, contribuye de manera prioritaria a resguardar los principios de eficacia y juridicidad. Esto dota a sus interpretaciones de un mayor peso institucional que el que corresponde a las áreas jurídicas internas de los órganos y entes de la Administración Pública. Estos criterios contribuyen a preservar la unidad de acción administrativa, la coherencia interpretativa del ordenamiento jurídico y la correcta aplicación del principio de juridicidad.

Cuando la Consultoría Jurídica interpreta una disposición normativa a solicitud del presidente, de un ministerio o de cualquier otro órgano y ente administrativo, lo hace desde la investidura propia de la asesoría jurídica del Despacho Presidencial, no como una opinión aislada o meramente ilustrativa, sino como manifestaciones técnico-jurídicas del órgano que asiste directamente al presidente de la República en la conducción jurídica del Poder Ejecutivo y a quien la ley le ha confiado velar por la coherencia de la doctrina administrativa.

Por ello, los órganos y estructuras sometidos a la dependencia, dirección, coordinación o tutela del presidente no pueden desconocer, irrespetar o desatender injustificadamente los criterios jurídicos emitidos por la Consultoría Jurídica. Hacerlo podría afectar los principios de unidad administrativa, jerarquía, coordinación, lealtad institucional, seguridad jurídica y coherencia de la actuación estatal.

Sin embargo, la Consultoría Jurídica no sustituye las competencias legales de los ministerios ni decide asuntos reservados por la Constitución o la ley a otros órganos. Su función es orientar, coordinar y armonizar jurídicamente la actuación del Poder Ejecutivo. De ahí que los criterios emitidos dentro de su marco competencial, poseen una autoridad jurídico-institucional cualificada y deben ser observados por las estructuras administrativas dependientes del presidente de la República.

III. El mandato normativo de coherencia doctrinal y el bloque de juridicidad

El fundamento legal de la función unificadora de la Consultoría Jurídica se encuentra previsto en el numeral 6 del artículo 83 de la Ley Núm. 247-12,

cuando le atribuye expresamente la atribución de “*velar por la coherencia de la doctrina administrativa de la Administración Pública en cuanto a la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico*”. Descompuesto este numeral entre los elementos que lo componen, se advierte con claridad la densidad de la función conferida:

- a) El verbo “**velar**” implica una función preventiva de vigilancia, orientación, armonización, revisión y seguimiento jurídico para procurar que la Administración Pública no adopte criterios contradictorios frente a problemas jurídicos semejantes, sin que ello signifique decidir de manera jurisdiccional ni sustituir las competencias legales de cada ministerio u órgano.
- b) La “**coherencia**” busca evitar dispersión, contradicción o fragmentación en los criterios jurídicos de la Administración, exigiendo que los órganos administrativos interpreten y apliquen las normas de manera compatible con la Constitución, las leyes, los reglamentos y los criterios institucionales previamente asumidos.
- c) La “**doctrina administrativa**” comprende los criterios, opiniones, interpretaciones, prácticas jurídicas, dictámenes, lineamientos y posiciones institucionales que orientan la actuación de la Administración Pública, y aunque no equivale a jurisprudencia judicial, tiene relevancia interna porque permite uniformar la conducta administrativa y fortalecer la seguridad jurídica.
- d) El alcance general a la “**Administración Pública**” implica que la atribución no se limita a un ministerio específico, sino que se refiere al conjunto de órganos y entes administrativos que dependen del Poder Ejecutivo o se

encuentran sujetos a sus mecanismos de coordinación, dirección, tutela o supervisión administrativa.

- e) La “**interpretación**” supone que la Consultoría Jurídica debe procurar que la lectura jurídica de las normas sea uniforme y técnicamente correcta, incluyendo el análisis del alcance de una ley, decreto, reglamento, competencia, procedimiento, potestad administrativa o límite institucional, evitando interpretaciones incompatibles entre distintos órganos del Estado;
- f) La “**aplicación**” implica que no basta con interpretar correctamente la norma en abstracto, sino que también se debe procurar que esa interpretación se traduzca en actuaciones administrativas coherentes: actos, reglamentos, resoluciones, procedimientos, contratos, políticas públicas o decisiones institucionales ajustadas al mismo criterio jurídico;
- g) La referencia al “**ordenamiento jurídico**” abarca la Constitución, las leyes orgánicas y ordinarias, los reglamentos y decretos, los principios generales del derecho administrativo, las normas sectoriales y demás fuentes aplicables.

Esta labor hermenéutica se articula de forma armónica a través de los cauces procedimentales que prevé el numeral 3 del mencionado artículo, el cual le faculta para “*recabar las consultas, informes, opiniones y dictámenes que juzgue convenientes para garantizar la eficacia y la legalidad del texto o los que sean requeridos por el o la Presidente de la República*”. Atribuciones que son complementadas por el artículo 8, literal a), del Decreto núm. 287-08 (Reglamento Orgánico de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo que extiende la facultad de requerir consultas a los secretarios de Estado (hoy ministros).

El ejercicio de esa atribución está mediado por los principios constitucionales de jerarquía, coordinación, eficacia y sujeción plena al ordenamiento jurídico (principio de juridicidad), conforme al artículo 138 de la Constitución: la *jerarquía* permite la dirección interpretativa desde el vértice del Ejecutivo; la *coordinación* exige pautas comunes; y la *eficacia* se potencia cuando las reglas se entienden y aplican de manera uniforme. De ahí que los efectos jurídicos de los criterios e interpretaciones de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo no puedan ser comprendidos al margen del impacto de esos principios para proteger la confianza legítima de la ciudadanía en la función administrativa.

IV. La función de velar por la coherencia doctrinal como atribución sustantiva y sus efectos jurídicos

El mandato de velar por la coherencia de la doctrina administrativa se reduciría a una facultad cosmética si los criterios planteados no fueran considerados seriamente por la Administración Pública. De ahí que resulte indispensable atribuirles una autoridad interpretativa cualificada. El desglose de los elementos que componen el numeral 6 del artículo 83 de la Ley núm. 247-12 confirma que la función conferida a la Consultoría Jurídica es sustantiva y no meramente decorativa, y que su ejercicio presupone que los criterios emitidos estén revestidos de una eficacia que trascienda la simple opinión orientadora.

Si cada órgano y ente pudiera apartarse de la interpretación de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, la doctrina administrativa carecería de la coherencia que pretende asegurarse, comprometiendo otros principios como la igualdad, confianza legítima y seguridad jurídica, establecidos en el artículo 3

de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

1. **Principio de igualdad en la aplicación del derecho.** El artículo 3, numeral 3, de la Ley 107-13, en coherencia con el artículo 39 de la Constitución, impide que dos administrados que se hallen en idéntica situación reciban soluciones diferentes, o que un mismo órgano varíe su postura de manera caprichosa. La doctrina fijada por la Consultoría opera como un estándar uniforme que coadyuva en la interpretación y aplicación igualitaria de la doctrina administrativa.
2. **Seguridad jurídica y confianza legítima.** La previsibilidad de la actuación administrativa es uno de los pilares del Estado de Derecho. Cuando la Administración, a través de un órgano asesor prioritario, ha despejado una duda interpretativa, los administrados y los propios órganos y entes públicos tienen derecho a confiar en que esa será la línea de conducta que se seguirá (artículo 3, numerales 5 y 6, de la Ley 107-13). La desviación injustificada de tal criterio lesiona esa confianza y genera inseguridad jurídica.
3. **Principio de juridicidad y coherencia.** Es una exigencia primordial que toda actuación administrativa se someta plenamente al ordenamiento jurídico. Esto supone que sus disposiciones reciban una interpretación coherente y no contradictoria (artículo 3, numerales 1 y 7, de la Ley 107-13). La Consultoría Jurídica contribuye a la coherencia de la doctrina administrativa para prevenir que la Administración emita actos fundados en lecturas antagónicas de una misma regla.

Los criterios establecidos de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo no poseen fuerza vinculante ni una eficacia nomofiláctica en sentido jurisdiccional.

No obstante, en atención a los principios anteriores, constituyen parámetros interpretativos que deben ser considerados preferentemente por la Administración Pública, y, cuando resulte excepcionalmente necesario apartarse de ellos, es indispensable una motivación reforzada. Esta autoridad técnico-jurídica cualificada no sustituye las competencias legales de los ministerios ni decide asuntos reservados por la Constitución o la ley a otros órganos, sino que orienta, coordina y armoniza jurídicamente la actuación del Poder Ejecutivo. El velar por la coherencia de la doctrina administrativa dota a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo de una responsabilidad primordial en el entramado administrativo, sin perjuicio de las modulaciones que se requieran en virtud de las particularidades normativas y fácticas en los diversos órganos y entes administrativos.

V. Graduación del alcance preferente de los criterios interpretativos e intensidad de la sujeción

La coherencia de la doctrina administrativa que trazan los criterios que emite la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo a través de las consultas, informes, opiniones y dictámenes debe categorizarse a partir de una fuerza interpretativa cuya intensidad varía gradualmente según el rol del órgano público dentro de cada procedimiento:

a) **Efecto de sujeción preferente reforzada (órgano requirente).** Para el órgano o ente administrativo que, ante una duda relevante en la aplicación de un instrumento normativo, decide elevar una consulta formal, el criterio emitido por la Consultoría Jurídica posee una eficacia preferente reforzada en virtud de los principios de coordinación, buena fe administrativa y confianza legítima.

Quien activó voluntariamente el mecanismo institucional de consulta, no puede apartarse del criterio recibido para adoptar una solución opuesta. Esta sujeción reforzada es consecuencia de la activación voluntaria del mecanismo consultivo por parte del órgano requirente, quien asume el compromiso institucional de observar el criterio emitido, salvo que concurran razones jurídicas serias, motivadas y debidamente canalizadas que justifiquen un apartamiento.

b) **Efecto de orientación preferente (Administración en general).** Para los órganos y entes públicos que no formaron parte directa de la consulta pero que aplican el mismo marco legal, la interpretación adoptada opera como parámetro de orientación preferente o calificado. Esta orientación preferente se sustenta en que los criterios de la Consultoría Jurídica contribuyen a preservar la unidad de acción administrativa, la interpretación armónica del ordenamiento jurídico a que está sujeto la Administración Pública Central y la correcta aplicación del principio de juridicidad en las actuaciones de la administrativas. Solo a partir de esa comprensión, que reconoce en los criterios emitidos por la Consultoría Jurídica una presunción institucional de adecuación interpretativa, es posible asegurar el efecto útil de la atribución de *“velar por la coherencia de la doctrina administrativa de la Administración Pública en cuanto a la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico”*.

VI. Mecanismos de flexibilidad: variación expresa y técnica de la distinción

La eficacia orientadora de los criterios no implica la petrificación de la doctrina administrativa, ni la invariabilidad de la interpretación adoptada. La adaptabilidad frente a las mutaciones normativas, sociales, políticas o

económicas se operativiza mediante dos vías técnicas ampliamente aceptadas en la práctica jurídica:

a) **La variación expresa del criterio.** La Consultoría Jurídica conserva la posibilidad de modificar sus posturas hermenéuticas a través de una motivación reforzada. El nuevo dictamen no puede limitarse a sustituir un criterio por otro sin más; debe justificar explícitamente las razones jurídicas, los nuevos factores ponderados o el cambio de circunstancias que fundamentan el apartamiento de la tesis anterior, resguardando así la transparencia y la seguridad jurídica. Esta posibilidad de variación es fundamental para evitar que los criterios establecidos impidan la evolución de la doctrina administrativa, pues permite que esta se ajuste de manera continua a las necesidades y circunstancias que vayan presentándose, en diálogo con otros entes y órganos de la Administración, con los cambios sociales y con los ajustes normativos que incidan de forma determinante en el criterio previamente establecido.

b) **La técnica de la distinción.** Si un órgano o ente no consultante estima que la configuración de su régimen jurídico o las circunstancias concretas de un asunto que debe dilucidar presentan diferencias relevantes que justifican una aplicación distinta del criterio establecido por la Consultoría Jurídica, podrá elevar una nueva consulta para que el órgano asesor determine si la diferencia normativa o fáctica alegada justifica la modulación, reorientación o atenuación del criterio establecido con anterioridad. Esta vía de distinción opera como una salvaguarda institucional que permite armonizar la unidad de la doctrina administrativa con el respeto a las competencias legales de cada órgano y ente, evitando que la función unificadora de la Consultoría Jurídica se convierta en una camisa de fuerza incompatible con la diversidad de regímenes jurídicos que coexisten en la Administración Pública.

VII. Conclusiones

Primera. La Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, por mandato del artículo 83, numerales 3 y 6, de la Ley 247-12, en consonancia con los artículos 138 de la Constitución y 3 de la Ley 107-13, ejerce la función de velar por la coherencia de la doctrina administrativa de la Administración Pública en cuanto a la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, a través de consultas, informes, opiniones y dictámenes para garantizar la eficacia y la legalidad. El desglose de los elementos que componen el numeral 6 confirma que se trata de una función sustantiva que exige que los criterios emitidos estén revestidos de una eficacia que trascienda la simple opinión orientadora.

Segunda. Los criterios que emite gozan de una eficacia orientadora para que los órganos y entes de la Administración la asuman como criterio interpretativo que asegure los principios de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima y coherencia que rigen la actuación administrativa. Esta eficacia orientadora se sustenta en la naturaleza de la Consultoría Jurídica como órgano técnico-jurídico de apoyo directo al Poder Ejecutivo, cuyos criterios contribuyen a preservar la unidad de acción administrativa y la coherencia interpretativa del ordenamiento jurídico.

Tercera. Esa eficacia orientadora es reforzada a partir de los principios de igualdad en la aplicación del derecho, seguridad jurídica, confianza legítima y coherencia exigen que los órganos y entes administrativos no adopten interpretaciones contradictorias frente a supuestos normativos equivalentes. La eficacia orientadora de los criterios de la Consultoría Jurídica opera precisamente como un instrumento al servicio de esos principios, asegurando

una presunción institucional de adecuación interpretativa cuando el órgano de asesoría jurídica haya adoptado una doctrina interpretativa para que el ordenamiento sea aplicado de manera coherente por la Administración Pública en beneficio de la ciudadanía.

Cuarta. Los órganos de la Administración Pública deben considerar y tomar en cuenta los dictámenes de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo como guía hermenéutica preferente y abstenerse de adoptar interpretaciones contradictorias que comprometan la coherencia del sistema administrativo y afecten los derechos de las personas. La desatención injustificada de estos criterios podría afectar los principios de unidad administrativa, jerarquía, coordinación, lealtad institucional, seguridad jurídica y coherencia de la actuación estatal.

Quinta. La sujeción al criterio interpretativo de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo es más intensa para el órgano o ente consultante, pero alcanza a toda la Administración. Sin embargo, excepcionalmente, cuando concurren motivos de hecho o de derecho debidamente justificados se le podrá requerir un pronunciamiento para establecer una distinción razonada. Esta posibilidad de apartamiento opera como una salvaguarda institucional que permite armonizar la unidad de la doctrina administrativa con el respeto a las competencias legales de cada órgano y ente.

Sexta. La Consultoría Jurídica podrá modificar su doctrina previa mediante un cambio de criterio explícito y suficientemente motivado, respetando las situaciones jurídicas consolidadas bajo los parámetros previos. Esta potestad de variación, inherente a la función de velar por la coherencia de la doctrina administrativa, exige que el nuevo dictamen justifique de manera reforzada las

razones jurídicas, los nuevos factores ponderados o el cambio de circunstancias que fundamentan el apartamiento de la tesis anterior, resguardando así la transparencia y la seguridad jurídica. De este modo, la evolución de la doctrina administrativa opera como un ajuste razonado y previsible que mantiene la integridad del sistema administrativo y la confianza legítima de la ciudadanía.

Séptima. La interpretación aquí sostenida deriva la necesidad institucional de dotar de eficacia práctica a la función de velar por la unidad de la doctrina administrativa que la ley atribuye a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, en coherencia con los principios que rigen los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración. La autoridad técnico-jurídica cualificada de sus criterios es, por tanto, una consecuencia implícita pero necesaria del diseño institucional previsto en los artículos 18 y 83 de la Ley núm. 247-12, así como de los principios constitucionales y legales que ordenan la actuación administrativa.

Octava. La autoridad técnico-jurídica cualificada que reviste los criterios de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo entraña, como contrapartida ineludible, una exigencia de rigurosidad profesional. La presunción de adecuación interpretativa no es incondicionada: descansa sobre la premisa de que sus consultas, informes, opiniones y dictámenes han sido elaborados con apego estricto a la Constitución y al bloque de legalidad, con una argumentación sólida que evite errores, omisiones o vacíos que comprometan la coherencia de la doctrina administrativa. La función de velar por esa coherencia impone, por tanto, una autovigilancia metodológica permanente, pues la calidad de la orientación que se ofrece a la Administración es directamente proporcional al rigor con que se construyen los parámetros interpretativos que la sustentan.