

EL DICTAMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO: REVALORACIÓN, FUNCIÓN Y TRASCENDENCIA JURISPRUDENCIAL ¹

THE ADMINISTRATIVE LEGAL OPINION: REVALUATION, FUNCTION, AND JURISPRUDENTIAL TRANSCENDENCE

Por Héctor Sebastián Valfredo (*)

RESUMEN: El dictamen jurídico administrativo carece de una regulación estricta en el ordenamiento jurídico nacional y provincial argentino, lo que, sumado a su principio general de no vinculatoriedad, ha mermado su valor ante la comunidad jurídica. La presente publicación tiene como objetivo revalorar este instituto y la función de la abogacía pública. A través de un análisis de la doctrina y la jurisprudencia histórica y actual (incluyendo fallos recientes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación), se define el dictamen no como un acto administrativo, sino como un acto preparatorio esencial. Se destaca su doble función: la de garantizar internamente el principio de juridicidad en la Administración, y externamente, el derecho de defensa de los administrados. Finalmente, se examina la evolución del criterio jurisprudencial respecto a su omisión, concluyendo que su ausencia implica la nulidad absoluta e insubsanable del acto administrativo, consolidándolo como una fuente indirecta clave para el Estado de derecho.

PALABRAS CLAVES: Dictamen jurídico; acto preparatorio; abogacía pública; nulidad absoluta; juridicidad.

ABSTRACT: The administrative legal opinion lacks strict regulation in the Argentine national and provincial legal system, a factor compounded by its general principle of non-binding nature, which has diminished its value in the legal community. This publication aims to reevaluate this institute and the function of public advocacy. Through an analysis of historical and current doctrine and jurisprudence (including recent rulings by the National Supreme Court of Justice), the opinion is defined not as an administrative act, but as an essential preparatory act. Its dual function is highlighted: internally guaranteeing the principle of legality in the administration, and externally, the right of defense of the administered. Finally, the evolution of jurisprudential criteria regarding its omission is examined, concluding that its absence implies the Absolute and incurable nullity of the administrative act, consolidating it as a key indirect source for the Rule of law.

KEY WORDS: Legal opinion; preparatory act; public advocacy; absolute nullity; legality.



Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar. © Universidad Católica de Córdoba

DOI [http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2025\(11\)04](http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2025(11)04)

¹ Artículo recibido el 1 de agosto de 2025 y aprobado para su publicación el 29 de noviembre de 2025.

(*) Abogado (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba). Miembro del Cuadro de Honor de la Institución anteriormente mencionada- Diploma al Mérito- Abogado de la Municipalidad de la Ciudad de Río Tercero- Provincia de Córdoba- Socio del Estudio Jurídico Valfredo y Asociados. Correo electrónico: sebastianvalfredo@hotmail.com

EL DICTAMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO: REVALORACIÓN, FUNCIÓN Y TRASCENDENCIA JURISPRUDENCIAL

I. Introducción

El *dictamen jurídico* no posee una regulación estricta en nuestro país, y en virtud del principio de no vinculatoriedad que lo rodea, la comunidad jurídica no le otorga el valor que merece. Por tal motivo, la presente publicación busca *revalorar* dicho instituto, así como la *abogacía pública*, a la luz de la doctrina y jurisprudencia actual.

II. Antecedentes históricos

El dictamen jurídico tiene su origen en el comienzo de la organización jurídica de los primeros estados:

1. En el antiguo *imperio romano* ya se concedía vital importancia a los dictámenes jurídicos (denominados en ese momento *responsa*) realizados por jurisconsultos como Ulpiano, Paulo, Gayo y Modesto, en los cuales el emperador se basaba para dictar resoluciones.
2. En las *monarquías feudales europeas* de la *edad media*, los asesores letrados también gozaban de gran relevancia. Tal es el caso de San Tomás Moro (primer abogado declarado santo por la *Iglesia católica*), asesor del rey Enrique VIII de Inglaterra.
3. Con posterioridad a la *Revolución Francesa* y el surgimiento de los primeros *estados republicanos*, se reglamentó en mayor medida la *abogacía pública* y los dictámenes jurídicos. Ello tuvo como principal fin fundamentar el dictado de *actos administrativos* y *garantizar el derecho de los administrados*, evitando que el estado avance autoritariamente sobre ellos, como había ocurrido en el pasado.

III. Legislación comparada

El *sistema anglosajón* actual coincide en la importancia del *dictamen jurídico administrativo* en la órbita estatal. Un ejemplo es el caso acontecido en *Estados Unidos* con posterioridad al atentado terrorista a las Torres Gemelas el 11/09/2001, en el cual la *Casa Blanca* aplicó la *teoría del poder ejecutivo unitario*. Esta antigua doctrina constitucional establece que el *presidente* posee autoridad exclusiva sobre el *poder ejecutivo*, lo que implica que este último no tiene prácticamente control en materia de seguridad nacional en tiempos de guerra o emergencia. Dicha doctrina se puso

EL DICTAMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO: REVALORACIÓN, FUNCIÓN Y TRASCENDENCIA JURISPRUDENCIAL

en práctica previo a un dictamen jurídico del abogado David Addington, entonces asesor legal de la *vicepresidencia*, quien fundamentó su aplicación.

IV. Concepto

El *dictamen jurídico* no se encuentra conceptualizado expresamente en la ley de trámite administrativo de la nación, ni en la ley de trámite administrativo de la provincia de Córdoba, ni en la ley orgánica municipal.

Por su parte, la *jurisprudencia provincial y federal* tampoco lo define concretamente, aunque sí establece cuestiones relativas a su validez.

La *Procuración del Tesoro de la Nación (PTN)* tampoco lo define concretamente en sus dictámenes, si bien ha fijado requisitos para su elaboración. No obstante, lo definió en su *Manual de Estilo y Ética*, el cual establece: “[s]on *opiniones jurídicas fundadas en el derecho vigente, emitidas sobre un caso concreto, destinadas a asesorar a los funcionarios habilitados que los soliciten*”². La *doctrina* sí los ha definido de diversas maneras. Citando dos ejemplos en honor a la brevedad:

- Roberto Dromi establece que “son *actos jurídicos de la administración*, emitidos por órganos competentes que contienen opiniones e informes técnico jurídicos *preparatorios de la voluntad administrativa*”³.
- Beltrán Gorostegui lo define como “*una declaración positiva de juicio, emitida por un órgano no estatal, o público no estatal, en ejercicio de función consultiva administrativa y legal, que produce efectos jurídicos directos e inmediatos respecto del procedimiento administrativo*”⁴.

V. Función de la abogacía pública

Una de las principales funciones de la *abogacía pública* es actuar como *organismo consultivo* que realiza *dictámenes jurídicos*. Esta es una función de naturaleza jurídico-(técnica)-política, que no debe limitarse a un análisis meramente formal, sino que debe realizar un análisis exhaustivo a fin de garantizar el *principio de juridicidad* y la totalidad de los principios jurídicos del derecho administrativo.

² Procuración del Tesoro de la Nación, *Manual de Estilo*, Buenos Aires, 1998, pág. 45

³ DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996. p. 45 y ss

⁴ GOROSTEGUI, Beltrán, *El Dictamen Jurídico*, Editorial El Derecho, Buenos Aires, 2018. p. 25.

EL DICTAMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO: REVALORACIÓN, FUNCIÓN Y TRASCENDENCIA JURISPRUDENCIAL

Juan Carlos Cassagne, en la conferencia pronunciada en *el Colegio Público de Escribanos de la Capital Federal* el 07 de noviembre de 1995, con motivo del 132º aniversario de la creación de la *Procuración del Tesoro de la Nación*, estableció que entre los principios más destacables vinculados a la función de abogados del Estado corresponde mencionar, en líneas generales, a: a) La reglamentación de la garantía del debido proceso adjetivo... b) la recepción de otros principios fundamentales del procedimiento administrativo... c) la incorporación al *derecho positivo* de la doctrina de Marienhoff sobre el *acto administrativo*, prescribiendo sus requisitos esenciales, el sistema de nulidades y un correlativo régimen de saneamiento de los vicios⁵.

La *Procuración del Tesoro de la Nación* en uno de sus dictámenes jurídicos estableció que: “...la intervención de los servicios jurídicos de las distintas reparticiones administrativas, como también el de la *Procuración del Tesoro* en la instancia pertinente, asegura el control previo de legalidad de la actividad administrativa y garantiza la vigencia de la noción de estado de derecho adoptada por la Nación Argentina como uno de sus rasgos esenciales”⁶.

Por su parte, la *jurisprudencia* manifestó que “el fin perseguido por el mencionado precepto (artículo 7 inciso d) de la ley 19549) no es otro que el de *juridizar la actividad de la administración pública*”⁷.

VI. Fuente del derecho administrativo

Se define como *fuerza del derecho* a todo aquello que es “invocado como derecho aplicable por los litigantes en sus escritos o por el juez en su sentencia”⁸. Beltrán Gorostegui agrega que es también lo que invoca la *Administración* como fundamento jurídico de sus actos administrativos⁹.

De lo anterior se infiere que el *dictamen jurídico* configura una *fuerza del derecho*, al igual que la *ley*, la *jurisprudencia* o la *doctrina*.

⁵ CASSAGNE, Juan Carlos. *Fragments de derecho administrativo. Entre la justicia, la economía y la política*, ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2003, p. 119.

⁶ P.T.N. Dictámenes 236:621.

⁷ Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, “*García, José c. Estado Nacional*”, 21/marzo/1985. *El Derecho Administrativo*, 1985-2, p. 100.

⁸ AFTALIÓN, Enrique R., GARCÍA OLANO, Fernando, y VILANOVA, José. *Introducción al Derecho*. Editorial La Ley, Buenos Aires, 1967. p. 287.

⁹ GOROSTEGUI, Beltrán. op. cit. p. 30.

EL DICTAMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO: REVALORACIÓN, FUNCIÓN Y TRASCENDENCIA JURISPRUDENCIAL

La doctrina clasifica las fuentes del derecho en dos:

- *Directas*: basadas en normas jurídicas propiamente dichas (*constitución, ley, reglamentos*).
- *Indirectas*: aquellas que no contienen normas jurídicas, pero permiten la elaboración y mejoramiento del *derecho* (*jurisprudencia, doctrina*).

El *dictamen jurídico* pertenece a *las fuentes indirectas*.

VII. Función

Múltiples han sido las interpretaciones. Sin embargo, resulta acertada y unificadora la opinión de Beltrán Gorostegui, quien sostiene que “el dictamen jurídico es un producto natural del principio de legalidad, el cual comprende la protección de los derechos particulares y generales, y su misión principal, entonces, es *consagrar la juridicidad en el ejercicio de la función administrativa*”¹⁰

De este modo, posee una *doble función*:

- Hacia el interior de la *Administración pública*: una obligación para resguardar la juridicidad del procedimiento administrativo.
- Hacia el exterior de la misma: garantizar los derechos del administrado¹¹

A grandes rasgos, las funciones del dictamen jurídico son:

- *Apoyo a la decisión*: ofrece un análisis legal que ayuda a los *funcionarios* a tomar decisiones fundamentadas, constituyendo un apego al *principio de juridicidad*.
- *Control de juridicidad*: asegura un control previo de la legalidad de la actividad administrativa, contribuyendo al *Estado de derecho*.
- *Fundamentación del acto final*: contribuye a la *motivación* del *acto administrativo* que se dicte, al ofrecer el apoyo jurídico y el razonamiento detrás de la decisión.

VIII. Naturaleza jurídica

La doctrina y *jurisprudencia* mayoritaria sostienen que el *dictamen jurídico* es un *acto jurídico*, pero *no un acto administrativo* en sí mismo, ya que no crea, modifica ni extingue derechos u obligaciones

¹⁰ GOROSTEGUI, Beltrán. op. cit. p. 49.

¹¹ GOROSTEGUI, Beltrán. op. cit. p. 72.

EL DICTAMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO: REVALORACIÓN, FUNCIÓN Y TRASCENDENCIA JURISPRUDENCIAL

de los particulares. Es, por el contrario, un *acto preparatorio* (no es definitivo y aporta fundamentos legales).

Es una herramienta técnica y consultiva que busca asegurar la juridicidad del *procedimiento administrativo*, así como del *acto administrativo* que finalmente se dicte.

A grandes rasgos, podemos citar las siguientes características:

- *Acto interno*: no exterioriza una voluntad de la *Administración* en relación con los particulares, sino que es una opinión formulada internamente para orientar la decisión del órgano decisor.
- *Acto preparatorio*: es un acto previo a la emisión del *acto administrativo* final.
- *Carácter consultivo*: su función es asesorar y proporcionar el respaldo jurídico.
- *No siempre vinculante*: la opinión no es jurídicamente obligatoria para el órgano que debe decidir.
- *No son impugnables* (en principio): al ser actos internos y no definitivos, no son susceptibles de recursos administrativos o judiciales de manera directa.
- *Presupuesto de validez*: en ciertos casos, un dictamen previo puede ser un requisito esencial para la *validez* del *acto administrativo* final.

IX. Publicidad

Los *dictámenes jurídicos* debieran ser publicados en medios oficiales, dado que fundamentan jurídicamente el dictado de *actos administrativos*. Muchas veces, estos solo hacen mención al dictamen sin transcribir los fundamentos, lo que violenta el *debido proceso* y el *derecho de defensa del administrado*.

X. Elementos

Para la redacción de un *dictamen jurídico*, a grandes rasgos, este debe contener: 1. *Enunciado del asunto*; 2. *Síntesis de lo que se analiza*; 3. *Relación entre antecedentes y normas*; 4. *Conclusión*. Todo ello genera que el dictamen sea *autosuficiente*, es decir, fundado lógicamente y legalmente de forma debida.

XI. Diferencia entre dictamen e informe

EL DICTAMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO: REVALORACIÓN, FUNCIÓN Y TRASCENDENCIA JURISPRUDENCIAL

La mayoría de los autores diferencia el *dictamen* del *informe*. Este último configura una mera descripción de los hechos, mientras que el dictamen posee una serie de elementos analizados anteriormente (juicio de valor). Así lo sostuvo el Jorge Muratorio, quien establece que si hay diferencias, debido a que el dictamen realiza un juicio de valor, en cambio el informe es una mera apreciación¹².

Sin embargo, debe analizarse el *contenido del acto*, no solo su titulación, ya que muchas veces piezas tituladas como *informe* en su desarrollo configuran un dictamen, o viceversa.

XII. Clasificación

La doctrina especializada realiza una extensa clasificación. A los efectos estrictamente prácticos, se mencionan dos:

1. *Por su Obligatoriedad:*

a) *Facultativo*: la *Administración* no está obligada a solicitarlo; puede dictar el *acto administrativo* sin *dictamen jurídico* previo. Esta es la *regla general en la provincia de Córdoba*. La ausencia de dictamen jurídico no lo hace nulo, salvo exigencia normativa expresa, no siendo posible su subsanación en etapas posteriores. b) *Obligatorio*: la *Administración debe solicitarlo* por disposición de la *ley*, pero *no está obligada a resolver de acuerdo con su contenido*. En tal caso, el mismo *acto administrativo* en su fundamentación debe establecer el motivo del apartamiento. Es un acto preparatorio para la formación de la voluntad administrativa. Esta es la *regla general en la nación*.

2. *Por sus efectos:*

a) *Vinculante*: el *dictamen jurídico obliga al funcionario público* que dicta el *acto administrativo*. Configura una *excepción*, siendo vinculante solo cuando alguna norma expresa así lo exige (ejemplo: algunas licitaciones públicas). b) *No vinculante*: *no obliga al funcionario* que debe dictar el *acto administrativo*, debiendo este simplemente fundar en la resolución el apartamiento a la opinión jurídica. Esta es la *regla general en nación y provincia*, salvo norma específica en contrario.

XIII. Responsabilidad

¹² MURATORIO, Jorge, “El dictamen jurídico en la Administración Pública Nacional”, RDA, Año 12, Septiembre de 2002, p. 535.

EL DICTAMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO: REVALORACIÓN, FUNCIÓN Y TRASCENDENCIA JURISPRUDENCIAL

Si bien la regla general es que el *dictamen jurídico* es no vinculante, este genera una *doble responsabilidad* (civil, penal, funcional, etc.), tanto para el organismo que dictó el *acto administrativo* como para el *órgano consultivo letrado*. Así lo ha sostenido la *jurisprudencia* mayoritaria actual.

XIV. Jurisprudencia relevante

- CSJN, “*Merck Química Argentina vs. Gobierno de la Nación*” (1948, Fallos 211:162). Ratifica fallo de Cámara Contencioso Administrativa N° 1 de CABA. Establece que la ausencia de dictamen jurídico *no configura un vicio que cause la nulidad absoluta*.
- CSJN, “*Duperial SAIC c/ Estado Nacional – Ministerio de Trabajo* (1979, Fallos 301:637)”. Confirmó la sentencia dictada por Cámara Contencioso Administrativa N° 1 de CABA. Establece la nulidad relativa de un acto administrativo que carece de dictamen previo, y la posibilidad de la *teoría de la subsanación*.
- CSJN, “*Vera González c/ Provincia de Catamarca* (1996, Fallos 319:1062)”. Revoca fallo de la Corte Suprema de Catamarca. Establece que la ausencia de dictamen jurídico causa la *nulidad absoluta* del acto.
- Corte Suprema de Justicia de Provincia de Buenos Aires, “*Club Estudiantes de la Plata c/ Municipalidad de la Plata – Amparo* (2002, *La Ley* Buenos Aires, 2003, p. 77)”. Declara nulo de *nulidad absoluta* el decreto municipal 686/2002 (que prohibía remodelar el Estadio).
- CSJN, en la causa “*Asociación Civil del Salvador* (21/noviembre/2024)”. Establece que la ausencia del dictamen jurídico previo al dictado de un acto administrativo genera, sin más, la *nulidad absoluta de aquel, no siendo ello subsanable en etapas posteriores*.
- CSJN, “*Fernández de Kirchner, Cristina Elisabet y otros s/ incidente de recurso extraordinario*” (Causa Vialidad, 10/06/2025, Fallos: 348:494): el fallo se funda en gran parte en dictámenes jurídicos e informes:
 - Dictamen jurídico N° 145/2011 (Dra. Lura Hindie, Dirección Nacional de Vialidad) – Cuestionado por el Tribunal por limitarse a cuestiones formales.
 - Informe de la Auditoría General de la Nación (AGN) – Estableció irregularidades.

EL DICTAMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO: REVALORACIÓN, FUNCIÓN Y TRASCENDENCIA JURISPRUDENCIAL

- Dictamen jurídico de fecha 17/febrero/2016 (Dr. Sergio Macagno, Administración General de Vialidad de la Provincia de Santa Cruz) – recomendó rescindir contratos.
- Dictámenes jurídicos 10403 y 205022 de la Dirección de Servicios Jurídicos de la Nación – Cuestionan el decreto N° 976/2001 por desregular los *fondos fiduciarios* de los mecanismos de control del Estado.
 - Justicia federal, causa “Aguad, Oscar; Macri, Mauricio y otro s/ incumplimiento de autoridad y violación de deberes de funcionario público Nro. 1.604/2017” conocida como causa “*Correo Argentino*”. Allí se imputó a un ex ministro de la nación (quien dictó el acto administrativo) y al jefe de asuntos jurídicos por la realización del dictamen jurídico.

XV. Conclusión

De todo lo anteriormente expuesto surge la *importancia jurisprudencial y doctrinaria* del *dictamen jurídico* para el *Derecho Administrativo*, así como para la conservación de un correcto *Estado de derecho*.

EL DICTAMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO: REVALORACIÓN, FUNCIÓN Y TRASCENDENCIA JURISPRUDENCIAL

MODIFICACIONES REALIZADAS DE ACUERDO A LAS DIRECTRICES PARA AUTORES

(<https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/CDP/about/submissions#author>
Guidelines)

Categoría	Elemento Original	Modificación Final (UCC + Tus instrucciones)	Justificación Técnica
Portada	Título y datos.	==Unificación estética con el resto de los trabajos. Se mantuvo el título bilingüe original.==	Directriz 2: Coherencia visual en toda la colección.
Minúsculas Técnicas	Dictamen, Abogacía, Juridiosidad, Nulidad Absoluta, etc....	==dictamen jurídico administrativo, abogacía pública, acto administrativo, principio de juridicidad, derecho, defensa, administrados, nulidad absoluta.==	Directriz 3: los conceptos genéricos se escriben en minúscula.
Mayúsculas de Respeto/Hito	iglesia, san, revolución francesa, torres gemelas.	==Iglesia Católica, San (ej. San Tomás Moro), Revolución Francesa, Torres Gemelas.==	Uso de mayúscula en nombres propios, hitos históricos y dignidades.
Énfasis (Itálica)	Dictamen Jurídico, Abogacía Pública, etc....	== <i>dictamen jurídico</i> ==, == <i>abogacía pública</i> ==, == <i>actos administrativos</i> ==, == <i>sistema anglosajón</i> ==, == <i>dictamen jurídico administrativo</i> ==.	Directriz 3: Se eliminó la negrita y se aplicó <i>itálica</i> para resaltar términos clave.

**EL DICTAMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO:
REVALORACIÓN, FUNCIÓN Y TRASCENDENCIA
JURISPRUDENCIAL**

Categoría	Elemento Original	Modificación Final (UCC + Tus instrucciones)	Justificación Técnica
Cita PTN y Justicia Federal	Referencia parcial a la PTN y a la justicia federal.	==Cita completa==	Directriz 5.2
Jurisprudencia	Causa vialidad	==CSJN, [Año], Fallos: [Tomo:Página].==	Directriz 5.2: Estandarización de citas de la Corte.