

EL DICTAMEN JURÍDICO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL USO DEL LENGUAJE CLARO Y ACCESIBLE ¹

THE LEGAL OPINION IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THE USE OF CLEAR AND ACCESSIBLE LANGUAGE

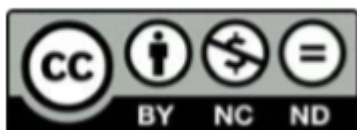
Por Leonor Beatriz Cassol Casanova (*)

RESUMEN: El presente trabajo analiza la evolución del dictamen jurídico en la administración pública bajo el paradigma del lenguaje claro y accesible. Se examina el impacto de las tecnologías de la información y los mandatos internacionales de la agenda 2030 en la transparencia institucional. Se aborda el marco normativo nacional (ley 27275) y el de la provincia de Córdoba (leyes 10618 y 10967), destacando la obligatoriedad de simplificar la comunicación estatal para garantizar el derecho a entender de los ciudadanos. Asimismo, se relevan herramientas técnicas como la norma ISO 24495-1 y las directrices recientes de la Corte Suprema y la Procuración del Tesoro de la Nación. Se concluye que el uso de lenguaje sencillo en los dictámenes es una herramienta de modernización que fortalece el vínculo entre el Estado y la ciudadanía, garantizando la eficacia y la legalidad administrativa

PALABRAS CLAVES: Dictamen jurídico; administración pública; lenguaje claro; accesibilidad; modernización; Córdoba.

ABSTRACT: This paper analyzes the evolution of legal opinions in public administration under the paradigm of clear and accessible language. It examines the impact of information technologies and international mandates from the 2030 agenda on institutional transparency. The national (law 27275) and provincial (Córdoba laws 10618 and 10967) regulatory frameworks are addressed, highlighting the mandatory simplification of state communication to guarantee the citizens' right to understand. Additionally, technical tools such as the ISO 24495-1 standard and recent guidelines from the Supreme Court and the Treasury Attorney General's office are reviewed. It concludes that the use of plain language in legal opinions is a modernization tool that strengthens the bond between the State and citizens, guaranteeing administrative efficiency and legality

KEY WORDS: Legal opinion; public administration; clear language; accessibility; modernization; Córdoba.



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

DOI [http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2025\(11\)05](http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2025(11)05)

¹ Artículo recibido el 9 de junio de 2025 y aprobado para su publicación el 13 de diciembre de 2025.

(*) Abogada y Notaria. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Católica de Córdoba (UCC). Perito en Documentología. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Sede Córdoba – CEBA. Correo electrónico: leobeacas@gmail.com.

I. Introducción

El siglo XX marca el inicio de una serie de transformaciones en los más variados aspectos de la vida individual y social de las personas, brindando herramientas impensadas hasta ese momento.

El acceso a las comunicaciones, fruto de las nuevas tecnologías aplicadas, en especial a la información, nos han permitido relacionarnos e interactuar no solo en el ámbito personal sino también en nuestro rol de ciudadanos, haciéndonos partícipes y protagonistas de las instituciones de la vida civil como así también acercándonos a la vida política de las instituciones del Estado, para el pleno acceso y conocimiento de nuestros derechos, deberes y obligaciones consagrados constitucionalmente.

En ese contexto, muchos países dieron señales claras en relación a la necesidad de la utilización de estas nuevas tecnologías de la información (TIC) y su impacto en la generación de cambios políticos, económicos y de nuevos derechos, tales como la accesibilidad a la información, iniciando procesos de modernización y simplificación en la comunicación con los ciudadanos, que traspasaron sus fronteras generando movimientos internacionales tendientes a generar iniciativas que redunden en beneficio con alcance general.

Los organismos internacionales resultaron cajas de resonancia de estos nuevos paradigmas y en especial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el marco de su misión para el desarrollo global, fijó las Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) u Objetivos Globales conocidos como Agenda 2030, diseñados para suceder a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con temas interconectados de desarrollo sostenible, inclusión social y protección del medio ambiente.

Que en ese marco, se gestaron nuevas prácticas con miras a la simplificación de la comunicación, en especial la escrita, como así toda aquella que se relacionara con procedimientos administrativos aplicables a los distintos estamentos de la sociedad, comprendiendo a la actividad privada como a la pública, con especial énfasis en el acceso a la justicia.

Estos procesos de simplificación comprendieron el dictado de nueva normativa como así también el diseño de nuevos formularios administrativos y documentos jurídicos, sumado al uso de las plataformas digitales para la consulta y tramitación de los mismos.

Que unido a ello y en concordancia con los principios de accesibilidad a la información y la inclusión social, los distintos actores de la sociedad civil y estatal recogen la experiencia de distintos países en el uso del lenguaje claro y sus resultados positivos en su relación con los ciudadanos, y es así que surgen los primeros documentos administrativos y legislativos que promueven la utilización del lenguaje claro en la comunicación hacia dentro y fuera del Estado.

En nuestro país, tuvo amplia recepción a través de la implementación de políticas públicas orientadas al acceso a la información, gobierno abierto y transparencia, enmarcado en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – hoy Ministerio de Justicia, en el marco de las acciones que llevaron a la constitución de la Red Lenguaje Claro Argentina².

Ejemplo de ello, lo constituye el servicio web mediante el cual se explica en forma clara y precisa el contenido de las principales leyes, como una herramienta a través de la cual los ciudadanos conozcan, comprendan y accedan al ejercicio de sus derechos³.

El marco normativo llega de la mano de la sanción de la ley nacional N° 27275 - Derecho de Acceso a la Información Pública (B.O. 29-09-2016) y el decreto 891/2017 – Apruébanse las Buenas Prácticas en Materia de Simplificación (B.O. 02-11-2017), como así también a la provincia de Buenos Aires, mediante el dictado de la ley N° 15184 - Garantizar el derecho que tienen todos los ciudadanos a comprender la información pública, y promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro en los textos legales y formales (B.O. 07-10-2020).

En nuestra provincia, marca el rumbo en este tema la Constitución provincial, la cual en su artículo 176 establece la actuación de la Administración pública en el marco de la *sencillez* en su trámite, mediante un procedimiento público e informal para los administrados.

Con posterioridad, mediante el dictado de la ley N° 10618 - Simplificación y Modernización de la Administración (B.O. 27-03-2019), que introduce reformas a la ley N° 5350 (T.O. por ley

² <http://lenguajeclearoargentina.gob.ar>

³ <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil>

Nº 6658 y sus modificatorias), en su artículo 1 se *“...establecen las bases para la simplificación, racionalización y modernización administrativa, con la finalidad de propender a la economía, celeridad, eficacia y espíritu de servicio de la Administración, garantizando una pronta y efectiva respuesta a los requerimientos de la ciudadanía y una eficiente gestión de los recursos públicos”*.

Que en su Título III, establece los procedimientos con personas en situación de vulnerabilidad, fijando en su artículo 36 las pautas de actuación, el que reza: *“La autoridad competente debe otorgar a las personas en situación de vulnerabilidad un trato adecuado a sus circunstancias singulares, brindándoles asistencia en el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC), o poniendo a su disposición mecanismos que les garanticen el ejercicio pleno de sus derechos. La reglamentación determinará la forma y modalidad en que la Administración debe actuar a fin de cumplimentar dichas garantías”*.

Que mediante su decreto reglamentario Nº 750/2019, se establecen las pautas mediante las cuales se llevará a cabo la implementación gradual y, puntualmente, en relación a las personas en situación de vulnerabilidad, su artículo 2 señala que la autoridad competente atenderá a la situación de las personas en situación de vulnerabilidad conforme a los criterios allí establecidos y aplicables a todos aquellos ámbitos en los que se brinde atención al público, en los cuales se deberán determinar acciones para asesorar con prioridad a las personas en situación de vulnerabilidad con relación a sus derechos.

En dicho tópico, que hace referencia a la tramitación digital, se vislumbra también que va introduciendo en el ámbito de la administración pública, la asistencia y el asesoramiento en todo el proceso de tramitación que haga al ejercicio de sus derechos, incluyendo la forma y contenido de los formularios que deba gestionar y los documentos que el ciudadano reciba en función de ello.

Finalmente, a través de la ley Nº 10967 (B.O. 01-07-2024), la legislatura cordobesa introduce el uso del lenguaje claro, accesible y de fácil comprensión *“...para garantizar el derecho de todos los ciudadanos a entender la información pública y facilitar la comprensión de textos legales y formales”* (artículo 1), definiendo a continuación: *“Entiéndese por lenguaje claro a aquel basado en expresiones sencillas, con párrafos breves, que recurra sólo a los tecnicismos necesarios y que puede ser usado en la legislación, en las sentencias judiciales y en las comunicaciones públicas dirigidas al ciudadano. A los efectos de la presente Ley, se*

considera que un documento tiene lenguaje claro si, en su redacción de estilo simple, permite que el lector pueda acceder a la información con facilidad y comprenderla de manera rápida” (artículo 2 de la citada ley).

En el marco de las buenas prácticas en la comunicación hacia el ciudadano, el Estado, en todos sus estamentos, ha ido marcando un cambio de rumbo en el modo de relacionarse, introduciendo medios alternativos de consulta y asesoramiento como lo son las páginas web oficiales, las redes sociales o los asistentes virtuales, en miras de brindar oportunidad de comprender y ejercer sus derechos constitucionales, con el objetivo final de un país inclusivo.

II. El dictamen jurídico y el uso del lenguaje claro

En el momento que una persona procura ejercer sus derechos frente a la administración pública, se ponen en marcha los mecanismos previstos por la ley, siendo uno de ellos el trámite administrativo, a los fines de obtener un pronunciamiento sobre un asunto sometido a su consideración.

A los fines del correcto ejercicio de la función que le compete, luego del análisis de la situación jurídica planteada y cumplido el procedimiento requerido a tal fin, se encamina a la adopción de una decisión, la que será plasmada mediante el dictado de un acto administrativo.

Que, en dicho proceso, se desarrolla la llamada *actividad interna de la administración*, de tipo consultivo (v. gr., análisis de documentos, consulta de planos, informes técnicos, etc.), que culmina con el dictamen de los servicios jurídicos del área o repartición competente.

La existencia del dictamen jurídico como acto preparatorio del decisorio, vela por el cumplimiento de los principios rectores en especial, el principio de juridicidad, garantizando el apego a toda la normativa aplicable para el caso de que se trate.

En ese sentido puede considerarse al dictamen jurídico como aquella opinión que emana de quien tiene la competencia, el conocimiento en la materia y la experiencia, de cuyo estudio exhaustivo y al amparo de la norma, otorga una respuesta fundada, en ejercicio de una función administrativa, pudiendo reunir las características de facultativo, obligatorio, vinculante o no vinculante y no producir, en principio, efectos jurídicos, salvo que el acto administrativo lo tome para sí o se funde en él en todos sus términos.

En relación a la estructura del dictamen, al no contar con previsiones en la normativa de procedimiento, se han elaborado manuales de estilo por parte de los organismos asesores como así también los usos y buenas prácticas de los respectivos organismos de la administración, siguiendo los lineamientos de la redacción de las sentencias judiciales (silogismos), con indicación de lugar y fecha, breve desarrollo del objeto bajo análisis, opinión fundada y conclusiones.

Corresponde indicar que el cumplimiento de este trámite esencial no libera de responsabilidad al funcionario público que emitió el acto administrativo, en el ejercicio de su competencia, siendo la opinión jurídica del dictamen, en el caso que no se hubiera apartado fundadamente de ella, su respaldo legal o apoyatura en la decisión, lo que revela la importancia de la actividad asesora, no sólo en el cumplimiento de la ley sino también como garante de los derechos particulares y el interés público y el resguardo ante posibles impugnaciones, ante una adecuada fundamentación de las decisiones.

Así las cosas, estamos frente a dos cuestiones a tener en cuenta: el carácter formal que debe regir a este instrumento legal, con una estructura lógica, un lenguaje técnico conforme la especificidad de la materia y una finalidad que le es propia; y la accesibilidad y claridad que surja del documento mismo, el cual sin despojarse de su esencia, resulte comprensible, fácil a la lectura y cumpla su cometido, tanto para su destinatario – quien dicte el acto administrativo – como así también para el administrado.

Resumiendo, el dictamen jurídico debe contener claridad y sencillez, estar fundado razonablemente y ajustado a los preceptos jurídicos que le son propios. No obstante ello, lo simple o complejo radicará en el asunto jurídico sometido a tratamiento: los conceptos jurídicos y el lenguaje jurídico no podrán soslayarse y serán necesarios a los fines de lograr su cometido específico, que es opinar sobre una cuestión sometida a estudio.

Lo que el operador jurídico debe lograr, a través del uso del lenguaje jurídico, será que ese vocabulario específico se emplee de forma tal que lo complejo resulte simple a la lectura, que se circunscriba a lo técnico en cuanto sea necesario y no torne en complejo aquello que no debería serlo.

Puede suceder que la materia sobre la cual deba expedirse sea en sí misma de tal complejidad y especificidad, que su tratamiento deba contener fundamentos técnicos jurídicos que resulten complejos, independientemente del lenguaje que se emplee.

De este modo, será tarea del dictaminador compatibilizar ambas esferas y emplear terminología técnica y vocabulario común a la vez, con un criterio eficiente para comunicar, sin perder de vista su misión asesora.

III. Herramientas técnicas para el uso del lenguaje claro

Los procesos de modernización de los estados y la apertura a la ciudadanía mediante políticas públicas de inclusión, sumado a los antecedentes internacionales en las buenas prácticas de comunicación accesible, permitió que distintos actores de la sociedad, tanto públicos como privados, nacionales e internacionales, en un amplio espíritu colaborativo y de integración, generaran ámbitos de trabajo y redes de organizaciones trabajando mancomunadamente.

Resultado de esa integración surgieron espacios como la Federación Internacional del Lenguaje Claro (IPLF), la Red Panhispánica de Lenguaje Claro y Accesible, en el marco de la Real Academia Española (RAE), la Asociación del Lenguaje Claro Internacional (PLAIN), sumados a la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional de Normalización (ISO), entre muchas otras, que de manera organizada y sistemática, elaboraron documentos y normas, resultado de investigaciones y estudios en colaboración que recogen las experiencias de los distintos países, sus estados y organizaciones, con el objetivo de contribuir al cumplimiento de los ODS fijados.

Al respecto, es de destacar la publicación en el mes de junio de 2023, de la norma ISO 24495-1:2023 Lenguaje sencillo — Parte 1: Principios rectores y directrices, mediante la cual se establecen principios y directrices para la elaboración de documentos en lenguaje claro, aplicable a todos los ámbitos, ayudando a una comunicación más eficaz, máxime cuando de ello depende un acto decisorio que modifique la vida y los derechos de las personas.

En nuestro país, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), mediante la resolución N° 2171/2024, aprobó el documento *Sugerencias para la elaboración de los lineamientos generales de sentencias claras*, en el marco de lo dispuesto por la resolución 2640/2023.

Que dicho documento, recoge la experiencia de los propios tribunales superiores como así también de antecedentes reunidos de los tribunales de justicia provinciales y de la ciudad de Buenos Aires.

Que luego de las precisiones, fundamentos y definiciones, el documento desarrolla una serie de pautas mínimas a seguir, en las que “...*se enlistan una serie de proposiciones o sugerencias a adoptar en orden a una sentencia clara (...) una síntesis de algunos elementos que conforman el núcleo de una sentencia clara: lenguaje directo, eslabonamiento lógico, extensión justa, estándar explícito y unidad lógico-jurídica.*” (acápite 1.9 de la primera parte de las Sugerencias...).

Una herramienta valiosa de consulta para los abogados del Estado y en general para los profesionales del derecho, resulta el Nuevo Manual de Estilo de la Procuración del Tesoro de la Nación – Tercera Edición, elaborado en el marco de la celebración del 160° aniversario de la institución.

Este nuevo documento recoge las ediciones posteriores al 2015, año en que se encara la edición del nuevo manual, con actualización y ampliación de sus contenidos, sumado a la inclusión de la modernización tecnológica y la despapelización de la Administración pública en el año 2018.

De la lectura del mismo como así de otros manuales de estilo de tribunales provinciales, surgen una comunión de temas allí tratados, que pueden detallarse como sigue:

Pautas generales.

- Claridad. Repetición.
- Concisión.
- Ilación. Conectores. Intercalación.
- Léxico.
- Verbos. Tiempos verbales. Sinónimos
- Relato de hechos pasados. Concordancia verbal.
- Simplificación de nombres.
- Opinión, recomendación, conclusión. Tiempos verbales.
- Palabras locuciones y expresiones extranjeras y latinas.

- Nombres de personas físicas y jurídicas.
- Ciudades
- Fechas.
- Escritura sin abreviaturas. Siglas.
- Citas. Reglas generales. Citas de fallos de la CSJN y de tribunales inferiores, de dictámenes de la Procuración del Tesoro, de normas constitucionales y generales, de autores.

Pautas formales.

- Alineación.
- Interlineado. Sangría.
- Letras. Tipo y tamaño.
- Comillas. Subrayado.
- Gráficos.

Organización.

- Partes de los textos en general.
- Límites de la división de los textos.
- Ordenadores. Concepto y clases.
- Títulos
- Enumeraciones.

Estos lineamientos generales, junto a la experiencia propia del operador jurídico, permiten llegar al destinatario del dictamen con una redacción simple y eficiente, con claridad y accesibilidad, poniendo al resguardo la función técnica del acto emitido, para el otorgamiento de un acto administrativo razonado y fundamentado, asegurando el cumplimiento de la ley.

IV. Conclusión

Las nuevas tecnologías, los avances en las comunicaciones, el acceso a la información y los procesos de modernización y simplificación encarados por el Estado nacional, provincial y municipal, nos enfrenta a nuevas situaciones en el rol de quienes tienen a su cargo dictaminar acerca de las más variadas situaciones jurídicas que se presentan en la gestión pública.

El desafío es encontrar nuevas formas de comunicar, explicando cuestiones complejas y en la mayoría de los casos, cuestiones de especificidad técnica y jurídica, en términos claros y sencillos.

Si bien es cierto que el destinatario de nuestro dictamen, como acto interno de la administración, forma parte de la estructura de la misma y comparte la materia de la especialidad, ello no es óbice para la existencia de otros destinatarios, no formados en derecho o en cualquier otra ciencia, pero que su contenido se le imponga directa o indirectamente.

Con la incorporación de criterios de claridad y accesibilidad a través del lenguaje en los documentos administrativos, y en especial el que nos ocupa –el dictamen jurídico en el ámbito de la administración pública– se contribuye a transformar y acercar a las instituciones del estado con la ciudadanía, mejorar la gestión pública, con transparencia y confiabilidad, en un marco de legalidad.

V. Bibliografía

- SISTEMA ARGENTINO DE INFORMACIÓN JURÍDICA. Link: <https://www.saij.gob.ar>
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Link: <https://www.csjn.gov.ar>
- INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ARGENTINA - <https://www.argentina.gob.ar/desregulacion/transformacion-del-estado-y-funcion-publica/inap> - Cuadernos del INAP
- PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN. Link: <https://www.ptn.gob.ar>
- PODER JUDICIAL DE ENTRE RÍOS. *Guía de estilo para un lenguaje judicial claro*. Link: https://www.jusentrerios.gov.ar/wp-content/uploads/2024/03/LENGUAJE_V04-1.pdf
- BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. Link: <https://boletinoficial.cba.gov.ar>
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. Dirección de informática jurídica. Link: <https://www.cba.gov.ar/direccion-de-jurisdiccion-informatica-juridica> y <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf>

EL DICTAMEN JURÍDICO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL USO DEL LENGUAJE CLARO Y ACCESIBLE

- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA. *Manual del Dictamen legal. Lineamientos generales*. Asesoría General de Gobierno. Año 2017. Link: [https://api-portal.catamarca.gob.ar/media/cms/archivos/Manual de Dictamen Legal AGG.pdf](https://api-portal.catamarca.gob.ar/media/cms/archivos/Manual_de_Dictamen_Legal_AGG.pdf)
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA Link: <https://www.rae.es/recursos-academicos-de-apoyo-para-el-lenguaje-claro/cronica-de-la-lengua-espanola->.
- ASOCIACIÓN DEL LENGUAJE CLARO INTERNACIONAL – PLAIN. Link: <http://plainlanguagenetwork.org>
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DEL LENGUAJE SENCILLO – IPLF. Link: <https://www.iplfederation.org>
- EDELSTEIN, Josefina. *El lenguaje jurídico es para unos pocos*. La Voz, 2019. Link: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/lenguaje-juridico-es-para-unos-pocos>.
- DE CUCCO ALCONADA, María Carmen. *Hacia un lenguaje jurídico claro*. Link: <https://www.saij.gob.ar> - Sistema Argentino de Información Jurídica - Id SAIJ: DACF180066.