

## CAPÍTULO XIV

### LA PUBLICIDAD DE LAS NORMAS A TRAVÉS DE INTERNET COMO ESTÁNDAR MÍNIMO PARA QUE SEAN EXIGIBLES

Por AGUSTÍN GARCÍA SANZ

#### SUMARIO

2. Publicación y publicidad .....	250
2.1. El problema subyacente .....	250
2.2. Lo que dicen las palabras .....	251
2.3. ¿Cómo operan los incentivos para la primera publicación de la norma o acto de alcance general?.....	251
2.4. ¿Cómo operan los incentivos para la publicidad posterior?.....	252
2.5. La publicidad sólo tiene sentido como un estándar de tracto sucesivo .....	253
3. La insuficiencia progresiva e inevitable de los medios tradicionales de publicación inicial de la norma o acto de alcance general.....	255
3.1. La publicación en cartelera.....	255
3.2. El boletín impreso.....	256
3.3. La publicación en diarios .....	257
3.4. La falta lisa y llana de publicación .....	258
3.5. La falta de actualización .....	258
4. La insuficiencia de los medios utilizados para dar publicidad a las normas una vez publicadas por primera vez .....	259
4.1. El pedido personal .....	260
4.2. El pedido por nota.....	261
4.3. El pedido por fax.....	261
4.4. El pedido por correo electrónico .....	261
4.5. La consulta en bibliotecas públicas, hemerotecas o archivos .....	262
4.6. Denominadores comunes .....	262

5. Internet como medio de publicación y publicidad: El surgimiento de un nuevo estándar .....	262
6. El caso de la Provincia de Buenos Aires.....	267
6.1. Municipios que cuentan con sitios de Internet .....	268
6.2. La Carta Orgánica .....	268
6.3. Ordenanzas principales del municipio.....	269
6.4. Buscadores de normas en el sitio oficial.....	269
7. Cómo llegamos al presente .....	270
8. Conclusiones.....	272

## Capítulo XIV

### LA PUBLICIDAD DE LAS NORMAS A TRAVÉS DE INTERNET COMO ESTÁNDAR MÍNIMO PARA QUE SEAN EXIGIBLES<sup>1</sup>

Por AGUSTÍN A. M. GARCÍA SANZ

*“A fundamental rule in technology says that  
whatever can be done will be done.”*<sup>2</sup>

ANDREW GROVE<sup>3</sup>

Recientemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ordenado a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable organizar “un sistema de información pública digital vía Internet para el público en general, que de modo concentrado, claro y accesible” refleje toda la información concerniente al desarrollo de las medidas impuestas en torno del saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. Por si quedaban dudas, estableció que “[e]l incumplimiento de la orden dentro del plazo establecido, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la autoridad de cuenca,” en ese caso, el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Hace no tanto, la Sala III de la Cámara Contencioso Administrativo Federal hizo lo propio al intimar al Senado de la Nación a publicar en Internet todos los decretos de su presidencia que rigen el funcionamiento interno del cuerpo, incluida su administración.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Publicado originalmente en *RPA*, 2008-3, Buenos Aires, RAP, pp. 55-79.

<sup>2</sup> “Una regla fundamental de la tecnología dice que cualquier cosa que puede ser hecha, será hecha.”

<sup>3</sup> Ex Presidente y CEO de *Intel Corporation*.

<sup>4</sup> CNFed. CA, Sala III, *Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. y otro v. Cámara de Senadores del Congreso de la Nación s/amparo ley 16.986*, 27-V-05, con nota de BRUNO DOS SANTOS, MARCELO y FERNÁNDEZ LAMELA, PABLO, “Acceso a la información y participación pública,” *JA, Suplemento de Derecho Administrativo*, 6-IX-06; también anotado por LAVALLE COBO, DOLORES, “Un nuevo avance jurisprudencial en derecho de acceso a la información pública,” *LL*, 2005-D, 847. En sentido concordante, ver de la misma Sala *CPACF v. EN*, sentencia del 27-II-04, y *Fundación Poder*

Los máximos tribunales federales a cargo del control judicial de la administración y del Poder Legislativo ya han exigido el uso de Internet cuando han querido garantizar un acceso generalizado, eficiente, eficaz y sin intermediación a las normas y a la información relativa a las acciones (u omisiones) del Estado. Otro tanto han hecho tribunales de las distintas jurisdicciones del país. No han acudido a los diarios, no han insistido en el Boletín Oficial, mucho menos han confiado en el acceso al expediente: Internet ha sido la herramienta elegida para garantizar a las personas el acceso irrestricto a la información requerida.

En este contexto, me pregunto si no ha llegado la hora de dar un paso más en la lenta evolución de los medios utilizados para publicar y dar publicidad posterior a las normas emitidas por los poderes constituidos en los distintos niveles de gobierno. No ya como un sistema alternativo, optativo, muchas veces secundario. Hablo de instituir la publicación y posterior publicidad generalizada a través de Internet como estándar ineludible para la vigencia y exigibilidad futura de las normas. Adelanto, desde ya, mi respuesta positiva.

## 2. *Publicación y publicidad*

### 2.1. *El problema subyacente*

Rara es la tarea de los abogados en la Argentina. Se nos exige un conocimiento de las normas<sup>5</sup> vigentes por encima de la ya amplia presunción que impone el artículo 20 del Código Civil<sup>6</sup> a los ciudadanos de a pie, categoría de la que no hemos dejado de formar parte.

Pero cuál no será nuestra desazón cuando nos encontramos con que aquellas normas que estamos obligados a conocer en el plano nacional, provincial o municipal, y que deberían ser públicos por imperativo constitucional, terminan siendo un secreto guardado bajo siete llaves en protección de intereses no siempre alineados con la transparencia o la probidad.

¿Cómo es posible, en ese contexto, resolver la evidente tensión entre los artículos 2 y 20 del Código Civil?<sup>7</sup> Es que si la ignorancia de la norma no es excusa para

*Ciudadano v. EN. Presidencia Provisional del Honorable Senado s/amparo ley 16.986*, sentencia del 29-XI-04, con interesante nota de SCHEIBLER, GUILLERMO, "Acceso a la información en manos del Estado: el pueblo [debe poder] saber de qué se trata," *RAP*, 325, pp. 111 y ss.

<sup>5</sup> En este trabajo usaré el término "normas" para referirme a los actos de contenido normativo dictados por los departamentos deliberativos de los distintos niveles de gobierno, en ejercicio de funciones materialmente legislativas.

<sup>6</sup> Art. 20: "La ignorancia de las leyes no sirve de excusa, si la excepción no está expresamente autorizada por la ley." En igual sentido, el art. 923 del Código Civil establece que "[l]a ignorancia de las leyes, o el error de derecho en ningún caso impedirá los efectos legales de los actos lícitos ni excusará la responsabilidad por los actos ilícitos." En el orden federal, el art. 6° del decreto 659/47 establece que "[l]os documentos que se inserten en el Boletín Oficial de la República Argentina, serán tenidos por auténticos y obligatorios por el efecto de esa publicación, y, por comunicados y suficientemente circulados dentro de todo el territorio nacional."

<sup>7</sup> Art. 2°: "Las leyes no son obligatorias sino después de su publicación y desde el día que determinen. Si no designan tiempo, serán obligatorias después de los ocho días siguientes al de su

su incumplimiento y ellas no son obligatorias sino hasta su publicación, cuesta imaginar en qué posición quedan las personas ante quien ni publica ni permite conocer aquello que de todos modos les será exigido so pena de imposición de multas, apremios o penas. La respuesta a esta pregunta nos aleja del Estado de Derecho.

## 2.2. *Lo que dicen las palabras*

Resulta evidente que de una certera definición del estándar de *publicidad* y de la adopción de los medios de *publicación* aptos para darle verdadero contenido dependerá, en gran medida, la posibilidad de que las personas sujetas al poder estatal conozcan el alcance de sus obligaciones y el límite a sus libertades. Pero ¿cuál es el punto de partida? ¿Qué significa cada uno de estos términos y qué conclusiones pueden desprenderse de ello?

Mientras “*publicación*” es la *acción y efecto de publicar*,<sup>8</sup> la “*publicidad*” es la *cualidad o estado de público* de las cosas o de los hechos o el *conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos*.

A partir de estas definiciones, es posible trazar una primera línea divisoria entre la *publicidad* y la *publicación*. La *publicación* es un acto que se agota en sí mismo; la *publicidad*, por el contrario, aparece identificada con un estado o con los medios a través de los cuales se logra ese estado.

Pero ese *status* con el que se identifica la *publicidad* de determinado hecho o cosa es esencialmente dinámico y depende de las herramientas que se usan para mantener esa *publicidad*. Esta cualidad puede estar presente en el momento instantáneo de la *publicación*, pero perderse inmediatamente después. *La publicidad es, temporalmente hablando, mucho más que la publicación.*

## 2.3. *¿Cómo operan los incentivos para la primera publicación de la norma o acto de alcance general?*

Bajo el derecho argentino la norma no se encuentra vigente ni es obligatoria para quienes son sus destinatarios actuales o futuros hasta tanto ella no sea publicada por primera vez en los modos y por los tiempos previstos por el ordenamiento jurídico. Otro tanto ocurre con los actos de alcance general, los que, según los distintos ordenamientos deben ser publicados para obtener la preciada vigencia.

En este contexto, la falta de *publicación* inicial impacta en forma primaria en la acción de gobierno que pretenden llevar adelante los funcionarios estatales, entendida ésta en un sentido amplio.<sup>9</sup> Impacta, sin dudas, en los posibles beneficios de la *publicación* oficial.” Art. 20: “La ignorancia de las leyes no sirve de excusa, si la excepción no está expresamente autorizada por la ley.”

<sup>8</sup> Ver en [www.rae.es](http://www.rae.es)

<sup>9</sup> Comprensivo de las tareas a cargo de los funcionarios del departamento ejecutivo, pero también de la acción que, dentro de su competencia constitucional o legal, desarrollan los demás poderes del Estado y los órganos extra poder.

ciarios de esa acción, puesto que las políticas que se procuran poner en marcha a partir del dictado de la norma o acto (y no abro aquí juicio de valor respecto de su contenido) dependen de su primera aparición en público a través de los medios previstos a tal efecto, si es que tal previsión existe, para entrar en vigor. Impactará, también, en quienes hubieran resultado afectados negativamente por la norma si ella hubiera entrado en vigor.

Así es que vemos que los funcionarios (electos o políticamente designados) son interesados primarios en publicar por primera vez las normas y los actos de alcance general, al menos en la gran mayoría de los casos.<sup>10</sup> Pero es igualmente claro que, a diferencia de lo que sucede con los demás potenciales afectados por la falta de vigencia de la norma o acto de que se trate, los funcionarios estatales tienen en su poder las herramientas para concretar esa publicación. En este marco, no puede llamar la atención que, cuando efectivamente esa publicación es exigida como condición de existencia, los funcionarios cumplan o hagan cumplir puntualmente los rituales de la publicidad inicial.

Haré aquí una salvedad. Ese incentivo inicial para concretar la publicación que dará vida a la norma o acto tendrá su límite en la exacta medida de la necesidad del funcionario. Si se tratara de dar a conocer una norma que generará beneficios con fuerte impacto político, lo más probable es que ella sea publicada en forma completa y por todos los medios al alcance del departamento de gobierno de que se trate. Si, por el contrario, se tratara de la aprobación de pliegos de una licitación cuya publicidad no está entre las prioridades del funcionario, estaremos mucho más cerca de encontrarnos no ya ante las fronteras del concepto de publicidad (mucho más abarcador), sino del menos ambicioso de la publicación. Así, podemos encontrar —y de hecho encontramos— decretos de dos artículos, el primero de los cuales aprueba un anexo no publicado, mientras que el segundo es meramente de forma. Se logra tramposamente la vigencia; se burla la publicidad.

#### 2.4. *¿Cómo operan los incentivos para la publicidad posterior?*

Satisfecho el impulso para dar publicidad inicial a través de una primera publicación, los órganos del Estado pasan a un segundo plano en cuanto se refiere a los incentivos para mantener la publicidad de la norma o acto. Es que el efecto buscado, es decir, obtener la vigencia del precepto en cuestión, ya se ha logrado.

Ahora que la norma o el acto están vigentes, entramos en el terreno de las presunciones. Bajo el derecho argentino se presume, por un lado, el conocimiento de las normas una vez satisfecha la publicación inicial y, por el otro, que su desconocimiento no puede servir de excusa o atenuante frente a los efectos del

<sup>10</sup> Si bien en nuestro país es común (tal vez demasiado) la identidad política entre el titular del ejecutivo y la mayoría o primera minoría del departamento deliberativo, puede ocurrir que ello no ocurra. En un contexto como éste, y siempre pensando en los casos de leyes u ordenanzas, podrían trastocarse los incentivos para la publicación inicial que gatilla la vigencia de las normas.

dispositivo legal. Es fácil ver cuán rápido han cambiado los incentivos: Son ahora los sujetos potencialmente alcanzados por el ámbito de aplicación de la norma los principales interesados en conocer su contenido. Ello porque, de no poder acceder a él, o bien perderán los beneficios que pudieran derivar de la norma o acto, o bien estarán indefensos ante la posibilidad de ser tenidos por incumplidores de un régimen que no conocían, sin que sirva la ignorancia de excusa. En cualquier caso, lo que está claro es que no son ya los órganos del Estado los interesados primarios en mantener la publicidad en el tiempo, rol protagónico que únicamente tenían al momento de buscar la publicación inicial.

Esta falta de interés puede convertirse rápidamente en desincentivo cuando el funcionario ha dado aplicación a las normas en cuestión y busca evitar —aun convencido de actuar en pos de un interés superior— las defensas que bajo el régimen legal pudieran oponer los destinatarios de esos actos particulares de aplicación. Naturalmente, tanto más fuerte es el incentivo para mantener ocultas las normas cuando de lo que se trata es de impedir, lisa y llanamente, el goce de derechos o de imponer obligaciones o penas sin respetar los principios de legalidad y del debido proceso en su doble faz sustantiva y adjetiva, supuesto que nuestra historia pasada y reciente no permite descartar.

Más de un lector se alarmará ante esta sombría caracterización de la gestión pública. Seguramente ello ocurra desde el convencimiento de que el Estado y sus funcionarios deben actuar *por definición* en pos del bien común, estándar que no se vería satisfecho por la deliberada omisión de dar publicidad inicial y permanente a las normas y a los actos de alcance general. Parcialmente le daré la razón a quien esboce esta crítica, ya que la caracterización que acabo de hacer no puede sino admitir matices.

Siempre existieron y existirán funcionarios políticos y de línea que bregarán con honestidad por un ejercicio de la función pública respetuoso de la Constitución y de las personas destinatarias de la acción de gobierno. Pero los sistemas constitucionales se crearon para poner límites ante el desvío y el abuso del poder; para evitar que las razones personales se conviertan en razones de Estado; para que la arbitrariedad no reemplace al debido proceso. La Constitución se pone a prueba frente al vicio, no frente a la virtud. Y las experiencias con las que nos nutrimos en la práctica cotidiana, sea como abogados, como jueces, como funcionarios, o —desde ya— como simples habitantes de este país, ponen en evidencia las formas en las que el vicio se hace patente a la hora de cumplir con la obligación de dar publicidad a las normas y a los actos de alcance general. En este contexto, negar los vicios es negar la solución.

### 2.5. *La publicidad sólo tiene sentido como un estándar de tracto sucesivo*

La publicidad, cuando se trata de dar a conocer normas y actos de alcance general como condición de existencia y exigibilidad, no puede ni debe limitarse al acto

instantáneo de la primera publicación. Aceptar este estado de cosas sólo serviría para satisfacer la necesidad primordial de los funcionarios a cargo de la gestión de gobierno, pero de ningún modo bastaría para satisfacer la necesidad posterior de las personas de tener acceso a las normas que rigen —o pueden regir— su vida cotidiana.

En esta línea de razonamiento, entiendo a la publicidad como un estándar de tracto sucesivo<sup>11</sup> que no se agota en la formalidad de esa publicación instantánea, sino que debe ampliarse necesariamente al modo en que ese medio permite, eficaz y eficientemente, hacer que esa publicación inicial no sea la única vez que la norma vea la luz pública para su consulta. (*Publicidad*.)

Así, la *publicidad* de los actos de contenido normativo se satisface únicamente a través de medios que permitan determinar con total precisión el momento inicial de publicación (y, con ello, de vigencia inicial de la norma), pero que permitan —también y principalmente— un acceso posterior ágil, ilimitado, sin retaceo de información, gratuito y permanente a lo largo del tiempo, ya que de otro modo debe ceder la presunción de conocimiento impuesta por el Código Civil y por distintas normas de todo rango. Sólo desde esta perspectiva se alinearían los incentivos para que los funcionarios públicos, aun los más probos y abnegados, tengan igual interés en obtener la publicación inicial del acto o norma que en seleccionar el medio más idóneo para concretarla y para que ese acto o norma se mantenga permanentemente al alcance de todos para su consulta.

Con este prisma evaluaré, en los capítulos siguientes, las distintas formas en las que los actos y las normas se hacen públicos por primera vez (publicación) y son —si es que esto ocurre— mantenidos al alcance de quien quiera consultarlos (publicidad) en los días posteriores.

<sup>11</sup> Como bien señala NINO, “el derecho a recabar información sobre asuntos estatales tiene, con relación al tipo de obligación estatal, tres facetas: a) la obligación por parte del Estado de producir cierta información, b) la obligación de publicarla a través de medios masivos y c) la obligación de ponerla a disposición de los particulares.” (NINO, EZEQUIEL, “El derecho a recibir información pública —y su creciente trascendencia— como derecho individual y de incidencia colectiva,” *SJA*, 21-VI-06 y *JA* 2006-II-1231.) En igual sentido, ver SCHEIBLER, “Acceso a la información...,” *op. cit.*, p. 117 y BASTERRA, *El Derecho Fundamental...*, *op. cit.*, pp. 25 y ss.

PULVIRENTI ha dicho con acierto, refiriéndose al nivel municipal, pero con aplicación a todos los niveles de gobierno, que “en la medida en que no existe un acceso rápido del vecino al conocimiento de la legislación comunal vigente, se afectan postulados democráticos, se atenta contra el conocimiento del derecho e inclusive contra el control de la actividad de nuestros representantes, se debilita el vínculo entre el gobierno municipal y la población destinataria de la norma y en consecuencia, se agrega una causa más que favorece la típica inclinación nacional por el incumplimiento de la ley.” (PULVIRENTI, ORLANDO, “Ordenando ordenanzas: «haciendo nuestros municipios mas democráticos»,” *Poder Local*, 14-XII-06.)



### 3. *La insuficiencia progresiva e inevitable de los medios tradicionales de publicación inicial de la norma o acto de alcance general*

Hecha esta breve introducción conceptual, veamos sintéticamente las formas en las que los gobiernos<sup>12</sup> se conducen a partir de la exigencia de dar publicidad a las normas y a los actos de alcance general destinados a reglar la vida en comunidad. El análisis crítico de las vías utilizadas nos mostrará a un Estado más constansustanciado con la idea de concretar la *publicación inicial* que con aquella otra de garantizar la *adecuada publicidad* posterior.

#### 3.1. *La publicación en cartelera*

Podemos preguntarnos si en estos tiempos alcanza con la publicación de las normas en cartelera. Empezaré por decir que es en extremo difícil de comprobar en juicio (a favor o en contra) la publicación de un acto o norma por esta vía. Es que, aun habiendo existido efectivamente la publicación, sólo la constatación de un escribano o la presencia de testigos podrían servir adecuadamente para dar fe de la exhibición en cartelera.

Podrá argumentar quien no comparta mi escepticismo sobre las bondades de este mecanismo que la identificación de la fecha de publicación en el expediente en el que tramitó el acto publicado, debidamente firmada por funcionario competente, es suficiente para tener por acreditada la publicación. No es nuevo el debate en torno de la presunción de legitimidad de los actos administrativos, mucho menos el referido a su condición de *documento público*.<sup>13</sup> En este contexto, hay quienes se sienten suficientemente cómodos afirmando que, si el funcionario ha indicado la fecha de publicación en el expediente, eso es lo que ocurrió, salvo prueba en contrario. Lo cierto es que lo escrito por un empleado o funcionario del mismo Estado que pueda finalmente buscar —por ejemplo— recaudar o sancionar en función de la norma así publicada no puede ser oponible lisa y llanamente a las personas; mucho menos puede exigirse la prueba diabólica de su falsedad.

Pero aun si tomáramos por bueno el mecanismo para la publicación inicial del acto o norma que, en los términos del Código Civil, la torna exigible, seguiría pendiente verificar el destino de la pieza adherida a la cartelera el día inmediato posterior a que termine el período de “publicación.” Es que el acto o la norma se tornan eficaces al cumplir con la formalidad, pero son sin dudas exigibles desde esa fecha y hasta que otro acto o norma los deroguen.<sup>14</sup> En este contexto, si el

<sup>12</sup> Entendidos como la suma de los poderes constituidos en cada jurisdicción.

<sup>13</sup> Ver, por ejemplo, GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, t. 3, *El Acto Administrativo*, 9ª ed., Buenos Aires, FDA, 2007, cap. VII, § 6, pp. VII-10 y ss. Allí se sostiene que “[e]s muy discutible que los documentos emanados de cualquier funcionario tengan el carácter de instrumentos públicos; la jurisprudencia lo ha negado en reiteradas oportunidades. En nuestro concepto, ese carácter no surge del Código Civil, ni puede tampoco extraerse de principios teóricos subjetivamente postulados, sin fundamento normativo alguno.” (p. VII-17.)

<sup>14</sup> Salvo los supuestos en los que la propia norma o acto fijan una vigencia temporal acotada.

destino de esa copia “publicada” fuera el cesto de papeles o un registro desorganizado y caótico o, peor todavía, un registro inexpugnable para el transeúnte que quiera saber qué normas rigen su caminata, no podremos dar por satisfecho el estándar constitucional estudiado.

En conclusión, parece razonable sostener que las normas y los actos de alcance general “publicados” a través de carteleras no pueden ser tenidos por verdaderamente publicados en los términos que exigen la Constitución y el Código Civil, entendidos éstos con una mirada desde el Siglo XXI y no ya desde el Siglo XIX. No pueden serlo para el momento de la publicación original y, casi con certeza (aunque dependiendo de los formatos de sistematización y consulta pública), tampoco para su vida posterior.

### 3.2. *El boletín impreso*

Tal vez pueda alguien sostener que la existencia de un boletín en papel, tal como ocurre en el plano nacional y en varias provincias, alcanza a estos efectos. Podemos ser incluso más laxos en el caso de los municipios y preguntarnos si podría este boletín —por imaginar tan sólo una alternativa— ser reemplazado por una publicación periódica impresa de común acuerdo por varios gobiernos comunales de una misma región para morigerar el impacto presupuestario en cada jurisdicción. Todo indica que esta segunda alternativa sólo requeriría de voluntad política y de unos pocos pesos. Pues la voluntad política no abunda en esta materia: Todos sabemos que este tipo de publicación, debidamente difundida y permanentemente accesible en sus registros y archivos, no existe en la inmensa mayoría de los casos.

Pero eso no invalida la herramienta en sí, siempre y cuando —y éste es el dato central— se mantengan sistemáticamente archivadas copias de las ediciones del boletín de modo tal que todo interesado, sin siquiera acreditar personería o motivo, pueda abocarse a la lectura de las normas vigentes y de aquéllas derogadas. El Boletín Oficial de la Nación y el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, adecuadamente complementados por la publicación en Internet a través de sitios bien desarrollados, constituyen algunos de los ejemplos exitosos en esta materia, que no abundan.

En efecto, en el resto de los casos, y ciertamente en la mayoría absoluta si tomamos el plano municipal, nos toparemos con un segundo problema: Aun si existe el registro sistematizado de los boletines impresos, dependeremos del horario de atención al público de la dependencia y de la posibilidad y voluntad de atender de quien allí trabaje.

A todo esto, debemos sumar que la opción impresa requiere de un nivel de gasto por unidad directamente asociado a la cantidad de ejemplares que se pretendan distribuir. Del mismo modo, presenta una limitación prácticamente infranqueable: La imposibilidad de brindar un ágil acceso remoto. Quienes vivimos en la Ciudad

de Buenos Aires podemos tener —a veces, no siempre— la suerte de acceder a algunos boletines provinciales o municipales en las Casas de Provincia; quienes viven fuera de ella ni siquiera tienen ese privilegio.

La obligatoriedad de las normas municipales, provinciales o nacionales no sólo alcanza a los residentes de esas jurisdicciones. Alcanza, también, a quienes pudieran desarrollar actividades en distintas partes del país o, incluso, del exterior. En este contexto, la distancia, de la mano de la falta de sistematización, se transforma en una barrera de acceso. Se produce, así, un efecto disuasivo, derivado del desincentivo que la falta de acceso remoto impone a quienes pudieran tener interés en analizar la radicación de su vivienda, su comercio o empresa.

Vemos, entonces, que esta opción impresa, superadora de la cartelera, por cierto, sigue sin responder enteramente a las necesidades que la publicidad impone en el tiempo presente.

### 3.3. *La publicación en diarios*

Otra alternativa, utilizada a menudo en el plano municipal, aunque con menor presencia en los niveles provinciales y en el nacional, es la publicación a través de diarios periódicos de circulación local, regional o nacional.

Ciertamente, es un medio alternativo al boletín municipal, que puede lograr el objetivo de dar a conocer las normas y los actos de alcance general en el ámbito de circulación del periódico de que se trate. Quienes viven y trabajan en el interior del país bien saben que el diario de circulación local es lectura prácticamente obligada, sin perjuicio del acceso a los diarios de circulación nacional.

Pero la publicación por esta vía no escapa a los problemas ya planteados al analizar la publicación por medio de boletines impresos: Seguirá haciendo falta una hemeroteca, o un archivo o una biblioteca en los que puedan ser consultados los ejemplares del diario en los que se hayan publicado normas o actos.<sup>15</sup> Seguirá existiendo una limitación importante de acceso para quienes quieran acceder a la información en forma remota, sea desde lugares alejados dentro de la misma jurisdicción, sea desde cualquier otra parte del país o del mundo.

En este caso, se suma —además— la necesidad imperiosa de contar con un sistema que permita identificar eficazmente los días en los que tales instrumentos fueron publicados, ya que no se trataría de una publicación diaria y exclusivamente dedicada a la publicidad de los actos oficiales.

<sup>15</sup> Recomiendo especialmente leer el repaso que ESTELA SACRISTÁN hace de la evolución, en el derecho norteamericano, de los órganos de publicación de normas y actos del Estado. (Ver SACRISTÁN, ESTELA, “Acerca de los fundamentos constitucionales del derecho de acceso a la información en poder estatal,” en prensa.)

### 3.4. *La falta lisa y llana de publicación*

Aunque parezca una verdad de *Perogrullo*, la falta total y absoluta de publicación de las normas y los actos locales es también un modo de actuar frente a la obligación que encuentra su base fundamental en el art. 1º de la Constitución Nacional.

Sea con fines espurios, sea por desidia, sea por simple ignorancia o por supuesta carencia de medios, la falta de publicación y posterior publicidad (es decir, tanto en el momento inicial que da vigencia a la norma cuanto en la vida posterior del instrumento), son realidades que se viven cotidianamente en nuestro país, en todos los niveles de gobierno.

Ni siquiera el Estado federal, más avanzado en materia de publicación y publicidad de normas y actos de todo tipo que el resto de los niveles de gobierno, termina de satisfacer el estándar. Actos publicados sin sus anexos,<sup>16</sup> emitidos sin número de registro ni firma y sin respetar el procedimiento establecido, forman parte de la vida cotidiana de quienes trabajamos en contacto con la administración. Vivimos tiempos en los que un sistema regulatorio aprobado por ley formal del Congreso puede ser dejado sin efecto —en los hechos— por una simple nota de un Subsecretario jamás publicada.

Ante este estado de cosas, la ausencia de publicación aparece como una de las respuestas más comunes, tal vez la más común de todas, al imperativo de la *publicidad republicana*. Y cuanto menos iluminado es el rincón de la actividad que por la norma se regula, mayores serán las chances de que la publicación y la publicidad nunca lleguen, o lo hagan en dosis insuficientes, todo ello en detrimento del debido proceso, de la transparencia y de la posibilidad real de control de la gestión de la cosa pública.

### 3.5. *La falta de actualización*

Otra de las formas de reacción ante el deber de publicidad inicial (publicación) es la falta de presentación de un texto actualizado según sus distintas reformas o enmiendas, situación que decididamente afectará la eficacia de la publicidad posterior.

Quienes trabajamos a diario en el seguimiento de asuntos afectados por sucesivas oleadas de regulación vivimos en carne propia los efectos no ya sólo de la falta de publicación, sino también de la falta de actualización de los textos según las continuas reformas a las que son sometidos. No hay mejor modo de confundir a quien pretende acercarse a las normas vigentes que superponer una tras otra

<sup>16</sup> En un fallo plenario la Cámara Nacional en lo Penal Económico resolvió que la falta de publicación en el Boletín Oficial de los anexos de la Resolución 63/83 de la Secretaría de Comercio que terminaban de delinear el tipo sancionatorio de las leyes 19.982 y 22.802 no era un obstáculo para su vigencia ni para la aplicación de las sanciones allí previstas. (Ver *Famax S. A.*, 27-XII-88, LL, 28-II-89.)

las modificaciones al texto original, sin generar una versión actualizada según esas reformas.

Si para llegar a conocer los contornos o el *quantum* de una eventual sanción administrativa es necesario desenmarañar cinco ordenanzas diferentes que han moldeado el tipo sancionatorio desde el principio de los tiempos, la ya forzada ficción del conocimiento de la norma antes de su aplicación se torna tan patente como en el caso de la falta de publicación lisa y llana.

No es verdad que para resolver esta cuestión deba el cuerpo legislativo o el poder administrador aprobar un texto ordenado en cada oportunidad. Bastan el sentido común y las herramientas adecuadas. Antes eran las versiones actualizadas a fuerza de tijera y plasticola;<sup>17</sup> hoy existen alternativas superadoras. Un ejemplo claro de cómo superar este escollo lo da el servicio prestado gratuitamente, en el plano federal, por *Infoleg*. No sólo se publican allí los textos de cada uno de los actos, sino que también se ofrece la opción de acceder a su texto actualizado, en el que se identifican las diferentes reformas introducidas por normas o actos posteriores.

Aun al analizar el momento de la publicidad inicial de un acto o norma, no parece admisible que el lector se encuentre impedido de acceder al texto final y actualizado del marco legal que ha sido modificado, si ese fuera el caso, sea cual fuere el medio de publicación elegido.

#### 4. *La insuficiencia de los medios utilizados para dar publicidad a las normas una vez publicadas por primera vez*

Suponiendo una primera publicación acorde con el estándar que aquí estudiamos, cabe también analizar las distintas formas en que proceden los gobiernos ante la obligación de tracto sucesivo de *mantener publicada* la norma o acto de que se trate.

Es que si la publicación se limita a conquistar aquello que el Estado quiere lograr, es decir, establecer la obligatoriedad de la norma a través del cumplimiento de una mera formalidad, tampoco podemos dar por satisfecho el estándar constitucional. Admitir lo contrario sería tanto como abrazar una idea meramente ritualista de la *publicidad*, postura que no reconoce una sola raíz en la Constitución Nacional o en el derecho constitucional provincial.

En este contexto, es tan importante determinar la aptitud de los medios utilizados para la primera publicación como la de aquellos otros utilizados para *mantener publicado* el instrumento legal de que se trate. No podemos, al afrontar esta tarea, dejar que se nos confunda presentando el histórico medio de publicación,

<sup>17</sup> Tal parece que, finalmente, las ordenanzas y reglamentos no son “nunca fácilmente hallables. Sólo el funcionario que habrá de aplicárnoslo lo tiene, actualizado y «prolij», un viejo texto con fotocopias adheridas en cada lugar para marcar las actualizaciones. Poseer un reglamento actualizado es la más de las veces ser titular de información privilegiada.” (GORDILLO, *Tratado...*, t. 1, *Parte general*, 8ª ed., Buenos Aires, FDA, 2003, cap. VII, § 10.1, p. VII-18.)

el Boletín Oficial, cuya virtud se agota en el acto de publicación, con el cumplimiento de un estándar que debe crecer en sus exigencias conforme lo permiten los medios técnicos disponibles al efecto. Hablemos, entonces, de la *publicidad*.

#### 4.1. *El pedido personal*

Tal vez sea el pedido personal el medio por el cual el lego imagina que más rápidamente pueda satisfacer su necesidad de consultar el texto de una norma en particular. Los hechos le demostrarían que no siempre es así.

El pedido personal, cara a cara con el funcionario a cargo del registro o despacho (en los casos en que tal cosa existe), es el que más abruptamente puede terminar con preguntas tan simples como trilladas que, por absurdas en el marco de la democracia, no encuentran fácil respuesta: *¿A quién representa? ¿Por qué tema es? ¿Hizo el pedido por escrito?*

Lo que debería ser uno de los medios más eficaces para conseguir copia de las normas se convierte, en más de una ocasión, en el comienzo de una odisea. En primer lugar, por las dificultades de acceso a la persona que “se ocupa del tema.” Sea porque trabajan en horarios acotados y muchas veces inverosímiles; sea porque están ausentes; sea porque sencillamente están en otra oficina en ese momento, la primera de las pruebas que enfrenta quien busca una norma es encontrar a quien puede dársela.

Luego vienen los problemas propios de la *voluntad*. Porque, aunque uno encuentre a la persona encargada de darnos la copia que buscamos, resta todavía verificar si los astros están alineados de modo tal que esa persona quiera darnos acceso al preciado tesoro. No siempre ocurre, claro.

Tampoco podemos olvidarnos de los problemas materiales. Me ha pasado, y seguramente no soy la única víctima, tener que sentarme frente a la única copia existente de una ordenanza para copiarla a mano en un cuaderno, ya que no existían medios para hacer la copia *in situ*, mucho menos la voluntad de prestarme el expediente para hacer las copias fuera del edificio, aun contra entrega de credencial o documento. Recuerdo una visita a cierto municipio capitalino de una provincia del noroeste argentino en la que, grabador en mano y consciente de que no podría sacar copias (por falta de voluntad de los funcionarios del área), me aprestaba a dictar el contenido de la ordenanza para su posterior desgrabación. Para mi sorpresa, me informaron —so pena de quitarme el expediente— que “grabar estaba prohibido.” De nada valieron mis invocaciones *alberdianas*. Debí conformarme con la tradición oral para informar al cliente, cual si hubiésemos vuelto a la época de los trovadores.

También está presente, aquí, la limitación del acceso remoto. Va de suyo que, para realizar un pedido en forma personal, debe uno estar *personalmente* frente a quien puede darnos una copia de la norma, lo que de por sí supone una barrera de acceso.

#### 4.2. *El pedido por nota*

Desde ya, el pedido por nota es el paso que sigue cuando uno es despachado de la dependencia sin resultados positivos. Es decir, nadie, salvo que necesite una copia certificada o que haga un pedido a la distancia y no cuente con correo electrónico o fax, toma contacto con las normas pidiendo copia de ellas por nota. Es un medio ciertamente subsidiario.

Es que esta forma de solicitar las copias se torna, eminentemente, en un medio defensivo de acceder a las normas o actos, utilizado cuando lo que se desea, además del objetivo principal de conseguir la copia, es establecer con claridad la fecha en la que el pedido se realizó y en la que fue respondido. También sirve para probar la mora, claro está.

Ahora bien, dejemos de lado las hipótesis de falta de contestación deliberada, en las que nuevamente son la discrecionalidad y la falta de *voluntad* las contingencias preponderantes. Pensemos en el ejemplo exitoso en el que todo sucede según lo deseado. Al tiempo de envío de la nota (en caso de que sea a distancia) debe sumarse el tiempo que el funcionario y el correo insumen para que llegue la respuesta. Imaginaré el lector que si la publicidad depende de que todo esto ocurra (si es que ocurre), no habrá cumplimiento del principio del que podamos ufanarnos.

#### 4.3. *El pedido por fax*

Aunque para muchos el fax es una herramienta en retroceso, sigue siendo extensamente aceptado para diversos fines, entre ellos los de perfeccionar contratos a distancia, correr traslados e incluso notificar sentencias en sede arbitral. ¿Por qué no podría el fax ser un buen medio para conseguir copias de las normas o actos que uno busca? De hecho, lo ha sido en muchos casos.

Pero, una vez más, estamos ante un método que requiere una participación activa de parte de uno o más funcionarios al otro lado de la línea. No bastará hablar por teléfono para pedir la copia; no será suficiente contar con el aparato para que el envío se concrete. Será siempre necesario lograr que del otro lado alguien busque la norma en cuestión, la encuentre y la envíe. Se repiten, entonces, los problemas y contingencias ya analizados en los apartados anteriores.

#### 4.4. *El pedido por correo electrónico*

El correo electrónico es, tal vez, uno de los métodos de envío remoto de información más aptos que se puedan imaginar. Con un costo muy bajo, inclusive gratis, puede una persona acceder a gran cantidad de información en tiempo real, merced a múltiples servidores de correo disponibles en el mercado, muchos de ellos con capacidad de almacenamiento ciertamente fascinante.

Podrá decirse, desde ya, que el correo electrónico impone una barrera para quienes no cuentan con computadora o no saben usarla. Esto es efectivamente cierto, aunque no es éste el problema principal que enfrenta esta herramienta a la hora de convertirse en el método por excelencia para el acceso a las normas y a los actos una vez que éstos fueron publicados por primera vez.

La principal barrera vuelve a ser, como ocurre en el pedido personal, por nota o por fax, la necesidad de encontrar una persona dispuesta a buscar la información, primero, y a enviarla, después.

#### 4.5. *La consulta en bibliotecas públicas, hemerotecas o archivos*

En casos en los que existe publicación por vía de boletines o en los diarios locales, otro modo de consulta es acudir a archivos, hemerotecas o bibliotecas de acceso público.

La puesta en marcha de este tipo de mecanismos de publicidad es un paso adelante, sin dudas, respecto de opciones como la publicación en cartelera seguida de la lenta pero segura muerte en el expediente de tramitación del acto o norma en cuestión. No por ello está exenta de limitaciones.

La imposibilidad de acceso remoto es irresoluble para este tipo de servicios de consulta en espacios físicos habilitados al efecto, para los cuales deben comprometerse, ciertamente, recursos humanos y físicos con impacto presupuestario. Nos encontramos, también aquí, con la barrera común a todas las alternativas analizadas hasta ahora, es decir, la necesidad de contar con una persona dispuesta a satisfacer —aun de existir el archivo, la hemeroteca o la biblioteca habilitada a estos efectos— la consulta del caso.

#### 4.6. *Denominadores comunes*

Discrecionalidad y dificultades insalvables para el acceso remoto. Estos son los principales problemas que enfrentan quienes confían la publicidad de las normas y los actos de alcance general a medios como los analizados en este capítulo. Demasiado caro el precio que se paga; demasiado barata la solución, como veremos en el capítulo siguiente.

### 5. *Internet como medio de publicación y publicidad: El surgimiento de un nuevo estándar*

Hemos visto cómo los medios actualmente utilizados para la publicación y posterior publicidad presentan diversos problemas desde el punto de vista operativo, presupuestario y, más importante que los anteriores, desde el punto de vista de las garantías que ofrecen a la hora de asegurar un acceso permanente, irrestricto y suficiente a las normas y a los actos de alcance general.



En este contexto, la búsqueda de *eficacia* (lograr la publicación y posterior publicidad, superando las barreras de acceso y el impacto de la discrecionalidad) y *eficiencia* (hacerlo de la manera más directa posible, involucrando la menor cantidad de recursos humanos y económicos) me lleva a preguntar —entonces— si puede un sistema de publicación y de posterior consulta *online*, es decir, a través de Internet, ser suficiente a fin de dar por cumplida la obligación de publicar y de mantener publicadas las normas y los actos de alcance general.

Los avances tecnológicos que vivimos a diario; el crecimiento constante del número de argentinos que acceden a Internet, sea desde su hogar, sea desde locutorios o *cyber cafés*; el exitoso caso de *Infoleg*<sup>18</sup> en el plano federal;<sup>19</sup> la implementación del doble formato del Boletín Oficial;<sup>20</sup> el importante paso que acaba de dar la Ciudad de Buenos Aires al disponer por ley que será su sitio web el medio oficial de publicación y publicidad de sus actos;<sup>21</sup> y algunas honrosas ex-

<sup>18</sup> Ver [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar). Justo es reconocer que no sólo el sitio, sino también la importante biblioteca del Ministerio de Economía y Producción son ejemplos a seguir por reparticiones públicas de todo orden. Con todo, debe llamar la atención del lector que sea precisamente el Ministerio encargado de manejar la economía y, con ella, las inversiones, el que más preocupado aparezca por dar a conocer en forma ágil las normas vigentes e incluso las derogadas. Es que el desarrollo económico requiere previsibilidad, como condición básica para la radicación de inversiones. La previsibilidad exige, a su tiempo, que las normas que rigen y regirán la actividad sean conocidas. Debe ser una de las definiciones más evidentes y, al mismo tiempo, más ignoradas en nuestro país.

<sup>19</sup> También puede sumarse la iniciativa conocida como Sistema Informatizado de Archivos de Actos Administrativos Protocolizados (SIAAP), aprobado por Resolución mpfpyps. Resta comprobar si, en los hechos, este buen paso regulatorio se traduce en resultados alineados con los estándares aquí analizados.

<sup>20</sup> El Boletín Oficial puede ser consultado, aunque con algunas limitaciones, a través de su página de Internet [www.boletinoficial.gov.ar](http://www.boletinoficial.gov.ar).

<sup>21</sup> En tres sencillos artículos, la ley 2.739 (B. O. 14-VII-08) ha dado un paso importantísimo en el camino que propongo recorrer en este artículo. El art. 1° establece el principio general: “La publicación del Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires en el sitio web del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la forma y condiciones y con las garantías que establecerá la reglamentación, tiene carácter oficial y auténtico, y produce iguales efectos jurídicos que su edición impresa.” El art. 2° mantiene la vigencia del boletín impreso, dando lugar a un reemplazo paulatino, ciertamente conveniente: “Lo dispuesto en el artículo anterior no invalida la obligación por parte del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de publicar el Boletín Oficial en formato impreso.” El art. 3°, finalmente, resuelve el problema de la falta de publicación de los anexos de los actos y normas cuyo volumen impide su reproducción íntegra en la versión papel del boletín: “El Poder Ejecutivo garantiza la publicación, vía web, de todos los anexos correspondientes al Boletín Oficial a los efectos del cumplimiento del Artículo 1°.” Un gran paso, ciertamente, en la medida en que sea fielmente cumplido por los órganos competentes.

(Ver el Sistema de Información Normativa de la Ciudad en [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar))

perencias municipales estudiadas<sup>22</sup> me ayudan a responder afirmativamente. La experiencia internacional también abona esta postura.<sup>23</sup>

Internet aparece, a esta altura, como una herramienta no ya recomendable sino imprescindible en la comunicación bidireccional del Estado con sus ciudadanos y con las personas que entran en contacto con él aun sin serlo. Se trata de un medio de publicación, sí, pero también de publicidad en tiempo real de normas y actos, puestos a disposición de cualquier persona, en cualquier parte del mundo, en forma actualizada, eficiente y eficaz. Internet zanja toda discusión en torno de la viabilidad fáctica o presupuestaria de contar con un boletín municipal, ni qué hablar provincial o nacional, sin por ello excluir los medios alternativos y complementarios que pudieran mantenerse concomitantemente.

Daré un ejemplo concreto de costos para no dejar librado el punto a confusión. Hace tiempo mantengo personalmente un dominio de Internet cuyo *hosting* (alojamiento en un servidor) me cuesta apenas \$ 22 mensuales. Pagué para el diseño de una sencilla página, en la que puedo agregar documentos en forma igualmente ágil, no más de \$ 500 a valores de hoy. Aun suponiendo que una página oficial pueda costar un poco más que lo que paga una persona del montón, lo cierto es que el costo de puesta en marcha y mantenimiento de un sitio de estas características es insignificante en términos presupuestarios.

No faltará quien argumente que, dando publicidad a las normas a través de una página oficial, se excluiría al porcentaje de la población que no cuenta con acceso a Internet, o siquiera a una computadora, en un país que está lejos de los estándares del primer mundo en penetración de este tipo de tecnologías.<sup>24</sup> Este argumento no puede prosperar. Hoy ni las ordenanzas, ni los actos de alcance general (ni siquiera las leyes) gozan de la publicidad requerida en los términos que vengo de definir. Me pregunto cómo podría un mayor grado de publicidad a

<sup>22</sup> Recientemente el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y la Universidad de San Andrés han realizado, con el auspicio del Grupo Clarín y el apoyo de Vangent, un interesante estudio respecto de la calidad de los sitios de Internet ofrecidos por gobiernos locales de municipios de más de 50.000 habitantes. El relevamiento alcanzó a 115 de los más de 2000 municipios de la Argentina. Se trata de un estudio focalizado en aspectos cualitativos de las páginas que exceden el objeto de este análisis, aunque no por eso deja de ser revelador. Ver el informe en <http://www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php#>

<sup>23</sup> Ejemplos en el plano nacional como ofrecen Estados Unidos ([www.usa.gov](http://www.usa.gov)); el Reino Unido (<http://www.opsi.gov.uk/advanced-search/index.htm>); Francia ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)); España ([www.boe.es](http://www.boe.es)); México ([www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)), por citar algunos ejemplos.

<sup>24</sup> De todos modos, Argentina se cuenta entre los países con mayor penetración y uso de Internet en la región. Según una encuesta realizada por *comScore International Markets*, Brasil tiene la mayor cantidad de usuarios, con 15,8 millones, es decir, el 11% de la población del país por encima de los 15 años; Chile, con el 45% de su población online, es el mercado con mayor penetración de Internet. Le siguen Puerto Rico con 26% y la Argentina, con un 24%. El promedio de los usuarios de Internet en la región pasan online 29 horas al mes, más de las 25 horas promedio globales. En este caso, la Argentina y Brasil lideran el ranking, con 32 horas al mes. En la Argentina es en donde se encuentran los usuarios más activos de la región, ya que acceden un promedio de 18 días por mes a Internet. Ver en <http://www.comscore.com/press/release.asp?press=1531>

través de un medio eficaz, ágil y barato ser desechado so color de que excluiría a quienes de todos modos están siendo excluidos en el presente.<sup>25</sup>

Es tiempo de buscar alternativas complementarias sin por eso demorar la instrumentación de aquello que hoy puede ser hecho a un costo razonable.<sup>26</sup> Bastaría una computadora y un empleado que imprima a pedido del particular aquello que está en el sitio *web* para morigerar la brecha entre quienes tienen acceso a Internet y quienes no lo tienen, dando por tierra con cualquier comparación que se quisiera hacer contra el sistema de consulta personal o en bibliotecas. Sería, en el peor de los casos (y ciertamente no es así), un sistema superador a todos los existentes porque, aun para las consultas que se den personalmente, por nota, fax o e-mail, ya existiría una base de datos que haría mucho más sencillo para el funcionario asignado a esa tarea contestar cada requerimiento.

Desde ya, la implementación de un sistema como el propuesto no supone la erradicación de los demás medios que, como el histórico Boletín Oficial,<sup>27</sup> permitan superar la objeción de la barrera de acceso para quienes no puedan acceder a Internet.

El sentido común impide preferir la falta total de información sistematizada y disponible (y la arbitrariedad y discrecionalidad que ello trae aparejado, además de las oportunidades para convocar a *charlas personales*) al acceso generalizado por Internet, pudiendo solucionar los problemas de acceso personal y remoto con medidas paliativas igualmente económicas y razonables que, aun sujetas a las contingencias analizadas en los Capítulos 3 y 4, tendrán como telón de fondo un

<sup>25</sup> El sólo esfuerzo de poner en marcha el sitio obligaría a dar un orden lógico a la información, lo que redundaría en una mayor sistematización de los documentos disponibles.

<sup>26</sup> Como lo advirtió MAIRAL antes de ahora, “[u]n remedio parcial a la situación que describimos es posible: Toda repartición debe llevar un registro ordenado por temas y actualizado de las normas que aplica que están vigentes, el que debe estar a disposición de los particulares. La vía electrónica hace esto hoy posible a muy bajo costo. Asimismo, debe simplificarse la normativa y reducirse el número de sus modificaciones. Es preferible que los particulares conozcan la reglamentación vigente, por imperfecta que ella sea, a sacrificar ese conocimiento (y por ende la posibilidad de su cumplimiento) en aras de un continuo mejoramiento de la normativa. La fijación de un plazo entre la publicación de la norma y su entrada en vigor es también recomendable: Los particulares no deben verse obligados a modificar repetida y súbitamente su conducta, sino que cabe acordarles —salvo que razones excepcionales de interés público lo impidan— un plazo de transición razonable. Así ocurre en la Unión Europea.” (MAIRAL, HÉCTOR A., *Las raíces legales de la corrupción o de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla*, Colección de Cuadernos Res Publica Argentina, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2007, p. 27.)

<sup>27</sup> Nadie podría criticar a Vélez Sarsfield por entender, en pleno Siglo XIX, que la publicación en el Boletín Oficial de la Nación (creado por el entonces Presidente Sarmiento, quien también promulgó la Ley 340 aprobatoria del Código Civil) bastaba para establecer el régimen de presunciones que surge de los arts. 2 y 20 ya citados. Es que, para la época, se trataba del único medio disponible. Pero el criterio de hace casi 140 años debe mutar conforme lo hacen los medios tecnológicos. Así como cuesta trabajo imaginar a Sarmiento prefiriendo la publicidad de las leyes a través del grito pelado de los pregones coloniales ante la posibilidad que brindaba la imprenta; cuesta igual trabajo aceptar hoy que el papel impreso y archivado puede superar a Internet.

acceso generalizado a Internet que hará decaer las defensas de quienes siguen prefiriendo escudarse en el oscurantismo.

Así, luego de diferenciar la publicación de la publicidad, con el fin de definir un mayor nivel de exigencia para el estándar genérico hoy aceptado; luego de descartar por inadecuados o insuficientes los medios actualmente utilizados, identificando en cada caso las principales contingencias y defectos que entrañan, luego convencido a afirmar que el único medio que hoy sirve adecuadamente como piso para el estándar republicano que aquí analizo es la publicación y posterior publicidad a través de Internet, sin perjuicio de los medios complementarios que se pudieran instrumentar.<sup>28</sup>

Corolario inevitable de esta conclusión es afirmar que la publicación, el almacenamiento sistematizado de textos actualizados y la posibilidad de búsqueda de las normas y los actos publicados a través de un sitio de Internet de libre acceso es el piso que los Jueces pueden y deben exigir —según entiendo— para tenerlos por vigentes y exigibles en el caso concreto.<sup>29</sup> Y no hará falta ley, decreto u ordenanza que así lo disponga, más allá de que sea deseable. Será suficiente una sentencia de un juez competente fundada en principios constitucionales adecuados a la realidad que nos toca vivir, sin perder de vista el objetivo tenido en mira por el constituyente al afirmar la adopción del sistema republicano de gobierno.<sup>30</sup> Nada más. Nada menos.

<sup>28</sup> Naturalmente, el estándar deberá ajustarse a las dimensiones del nivel de gobierno y de la jurisdicción de que se trate. Aquello que puede ser tenido por suficiente en un municipio de 50.000 habitantes con una generación de normas y actos limitados en la cantidad, no necesariamente atiende el estándar en el caso de un Estado como el federal, en el que la cantidad de normas y actos que se publica a diario supera cómodamente la centena. Así es que no podrá aceptarse, por sólo citar un ejemplo, que las notas que sirven para reglar la puesta en marcha de un régimen tan trascendente como el de la Resolución SE N° 1281/06 (por la que se aprobaron los llamados cargos eléctricos) sean publicadas únicamente, si es que lo son, en alguna sección perdida de la página web de CAMMESA, entidad que ni siquiera forma parte del Estado. A esta altura, todos los actos del Estado Nacional deben estar disponibles en lo que fácticamente se ha convertido en el medio de publicidad por excelencia, *Infoleg*, sin perjuicio de la publicación en el Boletín Oficial.

<sup>29</sup> Desde ya, si se estableciera este mecanismo conjuntamente con otros, nada habría que decir al respecto. Pero el piso no puede ser menos que la publicación y publicidad por Internet.

<sup>30</sup> Siguiendo a LINARES QUINTANA, puede afirmarse que “[e]n la interpretación constitucional debe siempre prevalecer el contenido teleológico de la Constitución Nacional, que si es instrumento de gobierno, también y primordialmente es restricción de poderes en amparo de la libertad individual. La finalidad suprema y última de todas y cada una de las normas de la Constitución es la protección y la garantía de la libertad y la dignidad del hombre, la justicia y el bienestar general. Por consecuencia, la interpretación de la Ley Fundamental de la República debe orientarse siempre hacia aquella meta suprema que inspira e ilumina a todas y cada una de sus cláusulas, como un todo orgánico y sistemático y como parte inescindible del mismo. Y en caso de aparente conflicto entre aquellos valores superiores y el interés del gobierno, aquéllos deben prevalecer sobre este último.” (LINARES QUINTANA, SEGUNDO V., *Tratado de Interpretación Constitucional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998, cap. XIII.)

### 6. *El caso de la Provincia de Buenos Aires*

El paso siguiente en este trabajo será verificar si Internet es efectivamente utilizada en nuestro país como medio para poner a disposición del público las normas y los actos emitidos por los poderes constituidos.

Para poner a prueba los estándares definidos, decidí realizar un análisis de lo que ocurre en la realidad. Debía tomar, entonces, una muestra suficientemente representativa, que presentara cantidad y variedad cualitativa para el análisis. Fue así que decidí tomar como base aquel nivel de gobierno más atomizado y cercano a la gente, el municipal, a partir de un análisis de los sitios de Internet disponibles en una provincia determinada.

Por la cantidad de Municipios con los que cuenta, por ser la más importante en términos de presupuesto y de población y por ser, también, una de las jurisdicciones con mayor penetración de Internet, entendí que la Provincia de Buenos Aires resultaba la más apta como objeto de análisis. Pero una cosa debe quedar en claro, antes de poner blanco sobre negro los resultados del trabajo de campo realizado: Mi intención no es hacer de los municipios de la Provincia de Buenos Aires un ejemplo de oprobio, ignorando los seguros esfuerzos de cientos de funcionarios electivos y de planta por revertir esta situación, sino tomar una muestra razonablemente representativa para extraer de ello algunas conclusiones.

La Provincia de Buenos Aires cuenta con 134 partidos y sus respectivos gobiernos locales, en los que viven 12.594.974 personas, lo que representa un 34,5% del total de habitantes del país.<sup>31</sup> Tomando en consideración a la Ciudad de Buenos Aires y a las provincias argentinas, la Provincia de Buenos Aires es la segunda jurisdicción con mayor grado de penetración de Internet. Prácticamente unos 800.000 hogares de la provincia cuentan, a la fecha, con una conexión de banda ancha, sin perjuicio del porcentaje de su población que accede a Internet por servicios de conexión telefónica o desde locales habilitados al efecto.<sup>32</sup>

A los fines de este trabajo, todos y cada uno de los sitios de Internet de los municipios de la Provincia de Buenos Aires han sido analizados.<sup>33</sup> Veamos los resultados en los apartados siguientes.

<sup>31</sup> Fuente: INDEC (Censo 2001.)

<sup>32</sup> Según los datos del Barómetro Cisco, una medición sobre los niveles de conectividad a banda ancha a nivel local que ese fabricante de redes encarga a la consultora IDC, la Provincia de Buenos Aires cuenta con 759.363 conexiones de banda ancha, lo que la ubica en el segundo puesto detrás de la Ciudad de Buenos Aires que la supera en poco más de 100.000 conexiones. Este número debe ser ponderado por la cantidad de personas que acceden a Internet a través de cada una de esas conexiones, entre las que se cuentan las de los *cyber-cafés* de acceso público.

<sup>33</sup> El cuadro que refleja el trabajo de campo realizado como base para este trabajo se encuentra publicado *online* en [www.respublicaargentina.com](http://www.respublicaargentina.com) para consulta de quienes tengan interés en ver los resultados caso por caso.

### 6.1. *Municipios que cuentan con sitios de Internet*

Del total de municipios de la Provincia de Buenos Aires, 103 (77%) cuentan con un sitio *web* oficial razonablemente estructurado, es decir, con algo más que un escudo o un anuncio de que el sitio se encuentra en construcción. La contracara necesaria de ese número nos dice que un 23% de los municipios no lo tienen.

Llevado a números absolutos, 2.048.357 personas viven en municipios en los cuales no existe un sitio de Internet al que acudir en buscar de información sobre los órganos de gobierno y el ejercicio de sus respectivas funciones.

Pero de las páginas que sí existen, no todas tienen publicadas, a su vez, las ordenanzas más relevantes<sup>34</sup> en una suerte de boletín municipal digital o en una base de datos que permita acceder a ellos. De hecho, luego de horas de contrastación empírica,<sup>35</sup> puede comprobarse que la regla es la inversa. Ni las Cartas Orgánicas, ni las ordenanzas más importantes, ni los actos y ordenanzas del quehacer diario son publicados en la gran mayoría de los casos, según veremos a continuación.

### 6.2. *La Carta Orgánica*

Si nos limitamos a buscar un texto actualizado de la norma fundamental local, la Carta Orgánica, nos encontramos con que una abrumadora mayoría de los municipios relevados, un 93% para ser precisos, no la publican.

El resultado no cambia sustancialmente si uno intenta ponderar la publicación de esta importante norma a partir del tamaño del municipio de que se trate.

La provincia de Buenos Aires cuenta con 33 municipios de más de 100.000 habitantes<sup>36</sup> en los que viven 10.969.464 personas, un 29,95% del total de habitantes del país.<sup>37</sup> Resulta interesante realizar este corte en el análisis, ya que uno podría esperar que en municipios de mayor estructura, con presupuestos varias veces millonarios y con un impacto relevante en la población por la proporción que de ella congloban, el acceso público a las normas aparezca más facilitado, máxime si hablamos de la Carta Orgánica. Es que no podría aceptarse —si es que

<sup>34</sup> Desde ya, hacer este corte, es decir, comprobar si las ordenanzas más relevantes son publicadas, no significa ni por un momento aceptar que su publicación satisfaga el estándar de publicidad. Se trata únicamente de mostrar hasta qué punto llega el desprecio por la necesidad de dar a conocer aunque sea instantáneamente normas que necesariamente restringen libertades individuales y pueden afectar el patrimonio de las personas.

<sup>35</sup> Tarea que no habría sido posible sin la ayuda de NICOLÁS FURFARO, a quien agradezco su colaboración.

<sup>36</sup> La Matanza, Lomas de Zamora, La Plata, General Pueyrredón, Quilmes, Almirante Brown, Merlo, Lanús, General San Martín, Moreno, Florencio Varela, Tres de Febrero, Avellaneda, Morón, Tigre, San Isidro, Malvinas Argentinas, Berazategui, Bahía Blanca, Vicente López, San Miguel, Esteban Echeverría, Pilar, José C. Paz, Escobar, Hurlingham, Ituzaingó, San Fernando, San Nicolás de Los Arroyos, Ezeiza, Tandil, Olavarría y Zárate.

<sup>37</sup> Datos según Ministerio del Interior, en base a estadísticas del INDEC (Censo 2001.)

el argumento puede aceptarse en algún caso— que la falta de publicación de las normas básicas locales en una página de Internet se deba a la falta de recursos.

Sorprendentemente, la mayor dimensión del municipio no trae aparejada, al menos en el caso de la publicación de las Cartas Orgánicas, una modificación sustancial en el resultado. Sigue siendo una abrumadora mayoría (más precisamente, un 82%) la que no publica su Carta Orgánica en su sitio oficial. Traducido a cantidad de habitantes, podemos decir que 12.427.096 habitantes de la Provincia de Buenos Aires (que representan, a su vez, un 34,3% del total de habitantes del país) viven en municipios que no han creído imprescindible —no ya obligatorio desde un punto de vista constitucional— publicar su Carta Orgánica en su herramienta de presentación electrónica.

Afortunadamente, del total de habitantes de la Provincia, un 63,6% (es decir, 8.792.532 habitantes) sí tienen la suerte de vivir en municipios en los que la página oficial, cuando existe, cuenta con una sección de fotos del Intendente Municipal, seguramente imprescindibles para la vida en comunidad.

### 6.3. Ordenanzas principales del municipio

Pero no nos quedemos con la Carta Orgánica. Descendamos algunos peldaños en la pirámide normativa hasta llegar a las ordenanzas principales de un municipio. Hablamos, sencillamente, de la ordenanza fiscal, de la ordenanza que rige en materia de habilitaciones, de aquellas otras ordenanzas que resultan aplicables en materia sancionatoria. Los números siguen dando motivos para la preocupación: El 81% de los municipios de la Provincia de Buenos Aires no publican estas ordenanzas.

Si tomamos en consideración la población afectada, comprobamos que 8.902.834 habitantes viven en municipios que no publican en sus respectivos sitios de Internet las principales normas que rigen la vida de sus comunidades y de los posibles interesados en mudarse o invertir en ellas. El resultado varía, aunque no sustancialmente, al tomar los municipios de más de 100.000 habitantes. En este caso, sólo el 42% publica estas normas fundamentales para toda organización municipal.

### 6.4. Buscadores de normas en el sitio oficial

Yendo un paso más allá, podemos analizar cuántos de los sitios oficiales de gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires cuentan con verdaderos buscadores de normativa, tal como ocurre en el plano federal con el ya mencionado *Infoleg*, con el sitio oficial de la Ciudad de Buenos Aires o, en algunos contados casos —pero no por eso menos importantes— en la propia Provincia de Buenos Aires.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Coronel de Marina Leonardo Rosales, Monte, Pergamino, Pinamar, Vicente López, Malvinas Argentinas, Olavarría, Partido de la Costa, San Nicolás de Los Arroyos, San Pedro, Tandil, General



Al analizar la situación bajo este parámetro, podemos comprobar que tan sólo 21 de los 134 municipios (es decir, un 16%) cuentan con buscadores de normativa medianamente aptos para resolver dudas básicas de quien desea radicarse, operar o simplemente conocer (¡vaya pretensión!)<sup>39</sup> la legislación de un municipio determinado.<sup>40</sup>

El resultado no cambia de modo sustancial al tomar únicamente los municipios más poblados: 76% no cuentan con este tipo de herramientas. En términos absolutos, 11.041.538 personas viven en municipios cuyos sitios de Internet no tienen un buscador de normativa, pese a que su puesta en marcha no implica hoy, merced a la gran cantidad de software gratuito existente, la necesidad de gastar un solo peso.

La importancia de los datos presentados en este trabajo se magnifica al considerar que la Provincia de Buenos Aires, lejos de ser un ejemplo aislado, mucho menos el peor de ellos, es una de las provincias con mayor penetración de Internet del país, como ya hemos adelantado. Si éstas son las estadísticas de la provincia más poblada y con mayor presupuesto, podrá el lector imaginar —como yo lo hago— lo que reflejarán los números de tantas otras jurisdicciones y del país entero.

### 7. *Cómo llegamos al presente*

Cabe, en este punto, reflexionar respecto de los posibles motivos por los que una gran proporción de los habitantes del suelo argentino<sup>41</sup> vive en jurisdicciones que no publican sus normas y actos de alcance general a través del medio más económico y a la vez más eficaz que ofrece la tecnología en los comienzos del Siglo XXI.

Una primera respuesta, tal vez aplicable en más de un caso, es el desconocimiento liso y llano de la herramienta *Internet* y sus alcances. No puede descartarse la respuesta en este sentido de honrados funcionarios (electos o de planta) que, por encontrarse ajenos al desarrollo de este tipo de tecnologías, pudieran simplemente desconocer los beneficios que ellas plantean. Con todo, dar por válida una respuesta de este tipo supone creer que ninguno de los funcionarios con acceso al órgano deliberativo o al titular del ejecutivo tienen el conocimiento

Pueyrredón, Campana, Florentino Ameghino, Junín, Luján, Mar Chiquita, Saladillo, Tres Arroyos, Bahía Blanca y Avellaneda.

<sup>39</sup> En palabras de PULVIRENTI, “en un apabullante número de casos, no cuentan con las mínimas previsiones ya no sólo para que el vecino conozca el derecho comunal existente, sino en lo que resulta ser un supuesto particularmente grave, para que ni siquiera puedan los propios concejales conocer los precedentes sobre las materias que legislan.” (PULVIRENTI, *op. cit.*)

<sup>40</sup> No se pretende aquí un registro de la totalidad de las Ordenanzas desde los tiempos de la organización nacional. Se trata de contar con las Ordenanzas principales —la de habilitaciones, por cierto, lo es— y, desde ya, las últimas dictadas, para cuya digitalización y publicación no hay excusa posible.

<sup>41</sup> Afirmación a la que puedo llegar sin siquiera proyectar los datos obtenidos para la Provincia de Buenos Aires, habida cuenta de su cantidad de habitantes.



para plantear la alternativa (si es que alguna vez tuvieron la preocupación de base de publicar las normas.)

También podría alegarse la falta de recursos materiales (computadora, conexión a Internet, etc.). Son pocos los casos en los que esta excusa puede ser honestamente esgrimida. Ahora bien, con los niveles de gasto público acumulado de las distintas jurisdicciones del país en sus tres niveles de gobierno, más el gasto derivado de distintos programas de “fortalecimiento institucional” desarrollados con apoyo de organismos multilaterales, cuesta entender que los \$2000 que pueda costar una computadora representen la barrera infranqueable que impide cumplir con el estándar de publicidad analizado.

Una tercera explicación podría estar dada por la falsa idea de que la publicidad sólo puede ser satisfecha a través de medios gráficos al estilo del Boletín Oficial de Nación (herramienta ciertamente útil, pero que debe ser complementada). Me remito a lo señalado en el Capítulo 3 a este respecto. Lejos de ser un boletín municipal en papel una apuesta duradera a futuro en materia de medios de publicación y publicidad, parece ser la más cercana a quedar superada si no se la complementa con nuevas herramientas, disponibles merced a los avances tecnológicos que llevan los costos de implementación a cifras francamente insignificantes. Un *blog*<sup>42</sup> gratuito alcanza y sobra, si de dar publicidad a normas locales se trata, no nos engañemos.

Podría sostenerse, como hemos visto en el capítulo 5, que no se ha avanzado en este tipo de alternativas por entender que no puede sesgarse el acceso a las normas del Estado local a través de medios tecnológicos que no resultan accesibles para importantes proporciones de la población. Cualquier argumento para sostener esta postura está destinado al fracaso, como hemos visto en el capítulo 5.

En definitiva, no existe explicación plausible, una vez hecha la pausa para reflexionar, en contra de la utilización de Internet como medio de publicación principal (no por eso excluyente de otros) de los actos y las normas de cualquier nivel de gobierno, disponibles a partir de ese momento para consulta en los sitios oficiales de cada jurisdicción. Es precisamente la imposibilidad de argumentar de modo razonable en contra de esta conclusión el factor de mayor peso para tornar exigible este estándar *hic et nunc*, aquí y ahora.

<sup>42</sup> Página de la llamada Internet 2.0 en la cual el usuario accede a formatos amigables y preestablecidos de publicación gratuita para producir sus propios contenidos y ofrecerlos a través de la red. La actualización e inserción de nuevos documentos, fotos, archivos de todo tipo aparece simplificada y permite, incluso, la introducción de mensajes de los usuarios del sitio para cada una de las entradas agregadas por quien lo administra. El costo de mantenimiento de estos *blogs* es cero. La Municipalidad de Puerto Deseado, por citar sólo un ejemplo, ya usa este tipo de herramienta como órgano de prensa. (<http://prensampd.blogspot.com>)

### 8. Conclusiones

Me pregunto qué futuro nos queda esperar en un país en el que podemos ser tenidos por sujetos pasivos de obligaciones y regímenes sancionatorios que no conocemos ni podríamos conocer de antemano aun si lo intentáramos, mucho más cuando quien exige su cumplimiento —monopolizando la fuerza pública— cuenta con innumerables presunciones a su favor.

Ante alternativas de tan fácil implementación como la publicación y posterior publicidad de los actos y las normas en sus textos actualizados a través de Internet (sin perjuicio de los demás medios que pudieran implementarse en paralelo), aceptar su vigencia y obligatoriedad en todos aquellos casos en los que han sido mantenidos convenientemente *a resguardo* tras el escudo de medios vetustos de consulta no parece posible.

Corresponde, entonces, ir un paso más allá y tratar de responder aquella pregunta que formulé al comienzo de este trabajo. ¿Cómo se resuelve la tensión entre los preceptos que exigen la publicación de las normas y los actos como condición de vigencia y aquellas otras que los presumen conocidos, cuando ni la publicación ni el conocimiento existen por voluntad o desidia de los órganos obligados a publicarlos y a mantenerlos accesibles en el tiempo?

Se resuelve, primero y ante todo, dictando las normas que hagan falta para imponer la publicación y posterior publicidad vía Internet como presupuesto mínimo en la materia, sin excluir, por ello, las demás alternativas existentes y disponibles. Se resuelve, en defecto de lo que deberían hacer las legislaturas y administraciones de todos los niveles de gobierno, y como ya lo han hecho en

casos suficientemente análogos algunos Juzgados locales<sup>43</sup> y nacionales,<sup>44</sup> incluso la Corte de la Provincia de Buenos Aires<sup>45</sup> y la Corte Suprema de Justicia de la Nación,<sup>46</sup> no dando por probada *ipso iure* su existencia en juicio, tornando inválidas

<sup>43</sup> En tal sentido, un fallo de la Sala II de la Cámara de Apelaciones Contencioso Administrativa y Tributaria de la Ciudad de Buenos Aires ha sentado el criterio que debe tenerse cuenta al momento de expedirse sobre el acceso a la tutela judicial de quien alega la actual e inminente violación de sus derechos, que el conocimiento mediante la publicación oficial de los actos de alcance general es una ficción jurídica, necesaria para el adecuado funcionamiento del sistema normativo. En consecuencia, “no podría asignársele el mismo tratamiento al cómputo de plazos de caducidad de la impugnación de un acto general —cuyo punto de partida radica en un conocimiento ficto, que al correspondiente a la de un acto particular que en la generalidad de los casos importa un conocimiento cierto de su destinatario. [...] Dicho de otro modo, ha de estarse por el derecho de acceso a la justicia de quien sólo se presume que ha tomado conocimiento del acto cuestionado y no ha manifestado ni una actitud convalidatoria del mismo, ni negligente en la defensa de sus intereses, frente al valor «seguridad jurídica» de una norma cuestionada como arbitraria o inconstitucional con entidad vulneratoria actual o inminente.” (CCAyT CABA, Sala II, *Arnaldi Granados, Maximiliano Alberto y otros v. GCBA s/amparo (art. 14, CCABA), Exp. 4603/0*, 8-VIII-02.)

En palabras de GORDILLO, “[p]or oposición a la notificación que supone un conocimiento cierto y personal del afectado, la publicidad de los actos administrativos de alcance general importa un conocimiento *ficto*. De ello resulta que pueda interpretarse que los términos para la interposición de recursos administrativos corren solamente para los actos de tipo particular, no para los de carácter general (reglamentos), que pueden ser impugnados sin dicha limitación temporal. El fundamento radica en que no podría considerarse que se ha consentido por transcurso del tiempo un acto que no afecta en forma directa inmediata a persona determinada, y que no se agota en una sola aplicación sino que puede serlo también en el futuro. Asimismo, puede resultar que una persona que no se hallaba alcanzada por sus disposiciones en el momento de su emisión, sí pudiera encontrarse afectada posteriormente al variar su situación de hecho. En consecuencia, no puede negársele la posibilidad de su impugnación.” Ver GORDILLO, *Procedimiento...*, *op. cit.*, Lexis N° 8001/006525. Ver, también, Juzg. Cont. Adm. Morón N° 1, *Elías, Alicia G. y otros v. Municipalidad de La Matanza s/ proceso sumario de ilegitimidad 8030*, 26-XII-06; Superior Tribunal de Mendoza, *Establecimiento frutícola Ramos S.A. c/ Municipalidad de San Rafael s/Inconstitucionalidad*, L. A. 072-395 (Exp. 33843), 10-V-77, entre otros.

<sup>44</sup> Por ejemplo, *Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. y otro v. Cámara de Senadores del Congreso de la Nación*, *cit.* En este interesante fallo, se ordenó al Senado de la Nación la publicación de sus actos de ordenamiento interno en su página de Internet.

<sup>45</sup> Con un interesante voto del Dr. SORIA, la Corte de la Provincia de Buenos Aires no tuvo por probada la existencia de una ordenanza de la Municipalidad de General Rodríguez, dejando de lado la pacífica práctica aceptar la existencia y vigencia de las normas esgrimidas por el Estado en su defensa por su mera cita. En palabras del Dr. SORIA: “[e]l principio según el cual los jueces deben conocer el derecho —*iuira novit curia*— no se extiende a la totalidad de las reglamentaciones locales que, al igual que el derecho extranjero, les resulta imposible conocer. Por tal motivo, la norma dictada por la Municipalidad de General Rodríguez a través de la cual se materializó la adhesión que denuncia, es un hecho que debió probar de acuerdo a las reglas que rigen la carga de la prueba en cualquier proceso y, al respecto, ni siquiera ofreció alguna (arts. 20, ley 7.166 C.P.C.A.; 375, C.P.C. y C.)” (Ver SCBA, *Saisi, Griselda c. Municipalidad de General Rodríguez*, B 63.590, 5-III-03.) Ver también SCJBA, *Czarnecki, Marcos c/ Municipalidad de Quilmes*, S. I – 1297.

<sup>46</sup> CSJN, *Municipalidad de Santiago de Liniers c. Irizar, José M.* (ver Fallos, 327:4474, sobre la base del dictamen del Procurador General, al que adhirió la Corte), con nota de CASÁS, JOSÉ O., “Descalificación de una sentencia en un proceso de ejecución fiscal por no haberse acreditado la publicación de una ordenanza instituyendo el tributo,” *LL*, 10-II-05. Ver en este sentido GORDILLO, AGUSTÍN, “Racionalidad, política, economía, derecho,” *LL*, 28-XII-05, p. 1; RODRIGUEZ PRADO, JULIETA, “Leyes secretas ¿antagónicas de un estado de derecho?,” *Sup. Adm.*, 2005-VII-21, p. 70; DIANA, NICOLÁS, “Algo más que vías de hecho administrativas,” *LL*, 2005-C, 466; LIMA, FERNANDO E. J., “Las «leyes secretas»,” *Sup. Constitucional*, junio de 2005, p. 58.

las obligaciones nacidas al amparo de normas y actos que no han sido debida y suficientemente publicados y declarando nulos aquellos actos fundados en ellas. No hace falta esperar una norma para comprobar la falta frente al deber de dar publicidad a las normas y a los actos de alcance general: Es cuestión de hecho y prueba, como he tratado de demostrar en este trabajo.

Más claro es, aun, que las normas y los actos de alcance general cuya publicación y publicidad no satisfagan los criterios aquí definidos no pueden ser defendidos exitosamente por el Estado en sede judicial, acudiendo a los plazos de caducidad que las distintas leyes de amparo o de impugnación constitucional con efectos *erga omnes* todavía prevén.<sup>47</sup>

GORDILLO decía, hace más de 35 años, refiriéndose en aquel caso a las leyes, que “el problema no consiste en saber qué entendieron los constituyentes, ni cuál es el sentido histórico-etimológico de las palabras «promulgación», «publicación», etc., sino determinar cuál es el sistema por el que queremos regirnos hoy. ¿Queremos regirnos por leyes que no conocemos oficialmente? ¿Queremos favorecer el crecimiento de leyes obligatorias que aún no sabemos que nos están ya obligando? ¿Queremos enterarnos mañana de lo que debimos hacer hoy?”<sup>48</sup> Las casi cuatro décadas que pasaron desde la formulación de estas preguntas y los hechos reflejados en este trabajo sirven de respuesta sobre el pasado. ¿Seguirá siendo ésta la respuesta hacia el futuro?

Sólo si los jueces penalizan a las administraciones y a los cuerpos deliberativos con la ineficacia de sus actos por mantenerlos ocultos (y no interesa aquí si fue con intención o no) se generarán los incentivos necesarios para que la publicidad de actos y normas sea una realidad en los tres niveles de gobierno, todos ellos en falta, con sus más y sus menos, con este estándar básico del Estado de Derecho. Si los incentivos de las sentencias vienen seguidos de un fuerte control por par-

<sup>47</sup> Es que podría argumentarse que la presunción ficta de conocimiento de las normas y los actos de alcance general lleva, como contrapartida, a la inexistencia de un plazo para impugnar este tipo de fuentes del derecho (Ver GORDILLO, *Procedimiento...*, *op. cit.*, Lexis N° 8001/002152.) Pero este cariz, efectivamente presente en el plano federal y en otras jurisdicciones (no todas) para la impugnación de los actos de alcance general, no significa, en definitiva, que la falta de publicación o de adecuada publicidad no ponga en peligro el ejercicio de remedios judiciales de tanta importancia como el amparo, para cuya admisibilidad varias jurisdicciones han impuesto un plazo de caducidad exiguo. Si el conocimiento ficto se acepta desde el momento en que la publicación supuestamente ocurre (cuestión que el Estado intentará demostrar, cuando no exista un boletín oficial, a través de constancias de dudosa eficacia probatoria), se pone en riesgo, además del cumplimiento del estándar estudiado, el acceso a los jueces, salvo que éstos tomen la decisión que aquí se propicia: No dar por probada la existencia del acto si no se verifica la efectiva publicación y posterior publicidad suficiente del acto.

<sup>48</sup> GORDILLO, AGUSTÍN, “La promulgación y publicación de las leyes,” *Derecho del Trabajo*, año XXIX, N° 10, Buenos Aires, 1969, p. 594. Fue también GORDILLO quien llamó la atención sobre la falta de publicación en el Boletín Oficial de los contratos de concesión, ni de los anexos a los llamados de licitación para las privatizaciones. También advirtió acerca de la ignorancia del derecho respecto de normas reglamentarias, que trató en *Introducción al Derecho*, cap. II, punto 3, “El conocimiento del derecho,” Buenos Aires, La Ley, 2007, pp. 10-11.

te de la sociedad civil, tal vez logremos el objetivo nada desdeñable de conocer las normas que debemos cumplir —y eventualmente cuestionar— para vivir en comunidad. Así sea.

