



**Universidad Nacional del Comahue**

**Centro Universitario Regional Zona Atlántica**

**C.U.R.Z.A.**

**PUBLICIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO: BOLETÍN OFICIAL  
DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO. VIEDMA**

**Director:** Mgter. Franco, Miguel Ángel

**Autor:** Contreras, Nazarena Belén

**Viedma – Río Negro**

**ABRIL 2019**

## INDICE

AGRADECIMIENTOS.....	4
ABSTRACT:.....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
ENFOQUE METODOLÓGICO.....	12
CAPÍTULO I.....	15
PUBLICIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO. ELEMENTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES.....	15
1.2 Antecedentes del Tema: .....	17
1.3. Legislación Nacional.....	21
1.4 Formas de control en el Estado:.....	24
1.5 Boletín Oficial de la República Argentina:.....	30
1.6 Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro, como objeto de investigación:.....	33
1.7 Marco teórico:.....	36
CAPÍTULO II.....	46
MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA PUBLICIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO.....	46
2.1 En el ámbito Federal:.....	46
2.2 En la provincia de Río Negro:.....	50
2.3 Digitalización del Boletín Oficial de la República Argentina: .....	55
2.4 Digitalización del Boletín Oficial en la Provincia de Río Negro: .....	60
CAPÍTULO III.....	63
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL BOLETÍN OFICIAL: ÁREAS Y SECCIONES.....	63
3.1 Estructura organizativa: .....	63
Dirección: .....	63
Secretaría-habilitación: .....	64
Talleres gráficos:.....	65
Tercerización de los Talleres Gráficos (1999 – 2009): .....	65
Archivo:.....	69
3.2 Secciones del Boletín Oficial: .....	70
Sección Administrativa:.....	70
Sección Judicial:.....	71

Sección Comercio, Industria y entidades civiles y comerciales:.....	71
CAPÍTULO IV.....	73
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: SUJETOS DE DERECHO Y OBLIGACIÓN.....	73
4.1 Tipo o modalidad de información: .....	73
4.2 Sujetos obligados a brindar información pública:.....	76
4.3 Usuarios del Boletín Oficial de Río Negro.....	78
CAPÍTULO V.....	89
CONSIDERACIONES FINALES.....	89
BIBLIOGRAFIA.....	98
ANEXOS.....	101

## AGRADECIMIENTOS

Para comenzar quisiera agradecer especialmente a mi Director de tesis Miguel Ángel Franco, quien confió en mi persona desde el primer momento, brindándome orientación, supervisión, seguimiento y corrección de la misma.

Otra mención especial para mi hermana Mariel Contreras, quien leyó y corrigió la redacción todas las veces que fueron necesarias, alentándome en todo momento a seguir, acompañándome en mis momentos de crisis y de alegrías.

También quiero agradecer a mis padres, que son ellos quienes me acompañan el día a día, mi sostén, quienes confiaron siempre en mi para haber llegado hasta aquí y me brindaron la posibilidad de poder concretar este logro en mi vida. Una mención muy especial, a mi hija Esmeralda, por ser el motor de mi vida.

Gracias también a mis compañeras y amigas por la comprensión, paciencia y el ánimo recibido.

Finalmente quisiera agradecer a todas aquellas personas que me brindaron información para poder realizar esta investigación, otorgándome opiniones, pensamientos y conocimientos, los cuales me permitieron concluir con mi objetivo.

Me llevo un gran aprendizaje, amistades y el cariño de excelentes personas en todos estos años transcurridos en el CURZA.

A todos, les digo muchas gracias!!

## **ABSTRACT:**

En la actualidad la publicidad de los actos de gobierno, es un tema primordial en la agenda gubernamental, teniendo en cuenta que mediante la misma, se da a conocer el funcionamiento y la utilización de los recursos del Estado.

En este marco nos abocamos a conocer un medio, mediante el cual se publican los actos de gobiernos, el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro. Desde su creación hasta el año 2017.

El mismo se creó mediante la Ley N° 40 en el año 1958, y se estableció en su primer artículo que en él se insertarán ordenadamente leyes, decretos, resoluciones, actas, avisos y todo otro documento oficial concerniente al Gobierno de la Provincia

En este contexto, resulta de gran relevancia conocer las características y funcionamiento del Boletín Oficial, centrándonos en el uso y difusión del mismo.

El supuesto teórico en discusión deriva de conocer si se le da el uso correspondiente, por parte de la sociedad, al Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro. Teniendo en cuenta que mediante el mismo se lleva a cabo la rendición de cuentas por parte del Estado, constituyendo así, una herramienta de control ciudadano, que tiene como objetivo brindar transparencia en el accionar del Estado.

Como estrategia de investigación se utilizó la metodología cualitativa, ya que se pretende realizar un tipo de estudio descriptivo y explicativo, con alcance interpretativo. El trabajo de campo utilizará como técnicas de recolección de datos,

entrevistas abiertas en profundidad, cuestionarios cerrados y análisis de documentos.

## INTRODUCCIÓN

En el siguiente trabajo se aborda aquella temática relacionada con la publicidad de los actos de gobierno, siendo este uno de los principios básicos de nuestro sistema republicano. Su razón de ser consiste en permitir que la ciudadanía pueda acceder al conocimiento de la actividad que llevan adelante sus representantes en el gobierno. A partir de dicha publicidad, es posible ejercer el control ciudadano sobre los funcionarios a través de dos mecanismos: 1) el voto en procesos electorales (vertical accountability) y 2) los sistemas de control de las propias instituciones tales como tribunales de cuenta, oficinas anticorrupción, ombusmen, etc. (horizontal accountability). Estos dos mecanismos mencionados conforman el sistema de rendición de cuentas. Ambas dimensiones abarcadas: la publicidad de los actos de gobierno y el sistema de rendición de cuentas, son elementos integrantes del estado de derecho, o el imperio de la ley.

En Argentina la publicidad de los actos de gobierno, hasta el año 1994 se encontraba dentro del espectro de derechos implícitos (Bidar Campos, 1996) que menciona el artículo 33 de la Constitución Nacional, el cual queda establecido que: Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

La norma constitucional es vaga en su enunciación pues no define "forma republicana de gobierno", dejando a la interpretación de los autores su verdadera configuración. Sin embargo, tras la última reforma constitucional se consagró a

través de la incorporación de numerosos tratados internacionales (Art. 75 inc. 22 CN), un conjunto de principios vinculados al derecho al acceso a la información pública.

La reforma constitucional de 1994 introdujo una serie de modificaciones. La importancia de su impacto se verifica de dos maneras normativas: 1) implícitamente, por la inclusión de nuevas disposiciones en el plexo normativo, y 2) explícitamente, mediante la incorporación de tratados internacionales de jerarquía constitucional.

Con relación a lo implícito, podemos advertir:

- La obligación de dictar una ley de ética pública (Art. 36, último párrafo),
- La publicidad que deben dar los partidos políticos del origen y destino de sus fondos y patrimonio (Art. 38).
- La incorporación del habeas data como garantía de toda persona para tomar conocimiento de los datos referidos a ella y la finalidad con la que constan en registros o bancos de datos públicos (Art. 43, tercer párrafo).
- La inclusión obligatoria de sesiones públicas para el acuerdo de nombramiento de sesiones de los jueces de la Corte Suprema y de los demás jueces inferiores (Art. 99 inc. 4).
- Sumado a ello, el derecho de información adecuada y veraz (Art. 42).

Estas incorporaciones manifiestan el sentido de la dinámica jurídica reformista tendiente a favorecer la transparencia en la gestión pública (Dromi, 2006). De manera entonces que el conjunto de transformaciones que trajo

aparejado la reforma constitucional de 1994 tiende a fortalecer "la construcción" dogmática del principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno.

Y en cuanto a lo explícito podemos advertir, que dada la identidad jerárquica de la normativa, los tratados internacionales mencionados en el artículo 75 inc. 22 de la Carta Magna, colaboran con el derecho de toda persona al acceso a la información pública.

- En tal sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos define que *"toda individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión"*.
- El artículo 13.1 del Pacto de San José de Costa Rica (Convención Interamericana de DDHH) establece *"la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole"* (...). En idéntica congruencia con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Las disposiciones internacionales se orientan principalmente a garantizar el derecho de todo individuo a la libertad de expresión, pero es necesario advertir asimismo que dichos preceptos implican el derecho a buscar, recibir e investigar.

En este marco, es que nos proponemos investigar el Boletín Oficial de la provincia de Rio Negro, como medio oficial por el cual se publican los actos de gobierno, considerando que si bien él mismo tiene como objetivo central dar a conocer los actos que realiza el gobierno, buscando de esta manera generar

transparencia en el actuar del Estado, y ser un medio de control ciudadano. A partir de aquí surge la necesidad de dar respuestas a una serie de interrogantes: ¿Realmente la publicidad de los actos de gobierno es un medio de control ciudadano? ¿Es efectiva la rendición de cuentas por parte del Estado? La publicidad de los actos de gobierno mediante el BO ¿Genera transparencia en la gestión pública? Específicamente el Boletín Oficial ¿Qué tipo de información contiene?

Como *objetivo general* nos propusimos analizar si el Boletín Oficial en tanto órgano de difusión de los actos de gobierno constituye en una herramienta accesible para que la ciudadanía la utilice como un medio de control ciudadano.

Esto requirió desarrollar los siguientes *objetivos específicos*: Describir las normas que regulan la publicidad de los actos de gobierno; conocer la estructura organizativa y el funcionamiento actual del Boletín Oficial; describir el tipo de información que se publica en el Boletín Oficial y la accesibilidad al mismo; conocer si las publicaciones del Boletín Oficial cumplen con lo establecido en la Ley N° 40. (Tiempos preestablecidos); por último describir las características de los usuarios que acceden al Boletín Oficial y la importancia que le otorgan a las publicaciones.

El *supuesto teórico* del cual partimos, derivó de considerar si el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro constituye una herramienta de control ciudadano que genere transparencia en el accionar del Estado, teniendo en cuenta que mediante el mismo se realiza la publicidad de los actos de gobierno (Publicación de leyes, decretos, resoluciones, actas, avisos y todo otro documento

concerniente al Gobierno).

A partir de esto, surge la necesidad de conocer si los ciudadanos acceden a la lectura del mismo, otorgándole la importancia que este merece; como también es necesario conocer el uso, la difusión que se le proporciona y finalmente si el mismo se encuentra escrito de forma tal, que cualquier persona que acceda a él, puedan comprenderlo.

Para dar respuestas a los diferentes objetivos propuestos, se decidió adoptar como estrategia metodológica la cualitativa y utilizar diferentes técnicas de recolección de datos, que nos permitió constatar el poco uso e importancia que se le otorga al Boletín oficial por parte de la sociedad, como también la necesidad de ajustar el Decreto reglamentario y Ley de creación del mismo, a las nuevas tecnologías y cambios producidos durante los últimos años.

## ENFOQUE METODOLÓGICO

Como se mencionó anteriormente, la estrategia metodológica que se decidió adoptar, es la cualitativa, considerando que la misma nos permitiría realizar un tipo de análisis descriptivo, con un alcance interpretativo, o hermenéutico, "que pretende comprender e interpretar la realidad, los significados y las intenciones de las personas (se busca construir nuevo conocimiento). El investigador se implica"<sup>1</sup>. Asimismo el proceso de indagación es más flexible y se mueve entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Su propósito consiste en "reconstruir" la realidad, tal como la observan los actores de un sistema social previamente definido. A menudo se llama holístico, porque se precia de considerar el "todo", sin reducirlo al estudio de sus partes.

Por otra parte la investigación cualitativa se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de seres vivos, sobre todo de los humanos y sus instituciones (busca interpretar lo que va captando activamente). Postula que la "realidad" se define a través de las interpretaciones de los participantes en la investigación respecto de sus propias realidades. De este modo convergen varias "realidades", por lo menos la de los participantes, la del investigador y la que se produce mediante la interacción de todos los actores. Además son realidades que van modificándose conforme transcurre el estudio y son las fuentes de datos.

---

<sup>1</sup> Arnal, J, Del Rincón D; Latorre A. (1996) Bases metodológicas de la investigación educativa. Barcelona: Grup92

Es importante aclarar que las indagaciones cualitativas no pretenden generalizar de manera probabilística los resultados a poblaciones más amplias ni necesariamente obtener muestras representativas; incluso, regularmente no buscan que sus estudios lleguen a replicarse.

El enfoque cualitativo puede concebirse como un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo "visible", lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos, y finalmente es naturalista (porque estudia a los objetos y seres vivos en sus contextos o ambientes naturales y cotidianidad) e interpretativo (pues intenta encontrar sentido a los fenómenos en función de los significados que las personas les otorguen). El alcance final de los estudios cualitativos muchas veces consiste en comprender un fenómeno social complejo. El acento no está en medir las variables involucradas en dicho fenómeno, sino en entenderlo.

Por lo tanto se trata de una investigación cualitativa porque se estudia un hecho social, basada en la experiencia de los actores, el investigador analiza una realidad de la que forma parte y por esto le aporta subjetividad, el diseño es emergente y flexible porque se pueden incorporar datos que no se habían previstos anteriormente. Para la obtención de información se utilizaron como técnicas de recolección las siguientes:

- Recopilación documental: lectura de libros, leyes, recortes periodísticos e investigaciones de teoría existente sobre publicidad de los actos de gobierno, derecho de acceso a la información pública, formas de control de Estado, mecanismo de control e historia de nuestro objeto de estudio, *Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro*.

- Entrevistas: se realizan entrevistas abiertas y en profundidad a los actores que pueden brindar información específica dentro de la organización, como el actual Secretario de Legal y Técnica, y ex empleado del Boletín Oficial (ver anexos). Asimismo se realizaron entrevistas semiestructuradas (cuestionarios cerrados) a los usuarios del Boletín Oficial, personalmente y vía email. En este caso se realizó una previa búsqueda en los tres poderes del Estado, de aquellas oficinas que utilizaban el Boletín Oficial en su labor diario y luego se concretó una entrevista con un empleado de cada uno de ellos. Asimismo se realizaron entrevistas al público en general, mediante cuestionarios cerrados, a aquellas personas que accedieron a responderlo.

En cuanto al muestreo es intencional, no pretende generalizar los resultados obtenidos en la muestra a una población. La recolección de datos tiene origen en los escenarios naturales y está orientada a proveer de un mayor entendimiento de los significados y experiencias de las personas. Asimismo la muestra se puede ajustar en cualquier momento del estudio.

Finalmente se hace una distinción entre las diferentes fuentes que se han utilizado para el desarrollo de la siguiente tesis, como primarias, encontramos textos originales, como es el caso de las leyes, decretos y entrevistas. Y en el caso de las secundarias, teniendo en cuenta que estas analizan e interpretan las primarias, se utilizaron recortes periodísticos, bibliografías de varios autores y ediciones de revistas.

## CAPÍTULO I

### PUBLICIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO. ELEMENTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES.

#### 1.1 Publicidad de los actos de gobierno y el derecho a la información pública:

La siguiente investigación busca indagar acerca de la publicidad de los actos de gobierno, entendido como "uno de los principios básicos de nuestro sistema Republicano. Su esencia democrática permite que el pueblo pueda conocer la actividad que llevan adelante sus representantes en pos del bien común"<sup>2</sup>.

Además, que "los actos de gobierno sean conocidos por el pueblo, es una garantía de la forma Democrática y Republicana de gobierno, esto asegura transparencia, posibilidad de control, y termina con la omnipotencia de las autoridades públicas"<sup>3</sup>.

Por otra parte, se determina que "desde la perspectiva del funcionamiento de las instituciones en una sociedad democrática, el derecho al acceso de la información es un instrumento para hacer efectivos los principios de transparencia y rendición de cuentas en la actuación de las administraciones públicas y al tiempo que es un requisito para la participación de los ciudadanos en la gestión de los

---

<sup>2</sup>Pinotti, Joaquín (2011) La publicidad de los actos de gobierno en el ámbito legislativo. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año V, Número Especial. Disponible en: [www.derecho.uba.ar/revistagioja/](http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/)

<sup>3</sup>Publicidad de los actos de gobierno | La guía de Derecho <http://derecho.laguia2000.com/derecho-constitucional/publicidad-de-los-actos-de-gobierno#ixzz468gPRWeU>

asuntos públicos y en los procesos de toma de decisiones de las administraciones públicas”<sup>4</sup>.

“El derecho al acceso de la información pública no sólo guarda íntima vinculación con uno de los elementos distintivos de la república como lo es el de la publicidad de los actos de gobierno, sino que también –y fundamentalmente– resulta una herramienta base e imprescindible para el desarrollo y ejercicio de otros derechos o facultades”<sup>5</sup>.

Es pertinente aclarar que mediante la publicidad de los actos de gobierno se permite:

- *El control y la transparencia de la gestión pública y de los actos del Estado.*
- *La participación efectiva en los asuntos públicos.*
- *El ejercicio responsable del voto en tiempos electorales.*
- *El adecuado ejercicio de otros derechos.*
- *El correcto ejercicio de la autonomía personal.*

Según Miguel Julio Rodríguez Villafañe (2002), la publicidad es necesaria para conocer y respetar los actos estatales y permitir una participación y control por parte del ciudadano. El paradigma de la publicidad de los actos de gobierno se centraba en un principio, por ejemplo, en imprimir de manera oficial diarios, llamados por lo general Boletines Oficiales. Es la publicación del boletín oficial la

4SÍNDIC, D. G. (2012). El derecho de acceso a la información pública. Informe extraordinario. Marzo de

<sup>5</sup>Lewis Gerosa, Ricardo Tomas. (2013) La ley de publicidad de los actos de gobierno, el libre acceso a las fuentes de información pública y la acción de amparo en la provincia del Chubut.

que hace conocer el derecho a la sociedad y notifica el comienzo de la vigencia del mismo.

El siguiente trabajo de investigación tiene como objeto de estudio al Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro, el cual fue creado en el año 1958 mediante la Ley N° 40, sancionada el 12 de diciembre de 1958, y promulgado el 23 de diciembre del mismo año. En ella se estableció que la publicación del Boletín Oficial sería de forma regular y ordenada para dar a conocer oficialmente leyes, decretos, resoluciones, actas, avisos y todo otro documento concerniente al Gobierno de la Provincia, siendo considerados estos, como textos auténticos.

Considerando finalmente al Boletín Oficial como, "el órgano de difusión a través del cual se publican las leyes sancionadas por el Poder Legislativo, los actos emanados del Poder Ejecutivo, y el medio por el cual ciudadanos, funcionarios y organismos públicos cumplen con las responsabilidades jurídicas, que hacen a la transparencia de su accionar como tales"<sup>6</sup>.

## **1.2 Antecedentes del Tema:**

Joaquín Pinotti (2011) plantea que la publicidad de los actos de gobierno es uno de los principios básicos de nuestro sistema republicano. Su esencia democrática permite que el pueblo pueda conocer la actividad que llevan adelante sus representantes en pos del bien común. A partir de dicha publicidad, la comunidad cuenta con una serie de instrumentos para ejercer el control ciudadano sobre los gobernantes, siendo el más importante, el sufragio universal.

---

<sup>6</sup><https://www.boletinoficial.gob.ar/#!estatica/institucional>

La publicidad de los actos de gobierno hasta 1994 se encontraba dentro del espectro de derechos implícitos (Bidart Campos, 1996) al que hace alusión el artículo 33 de la Constitución Nacional (CN), es decir que a pesar de la importancia de este principio, el mismo no fue incorporado expresamente en la Constitución Nacional. Tal vez porque existió durante siglos una fuerte tradición de reserva de las acciones de gobierno (Rowat, 1985). Pero en 1994, la última reforma de la Ley Fundamental del convencional constituyente, no sólo consagró expresamente en el cuerpo principal, sino que con la incorporación de numerosos tratados internacionales (Art. 75 inc. 22 CN) dicho principio fue complementado con el derecho al acceso a la información pública.

Este autor plantea, el estándar inteligible de la reforma constitucional, en favor de la adopción como principio general la transparencia del obrar de la Administración, ha sido la causa de numerosas iniciativas gubernamentales materiales con el objeto de acortar la brecha entre representantes y representados. ¿Pero esto es suficiente para garantizar el derecho de acceso a la información pública y la publicidad de los actos de gobierno? Ya que varios de estos programas no han tenido recepción normativa en el ámbito legislativo. Los programas de transparencia pueden ser producto de decisiones de gobierno coyunturales a diferencia de la protección que le brinda a un derecho su consagración normativa.

A continuación Joaquín Pinotti (2011) analiza si la normativa vigente es suficiente para tornar operativo el acceso a la información pública y la transparencia, su investigación se centra en la cámara de diputados de la Nación.

Es por ello que para el cumplimiento de los principios establecidos en las numerosas disposiciones citadas del texto constitucional y los pactos internacionales debe ser a través de normas que comprendan el aspecto subjetivo y objetivo de la cuestión. Los funcionarios públicos, como servidores para el bien común, constituyen el aspecto subjetivo y sobre ellos se debe contar con la información necesaria para que den cuenta de su gestión, sin que ello implique intromisión en la intimidad que preserva el artículo 19 de la Carta Magna. Los actos, productos del ejercicio de la función pública, conforman el aspecto objetivo, y a la comunidad no sólo se le debe garantizarle la publicidad, sino también el acceso a los mismos.

El punto central de análisis para este autor, es el ámbito de aplicación del decreto, en otras palabras, quienes son los sujetos obligados a proveer la información que los peticionantes solicitan. El artículo 2° del Reglamento determina que se encuentran obligados por la citada norma los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. También quedan comprendidos las organizaciones, instituciones, fondos y empresas privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, presten un servicio público o exploten un bien del dominio público.

Joaquín Pinotti sostiene que a partir de la publicidad de los actos de gobierno, la comunidad cuenta con una serie de instrumentos para ejercer el control ciudadano sobre los gobernantes, siendo el más importante, el sufragio universal.

Según María Inés Alicia Fernández, son diversos los campos en los cuales puede darse la participación ciudadana, principalmente aquellos que implican la defensa de intereses difusos y colectivos; la planificación, ejecución y control de obras y actividades; el control de la calidad de los servicios públicos; la defensa de los ciudadanos ante eventuales arbitrariedades; como también, en el proceso de toma de decisiones a escala municipal, provincial o nacional.

En agosto de 1989 con la sanción de las leyes 23.696 y 23.697, comienzan en nuestro país una serie de procesos encaminados a reformar el Estado. A pesar de la diversidad de objetivos y móviles que direccionaron dichos procesos, pueden observarse en ellos distintas medidas orientadas a favorecer la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Así, pueden mencionarse la Iniciativa y Consulta Popular, la sanción de la Ley N° 25.152 en 1999 que dispone el libre acceso de los ciudadanos a la documentación producida en la Administración Nacional; el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano; el Plan Nacional de Modernización del Estado; y el Decreto N° 1172/03 "Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones" que propone un avance en la Reforma Institucional a través de la implementación de diferentes mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, permiten un igualitario acceso a la información y amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la Administración.

María Inés Alicia Fernández, define participación ciudadana, a la intervención de los ciudadanos en actividades que hacen al interés general. No es cualquier tipo de intervención, sino intervención directa de los agentes sociales en las actividades públicas. A su vez es un proceso social en el que intervienen

diferentes fuerzas en función de intereses complejos, diversos, y a veces, antagónicos. Supone múltiples actores y es de prever el conflicto, por ello requiere pluralismo, consenso, confrontación y negociación. En tanto proceso complejo de interacción entre la sociedad y el gobierno, la participación exige una serie de condiciones mínimas, tales como: el pleno funcionamiento de las instituciones democráticas, una adecuada descentralización político-administrativa y el acceso de los ciudadanos a la información.

Es de la esencia de los regímenes democráticos el control que ejerce la ciudadanía sobre los gobernantes. Control que ha evolucionado, incorporando diversos matices y modalidades, al comprobarse que el control mediante las elecciones, es insuficiente y necesita ser reforzado utilizando mecanismos y sistemas que permitan la fiscalización del gobierno en forma permanente a lo largo del mandato de los representantes. Históricamente se recurrió al control como forma de evitar la tiranía y corrupción, actualmente se lo ve como un instrumento que permite mejorar el desempeño del Estado.

### **1.3. Legislación Nacional.**

El 29 de Septiembre de 1999, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 21.588 de Ética de la Función Pública (LEP). Dicha norma se aplica a todas las personas que desempeñen la función *"pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado"* (Art 1° LEP).

La LEP no sólo propugna la publicidad subjetiva de la función pública sino que también lo hace respecto del elemento objetivo de la gestión. El artículo 2º inciso e) de la ley citada establece que los sujetos comprendidos en la norma, entre otros deberes, tiene que *“fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan”*<sup>3</sup>. La transparencia de la gestión pública se consagró como deber y, con menor intensidad, lo hizo el derecho de todo ciudadano al acceso a la información pública.

En el año 2002 el Poder Ejecutivo, puso en agenda el derecho al acceso a la información pública, y envió al Senado de la Nación un proyecto de ley por el cual se reglamentaba tal derecho. El proyecto proponía que *“toda persona tuviese derecho a solicitar, acceder y recibir información pública de los órganos de la administración pública central y descentralizada, a los entes públicos no estatales, a las universidades nacionales, institutos y colegios universitarios, a las corporaciones regionales, al Poder Legislativo de la Nación, a la Auditoría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo de la Nación, al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación. También se aplica a los fondos fiduciarios integrados con bienes del Estado y a los entes privados, con o sin fines de lucro, que tengan fin público o posean información pública”*. El proyecto de ley obtuvo media sanción en el Senado de la Nación el 1 de Diciembre de 2004, pero nunca tuvo tratamiento en Diputados, perdiendo estado parlamentario en el año 2005.

Paralelamente, el Poder Ejecutivo, entendiendo que es un objetivo de gobierno fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, alianza

imprescindible para legitimar las reformas necesarias para alcanzar una democracia fuerte, transparente y eficiente, tal como lo expresan los considerandos, dictó el Decreto Nacional 1172/03 de Acceso a la Información Pública. En el mismo se incluyeron diferentes institutos que propician la participación ciudadana. Tal vez como un gesto de la importancia que tiene este derecho para la consolidación de las instituciones públicas. En particular, sobre el derecho de Acceso a la Información Pública, se expresó que éste es *“un prerrequisito de la participación que permite controlar la corrupción y optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales”*.

El acceso a la información pública, en los términos del reglamento, es el derecho de toda persona física o jurídica, pública o privada (Art. 6°) a requerir, consultar y recibir información (Art. 3°). Este derecho se ejerce gratuitamente (Art. 9°) y no se requiere la acreditación de derecho subjetivo, interés legítimo o patrocinio letrado (Art. 6°). El concepto de información comprende toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o cualquier otro formato. La información debe existir al momento de ser solicitada, puesto que no incluye la producción de la misma, salvo que exista una obligación legal del Estado de producirla (Art. 5°).

La ley 26.134, dictada en el año 2006, fue promulgada por decreto y no permite que ninguna Ley sea secreta, debiendo todas publicarse en el Boletín Oficial.

Por otra parte, es importante aclarar que, con respecto a las acciones de las Fuerzas Armadas, durante el período de represión ilegal (1976-1983), en el

año 2010, por decreto número 4, se privó a esos actos el carácter de secretos; lo que se había impuesto por razones de supuesta seguridad.

Por último, en el año 2012 se dictó el Decreto 2103 para dar publicidad a todas las actuaciones del Poder Ejecutivo y de la Jefatura de Gabinete. Existiendo para esta materia, algunas excepciones, como por ejemplo, los secretos militares o las actividades de inteligencia, que se hagan para seguridad de la nación”<sup>7</sup>.

El libre acceso a la información presume transparencia en la gestión de gobierno que redundará en beneficio de una mejor imagen de las instituciones democráticas frente a la ciudadanía. Es por ello que debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementen la transparencia de los actos de gobierno permitiendo un acceso igualitario a la información.

#### **1.4 Formas de control en el Estado:**

El Consejo Científico del CLAD en su documento sobre la “Responsabilización” o “Accountability” reconoce cinco formas de control, de las cuales las dos primeras contribuyen a controlar y limitar el poder de los gobernantes; la tercera, vinculada a la participación social, es clave para la gobernabilidad democrática; mientras que la lógica de los resultados y la competencia administrada ayudan a mejorar el desempeño gubernamental.

El primer tipo de control, es el parlamentario, este constituye un mecanismo horizontal de responsabilización, donde los controladores son los políticos y cuyo objetivo es la limitación del poder. Entre los principales mecanismos del control parlamentario se destacan: el control de la elaboración y gestión presupuestaria; la

<sup>7</sup> Publicidad de los actos de gobierno | La guía de Derecho <http://derecho.laguia2000.com/derecho-constitucional/publicidad-de-los-actos-de-gobierno#ixzz468x1Elwy>

rendición de cuentas del Ejecutivo; el funcionamiento de comisiones parlamentarias para evaluar las políticas públicas e investigar la transparencia de los actos gubernamentales; la evaluación de las nominaciones efectuadas por el Ejecutivo para importantes cargos públicos; etc.

En segundo lugar se encuentra el control de Procedimientos, el cual se realiza a través de mecanismos internos y externos a la administración; los controladores son los burócratas y su objetivo consiste en que la burocracia administre de acuerdo a las disposiciones legales existentes. Este tipo de control aparece como un instrumento fundamental para resguardar el Estado de Derecho porque limita la discrecionalidad de gobernantes y burócratas en relación con los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos. Además, contribuye a transparentar la gestión, por lo que constituye un mecanismo importante en la lucha contra la corrupción.

Otro tipo de control es el Social, el mismo es un mecanismo vertical de fiscalización, donde los controladores son los ciudadanos no sólo durante las elecciones, sino también a lo largo del mandato. Los efectos del control social se manifiestan en la democratización del Estado, el mejoramiento de la producción de sus políticas y la modificación de la relación entre la población y los prestadores de servicios. El éxito del control social depende de cuatro condiciones: la articulación con las instituciones de la democracia representativa; el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado; un diseño organizacional del Estado que incentive a los ciudadanos para actuar en el espacio público; además de la difusión de la información acerca de las acciones del Poder Público.

En cuarto lugar, se encuentra el Control de Resultados, este se realiza mediante la evaluación a posteriori del desempeño de las políticas; su finalidad es ayudar a constituir una administración orientada hacia los ciudadanos. Los controladores son los burócratas entrenados para realizar la evaluación de los resultados, e informados por las demandas de la población y las prioridades definidas por los representantes políticos. Persigue un doble objetivo: modificar el comportamiento auto-referenciado del funcionario público, fiscalizándolo mediante metas claras y contractualizadas; conformar una modalidad basada en el desempeño, orientada a mejorar la gestión estatal.

Finalmente se encuentra el control, denominado Competencia Administrada, su finalidad es terminar con el monopolio en la prestación de servicios públicos, aumentando el número de proveedores. El proceso de competencia administrada tiene lugar en tres situaciones: entre órganos gubernamentales mediante la descentralización de funciones; en la privatización bajo el régimen de concesión de los servicios públicos en la que la empresas compiten entre sí; y en la delegación de la prestación de servicios a entidades públicas no estatales. En todos los casos es necesario que exista regulación estatal, aunque diferenciada para cada situación. En el primer caso, la regulación significa fortalecer los instrumentos del núcleo central del Estado. En el segundo caso se debe crear una agencia reguladora, independiente del Ejecutivo y Legislativo, cuya tarea es fiscalizar los servicios privatizados. En el tercer caso, se controlan los servicios traspasados a entes públicos no estatales, mediante el cumplimiento de contratos de gestión evaluados según la lógica de los resultados. \_

Una vez mencionados los tipos de controles reconocidos por el CLAD, nos detenemos en uno de ellos, el control social en la Argentina, la esencia de este control es la orientación al ciudadano, la institucionalización de canales de participación y la difusión amplia de las acciones gubernamentales. Diversas leyes, decretos y programas pueden mencionarse, como por ejemplo La Ley N° 25.152 de Responsabilidad Fiscal, sancionada en agosto de 1999, en su art. 8 dispone que: " La documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional y que se detalla a continuación, tendrá carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla: a) estado de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que ser procesen, b) órdenes de compra, contratos firmados por autoridad competente, y rendiciones de fondos anticipados; c) pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional; datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos, sobre personal permanente, contratado y transitorio; listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad; estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública; listado de cuentas a cobrar; inventarios de bienes inmuebles e inversiones financieras; estado de cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de las personas físicas y sociedades; información acerca de la regulación y control de los servicios públicos, obrante en los entes reguladores y de control de los mismos; toda la información necesaria para que pueda realizarse el control comunitario de los gastos sociales; toda otra información relevante necesaria para que pueda ser

controlado el cumplimiento de las normas del sistema nacional de administración financiera. La información precedente será puesta a disposición de los interesados en forma inmediata. La Auditoría General de la Nación fiscalizará su cumplimiento”.

El Decreto N° 229/2000 que crea el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano reconoce en sus considerandos el derecho de usuarios y consumidores de bienes y servicios a una información adecuada, veraz y condiciones de trato equitativo y digno.

El Plan Nacional de Modernización del Estado, elaborado por la Secretaría para la Modernización del Estado y Subsecretaría de la Gestión Pública en agosto de 2000 y aprobado por el PEN mediante Decreto N° 103/2001, dispone en cuanto a la difusión de información: democratizar la información mediante las nuevas tecnologías para acercar el Estado al ciudadano; optimizar las inversiones de los organismos en tecnología informática e impulsar una adecuada gestión estratégica de los recursos informáticos.

Respecto de participación social, el CLAD afirma que el Gobierno Nacional impulsa una administración pública al servicio del ciudadano, con organizaciones flexibles orientadas al logro de resultados, capaz de rescatar el concepto de servidor público como un valor social y orientada a establecer un marco de paridad e igualdad entre la Administración y la gente.

El Decreto N° 1172/03 “Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones”; propone un avance en la Reforma Institucional a través de la implementación de diferentes mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, permiten un igualitario acceso a la información y amplían la

participación de la sociedad en los procesos decisorios de la Administración. El objetivo de la norma es transparentar, articular, controlar y activar la participación ciudadana.

En su parte resolutive el Decreto aprueba cinco Reglamentos Generales, ellos son:

“Reglamento General de Audiencias Públicas”: su objeto es regular la participación ciudadana en Audiencias Públicas estableciendo un marco general para su desenvolvimiento. Se define a la audiencia publica como una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la que la autoridad responsable habilita un espacio a fin de que todo aquel que tenga un interés en el tema objeto de la audiencia, exprese su opinión.

“Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses” Este mecanismo permite a cualquier ciudadano conocer los encuentros que mantienen con funcionarios públicos, personas que representan un interés determinado, así como el objeto de esos encuentros, mediante la obligación de darlos a conocer a través de la implementación de un registro de libre consulta.

“Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas”: la elaboración participativa de normas constituye un mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser elevados por el PEN al Congreso.

“Reglamento General de Acceso a la Información Pública”: el acceso a la información pública constituye una instancia de participación ciudadana por la cual

toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información completa, adecuada, oportuna y veraz por parte de los organismos, entidades, empresas, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del PEN. A los efectos de resguardar información secreta se han previsto excepciones al principio de publicidad.

"Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores": determina la publicidad y apertura de todas las reuniones de los órganos de dirección de dichos entes. La finalidad es permitir una efectiva participación ciudadana para juzgar adecuadamente los reales motivos por los que se adoptan las decisiones que afectan a los usuarios.

Finalmente el Decreto 1172/03 sobre "Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones" en su artículo Nº 6 establece el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina.

### **1.5 Boletín Oficial de la República Argentina:**

La página Oficial del Boletín Oficial de la República Argentina, lo define como el órgano de difusión a través del cual se publican las leyes sancionadas por el Congreso de la Nación y los actos emanados del Poder Ejecutivo.

La publicación de una norma en el Boletín Oficial de la República Argentina es un paso necesario y obligatorio para que la misma pueda entrar en vigencia. Asimismo, es el medio por el cual ciudadanos y organismos cumplen con las responsabilidades jurídicas, que hacen a la transparencia de su accionar como

tales. El Código Civil y Comercial Argentino, en su artículo 5°, dispone: “Vigencia. Las leyes rigen después del octavo día de su publicación oficial, o desde el día que ellas determinen.”

Leiva Fernández (2013) postula que existen dos sistemas según la trascendencia que se le asigne a la publicación de la ley. En el primero la publicación de la ley es constitutiva. Se considera que la publicación oficial es el último paso a satisfacer para que exista una ley en cuanto tal. Antes de la publicación no hay ley. Es el sistema germánico, (1) también seguido en América por Costa Rica (art. 124 de su Constitución).

En el segundo sistema la publicación es declarativa de una ley preexistente. Reconoce que la ley existe y que la publicación sólo le añade un plus para establecer el *dies a quo* de su vigencia y concluir la *vacatio legis*. Básicamente es el sistema francés.

En el segundo sistema seguido por Francia, España, y la Argentina la ley es tal aunque no esté publicada, mientras que en el sistema germánico —en la Constitución de 1871 y en la de Weimar— la publicidad de la ley forma parte de su existencia misma. La ley no publicada, en este el primer sistema, es jurídicamente inexistente. (2) Una primera lectura podría inducir a sostener que el sistema de publicación constitutiva ofrece una mayor protección al ciudadano, pues ninguna disposición será ley antes de ser publicada. Pero no es así. En la experiencia germana, sirvió para consolidar el poder del príncipe primero, y luego del fúhrer. Exigir la publicación constitutiva de la ley puede llevar a exigir al poder de quien depende la publicación en árbitro de lo que es ley y lo que no llega a serlo, como sucedió en la administración del Pte. Menem con la ley de patentes. Es que en la

República, la publicación de las leyes se hace en el Boletín Oficial, y no hay plazo legal para hacerlo pues el art. 13 del dec. 659 /47, establece "La publicación de los actos del Poder Ejecutivo nacional que deben ser insertos en el Boletín Oficial de la República Argentina, se realizará inmediatamente que sean expedidos, pero cuando se crea conveniente a los intereses del Estado, omitir temporalmente su publicación de algunos de naturaleza especial, el Ministerio al que pertenezca el documento lo dispondrá así, comunicándolo directamente a la Dirección General del Registro Nacional, hasta que desaparezcan las causas que hubiesen aconsejado la reserva". Todo lo contrario de la publicación inmediata que disponía el derogado art. 5 del Dec. del 2 de mayo de 1895.

Mientras que en el otro sistema —el de publicación declarativa— la ley es ley desde antes de su publicación y puede ser aplicada al habitante a su requerimiento y en otros casos especiales, pero no se supedita su existencia a la decisión de uno de los poderes colegisladores del Estado.

Por eso algunas constituciones sudamericanas y provinciales argentinas otorgan a la Legislatura o al Presidente de la Legislatura, o al Presidente de la Cámara revisora la facultad de subrogarse en el Poder Ejecutivo para ordenar la publicación en el Boletín Oficial si el Presidente o el Gobernador no lo hacen. Me refiero a las Constituciones de Guatemala (art. 179), Nicaragua (art. 141), Panamá (art. 166), Paraguay (art. 213), y El Salvador (art. 139), y en el país las constituciones de las Provincias de Buenos Aires (art. 108), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 86), Catamarca (art. 118), Chaco (art. 118), Jujuy (art. 122), Misiones (art. 103), Río Negro (art. 144), Santa Cruz (art. 106) y Santa Fe (art. 60).

## **1.6 Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro, como objeto de investigación:**

Una vez determinado que la publicidad de los actos de gobiernos hace efectivos los principios de transparencia y la rendición de cuentas en la actuación de las administraciones públicas, permitiendo la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y en los procesos de toma de decisiones, surge; ¿Realmente la publicidad de los actos de gobierno es un medio de control ciudadano? ¿Es efectiva la rendición de cuentas por parte del Estado? ¿Hay transparencia a la hora de hacer público un acto de gobierno?

Una de las formas que utiliza el Estado para hacer públicos los actos de gobierno, es el Boletín Oficial. Se plantea ¿Qué tipo de información contiene esta publicación oficial?

Suponiendo que el Boletín Oficial no es leído por toda la comunidad, y que el mismo no es de conocimiento absoluto, surge; ¿Su información tiene un alcance y accesibilidad para el conjunto de la población destinataria, o sólo es restringido a sectores determinados? ¿Se encuentra escrito y estructurado de forma tal, que cualquier persona pueda acceder a él y entenderlo? ¿El BO es una simple formalidad con escasa y nula trascendencia?

Finalmente se cuestiona, ¿El BO cumple con los principios que establecen las leyes? ¿Se respetan los tiempos establecidos de sus publicaciones? ¿Se publican todos los actos de gobierno? En la actualidad ¿Cómo se encuentra estructurado el Boletín Oficial en la Provincia de Río Negro? ¿El funcionamiento del BO permite una adecuada accesibilidad de la ciudadanía a la información?

Luego de plantear el problema de investigación, nos centramos en los objetivos de la investigación a desarrollar. El objetivo general es analizar si el Boletín Oficial en tanto órgano de difusión de los actos de gobierno constituye en una herramienta accesible para que la ciudadanía la utilice como un medio de control ciudadano.

Al mismo tiempo se plantean una serie de objetivos específicos centrados en el funcionamiento del Boletín Oficial, y ellos son: describir las normas que regulan la publicidad de los actos de gobierno; conocer la estructura organizativa y el funcionamiento actual del Boletín Oficial; describir el tipo de información que se publica en el Boletín Oficial y la accesibilidad al mismo; conocer si las publicaciones del Boletín Oficial cumplen con lo establecido en la Ley N° 40. (Tiempos preestablecidos); describir las características de los usuarios que acceden al Boletín Oficial y la importancia que le otorgan a las publicaciones.

Como hipótesis de la investigación se plantea que el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro no es una herramienta que genere transparencia en el accionar del Estado, y esto se debe a que la sociedad no le da el uso correspondiente, ya sea por falta de difusión o conocimiento.

La sociedad no le otorga la importancia que este tiene, teniendo en cuenta que mediante el mismo se dan a conocer leyes, decretos, resoluciones, actas, avisos y todo otro documento concerniente al Gobierno, es decir es el medio por el cual el Estado lleva a cabo la rendición de cuentas, y a su vez es un medio de control ciudadano.

Es por ello que surge la necesidad de conocer el contenido del Boletín Oficial, y a partir de ello determinar si se encuentra escrito de forma tal que todas

las personas que accedan a él puedan comprenderlo. En caso de que esto no fuese así, sería necesario que el mismo sea escrito de forma más sencilla o tener ciertas aclaraciones, facilitando su lectura, para que de esta forma tenga una mayor difusión y sea más utilizado por la Sociedad.

En cuanto a la estrategia metodológica, una de las técnicas a utilizar será la entrevista. Las mismas serán preparadas con anterioridad con el fin de tener una guía conductora para poder recolectar la información que es pertinente para realizar la investigación, el objetivo de las mismas es obtener diferentes perspectivas de los participantes, y acceder a información relevante para la elaboración de la tesis.

Por otra parte se realizarán entrevistas a quienes utilicen el Boletín oficial de forma diaria, es decir los usuarios. Considerando que ellos son claves en la elaboración de la tesis, ya que un tema a tratar es la falta de difusión y conocimiento por parte de la sociedad. El objetivo es conocer los motivos que llevan a los usuarios a utilizar el Boletín Oficial, y de esta forma poder determinar si el mismo es un medio de control ciudadano como pretende ser. Los cuestionarios cerrados, serán confeccionadas con anterioridad y se utilizará el mismo modelo para todos los usuarios que accedan a responderlo.

Otra técnica de recolección de datos a utilizar será el análisis documental, persiguiendo el mismo objetivo, recolectar información necesaria para el desarrollo de la investigación. Se analizarán diferentes leyes, tales como la Ley N° 40 de creación del Boletín Oficial, la ley N° 3550 de ética e idoneidad de la función pública, entre otras; también se recurrirá a decretos, resoluciones y todo tipo de

documentos (libros, revistas, periódicos, trabajos de investigación, etc) relacionados al tema.

### **1.7 Marco teórico:**

Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2002), sostienen que las democracias latinoamericanas han minimizado la importancia de los mecanismos de accountability, debido a la ausencia de un sistema intraestatal eficaz de pesos y contrapesos entre poderes, la falta de instituciones judiciales autónomas y la existencia de corrupción de diferentes niveles de la administración pública.

La cuestión central que aborda el concepto de accountability es precisamente cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía que caracteriza las relaciones de representación. El concepto de accountability hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar e informar sobre sus decisiones y que puedan ser castigados por ellas.

La accountability del poder político puede ser legal o política. La noción de accountability legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente, este tipo de accountability está basada en la rectitud, los actores políticos son juzgados sobre la base del cumplimiento de procedimientos considerados correctos. Normas constitucionales, códigos legales, procedimientos administrativos y derechos fundamentales constituyen el marco legal – constitucional que limita las acciones de los funcionarios públicos elegidos o designados. Por lo tanto un gobierno será

legalmente responsable (accountable), si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso. Para que los mecanismos de accountability legal funcionen con eficiencia, es necesaria la existencia de un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes la obedezcan.

Y por otra parte se encuentra la accountability política, la cual hace referencia a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. Esta se encuentra interconectada con el concepto de representación democrática. Un gobierno es políticamente responsable (accountable) si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no respondan a las preferencias del electorado (unresponsive).

En general se sostiene que las elecciones son la institución central para llevar adelante este tipo de control, ya que proveen a los ciudadanos un mecanismo que periódicamente les permite responsabilizar a los gobiernos por sus actos, obligando a irse a aquellos que no actúan según el mejor interés de los votantes o reeligiendo a aquellos que si lo hacen.

“Guillermo O’Donnell ha clasificado recientemente a los mecanismos de accountability en horizontales y verticales. Los adjetivos “horizontal” y “vertical” indican el eje de operación de las instituciones de control. El concepto de accountability horizontal se refiere a la operación de un sistema intraestatal de controles, mientras que los mecanismos verticales implican la existencia de controles externos sobre el Estado. En el caso de la accountability horizontal, los intercambios se producen dentro de una red de agencias estatales interactuantes

que se controlan y equilibran mutuamente. En cambio la accountability vertical implica la existencia de un agente de control social externo, principalmente el electorado. Las elecciones brindan a los ciudadanos el derecho de castigar o recompensar periódicamente a los representantes electos con su voto" (Como se cita en Peruzzotti, Enrique y Smulovitz Catalina, 2002, p. 6)

De acuerdo Joaquín Pinotti (2011) "La publicidad de los actos de gobierno es uno de los principios básicos de nuestro sistema republicano. Su esencia democrática permite que el pueblo pueda conocer la actividad que llevan adelante sus representantes en pos del bien común. A partir de dicha publicidad, la comunidad cuenta con una serie de instrumentos para ejercer el control ciudadano sobre los gobernantes, siendo el más importante, el sufragio universal"

Oscar Oszlak (2013) plantea que los gobiernos, por lo general, optan por el ocultamiento, el secreto y la manipulación de datos como forma de mantener su poder. Sin embargo, una brecha parece haberse abierto recientemente en la infranqueable "caja negra" del Estado. Una brecha por la que comienzan a filtrarse crecientes demandas de apertura, de transparencia en la gestión, de participación en la elaboración de políticas estatales, de rendición de cuentas y responsabilización por el uso de los recursos públicos, de evaluación y control ciudadanos de los resultados gubernamentales. Esa brecha está alentada, a veces, por gobiernos genuinamente interesados en legitimar, por esta vía, una gestión más participativa y colaborativa de la ciudadanía. También, en parte, esta corriente es promovida por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, que luchan por incrementar los componentes participativos y deliberativos de la democracia. De este modo, se ha venido abriendo paso una concepción que, bajo

la denominación genérica de "gobierno abierto", vislumbra una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil.

Al mismo tiempo el autor plantea que la disponibilidad y el uso (u ocultamiento) de la información constituye un recurso de poder, los gobiernos que lo controlan mostrarán una natural tendencia a 1) difundir información que destaque sus logros y 2) ocultar toda información que desacredite su gestión.

A partir de esto, se considera que la participación ciudadana es necesaria para que haya un mayor control. Oszlak la define como "un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se "activan", irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción". Por otra parte el autor plantea que la participación ciudadana es "buena", en el sentido que se le da a las "buenas causas" o las "buenas acciones". Y se lamenta cuando los ciudadanos no participan, es decir, cuando no pueden o no consiguen agregar sus intereses en demanda de reivindicaciones que expresan valores, necesidades o aspiraciones compartidos.

Según a la CEPAL, transparencia, participación y rendición de cuenta, son los estándares de un Gobierno abierto.

**DIAGRAMA 3**  
**ESTÁNDARES DE GOBIERNO ABIERTO: LOS TRES PILARES**



Fuente: Open Government Standards, (2013)

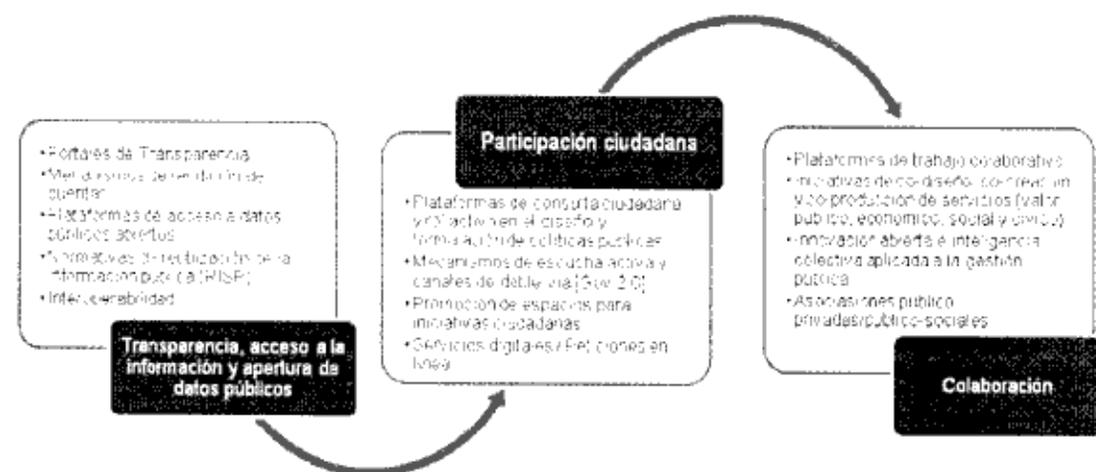
El concepto de transparencia, hace hincapié a que la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté a disposición del público, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para la reutilización. Esto incluye la divulgación de información en respuestas a las solicitudes de la ciudadanía y de manera proactiva, a iniciativa propia de las entidades públicas. Además de que la información clave acerca de los entes privados esté disponible ya sea directamente o a través de organismos públicos.

La participación hace referencia a que los ciudadanos puedan participar directamente del análisis de las opciones de política pública y en las decisiones del gobierno, y contribuyan con ideas y evidencia que orientes a las políticas, leyes y decisiones que mejor sirvan a la sociedad y a los amplios intereses

democráticos. Que los gobiernos puedan buscar la movilización activa de los ciudadanos a participar en el debate público, y que existan mecanismos que permitan que el público participe por su propia iniciativa.

Y finalmente por rendición de cuentas, se refiere a que existan normas, reglamentos y mecanismos que orienten el comportamiento de las autoridades electas y funcionarios en el ejercicio del poder público y el gasto de los recursos fiscales. Estas normas deben incluir los requisitos sobre que las decisiones sean plenamente motivadas y justificadas con toda la información puesta a disposición del público. A continuación se visualizan los principios que logran concretar un gobierno abierto.

**DIAGRAMA 1  
LOS PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO EN ACCIÓN**



Fuente: Ramírez-Alujas y Dassen, 2012.

Cuando hablamos de Gobierno Abierto el concepto va más allá de la oferta de servicios en línea, se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas. Gobierno Abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías

administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano.

En resumen, los cambios a realizar por un gobierno para integrarse en la idea de Gobierno Abierto son:

- Cambio cultural: Es imprescindible entender cuál es el objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella, que es servir a los ciudadanos y el ciudadano debe estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.
- Cambio en los procesos: Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto hay que re-ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.
- Cambio en la organización: Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
- Cambio en las formas de relación: Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, entre otras.

Todo ello, ha quedado de manifiesto en que cuando se habla de gobierno abierto, se hace referencia al menos a los siguientes dos ejes: a) promover una cultura de transparencia e institucionalización de acciones que faciliten el acceso a información pública y su potencial reutilización (con fines de control social o político; de generar valor público, cívico o económico, etc.), al mismo tiempo que se facilitan los espacios de fortalecer la integridad pública y la rendición de cuentas; y b) Fortalecer los espacios de participación ciudadana en los asuntos públicos y en la toma de decisiones que les atañen, promoviendo además la colaboración en la búsqueda e implementación de soluciones en un esquema de mayor responsabilidad compartida que pueda aprovechar las capacidades distribuidas y la inteligencia colectiva de los actores sociales.

Desde esta perspectiva, las emergentes políticas y estrategias de gobierno abierto se han venido instalando y consolidando como espacios de respuesta a las preguntas que dicen relación con **(Ramírez- Alujas y Dassen, 2012)**:

- Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social sobre los gobiernos y facilitar la rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico).
- Facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones), y
- Favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la

sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público, social y cívico.

En este contexto es necesario conocer, cuales son las herramientas con las que cuenta el Estado para poder generar transparencia.

TIC: La innovación tecnológica facilita la creación de nuevos canales de participación ciudadana. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) cumplen un rol fundamental como herramientas para transformar el gobierno, conectarlo con los ciudadanos y transparentar la gestión gubernamental con el fin de lograr Administraciones Públicas centradas en el ciudadano, más eficientes, transparentes y democracias más robustas. El Estado pone a disposición de los ciudadanos información relevante de manera permanente sin que sea solicitada (habitualmente a través de sitios web y portales específicos), permitiendo conocer y controlar el funcionamiento de la Administración Pública.

La apertura de datos públicos es una política de transparencia activa. Se ponen a disposición bases de datos en formatos reutilizable y accesibles para ser procesados y analizados por los usuarios, posibilitando la generación de nueva información que crea valor.

Portales de transparencia y Datos públicos: Existen diversas herramientas para implementar políticas de transparencia activa, dependiendo del nivel de complejidad que requiere su desarrollo e implementación podemos clasificarlas en:

- **Inicial:** sitio web institucional, donde publicar la información disponible de interés público en una sección denominada "información pública/transparencia".
- **Intermedio:** portal de transparencia/información pública. Es un punto de acceso centralizado a la información pública que posee el Estado, independientemente del organismo que la produzca.
- **Avanzado:** portal de datos públicos. Es una plataforma en la cual se disponibilizan bases de datos o dataset (conjuntos de datos) en formatos abiertos y reutilizables, para generar nueva información que crea valor.

Informes de Gestión: Es un documento que incluye las actividades realizadas y los proyectos ejecutados o en ejecución, sus objetivos, logros, resultados, eventuales dificultades y los recursos asignados para cumplir con las metas que la gestión se propuso alcanzar en un lapso de tiempo determinado (generalmente son anuales). Brinda información clara y precisa sobre las acciones y resultados obtenidos de un determinado organismo o área de gobierno, promueve la rendición de cuentas a la ciudadanía y la transparencia.

## CAPÍTULO II

### MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA PUBLICIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO.

#### 2.1 En el ámbito Federal:

El 29 de Septiembre de 1999, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 21.588 de Ética de la Función Pública (LEP).

En el año 2002 el Poder Ejecutivo, puso en agenda el derecho al acceso a la información pública, y envió al Senado de la Nación un proyecto de ley por el cual se reglamentaba tal derecho. El proyecto proponía que *“toda persona tuviese derecho a solicitar, acceder y recibir información pública de los órganos de la administración pública central y descentralizada, a los entes públicos no estatales, a las universidades nacionales, institutos y colegios universitarios, a las corporaciones regionales, al Poder Legislativo de la Nación, a la Auditoría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo de la Nación, al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación. También aplicada a los fondos fiduciarios integrados con bienes del Estado y a los entes privados, con o sin fines de lucro, que tengan fin público o posean información pública”*. El proyecto de ley obtuvo media sanción en el Senado de la Nación el 1 de Diciembre de 2004, pero nunca tuvo tratamiento en Diputados, perdiendo estado parlamentario en el año 2005.

Paralelamente, el Poder Ejecutivo, dictó en Diciembre del 2003 el Decreto Nacional 1172 de Mejora de la calidad de la Democracia y sus instituciones. Entre varios reglamentos contiene el de Acceso a la Información pública que garantiza el

ejercicio de este derecho fundamental en el ámbito del Poder Ejecutivo, y no así del Poder Legislativo y Judicial. Lo que significa que sólo se puede pedir información conforme a este decreto en el Poder Ejecutivo Nacional. Sin embargo, si se puede solicitar información al Poder Legislativo y Judicial fundando el pedido en la Constitución Nacional (art. 75 inciso 22) que, al incorporar los tratados internacionales de derechos humanos a su texto, y específicamente la Convención Interamericana de Derechos Humanos (art. 13), consagró este derecho como un derecho humano fundamental. Asimismo el derecho de Acceso a la Información Pública es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar lo propósitos para una mejor comunidad.

El Decreto garantiza a toda persona la posibilidad de solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna de todos los órganos que conforman el Poder Ejecutivo Nacional, de las empresas prestatarias de servicios públicos, de aquellas que reciban subsidios, o de los entes públicos no estatales. Establece, asimismo, la gratuidad para el acceso, los plazos dentro de los cuales el Estado debe contestar, y las acciones que las personas u organizaciones pueden emprender en caso de que la administración se negara u omitiera proveer la información requerida. Vale aclarar que la regla es la publicidad de la información y el secreto es la excepción. Sólo en casos muy específicos y debidamente señalados en el decreto, los funcionarios pueden no brindar la información solicitada, pero ello debe ser excepcional.

En resumen, se puede pedir toda información vinculada a la actividad del Estado, con excepción de aquellas cuestiones que otras leyes no permiten difundir o publicar, como por ejemplo las relativas a la intimidad de las personas.

En cuanto a las restricciones del Decreto 1172/03, hay que puntualizar en las de carácter personal. Tal decisión tiene por objeto proteger otros derechos de igual importancia, como la intimidad o la seguridad nacional. En efecto, no es posible solicitar información sobre: números de cuentas bancarias, preferencias sexuales ni afiliaciones políticas. Como así tampoco es posible requerir información relacionada con asuntos que puedan revelar la estrategia que el Estado tome sobre algún juicio en trámite, o datos protegidos por las leyes de seguridad nacional, secretos industriales, financieros o científicos, o información protegida por el secreto profesional.

Las solicitudes para pedir información se realizan por escrito y las mismas se destinan a las distintas dependencias del Poder Ejecutivo y las empresas de servicio públicos privatizados, que tienen un plazo máximo de veinte días hábiles para contestar.

La nota debe estar escrita sencillamente, sin ninguna formalidad especial, explicitando la información que se necesite; teniendo en cuenta que, cuanto mayor sea la precisión y claridad de lo solicitado, más fácilmente se dará con ello. En la misma deben registrarse los siguientes datos: Fecha y lugar; nombre del organismo o Ministerio al que va dirigida; información solicitada de modo claro, mención a la normativa 1172/03 y finalmente la firma y aclaración, junto a los datos del contacto. (Teléfono, dirección o email).

Por último, en el caso de no ser recepcionada o la misma sea derivada a otro sitio, se podrá solicitar que dicha decisión sea efectuada por escrito, haciendo de esta forma uso de tal derecho; siendo ésta la única manera de que quede una constancia de tal respuesta y de esta forma posteriormente se pueda reclamar.

Por otro parte se encuentra la Ley N° 26.134, sancionada el 06 de agosto de 2006 y promulgada el 24 de agosto del mismo año. Estableciendo que: se deje sin efecto el carácter secreto o reservado de toda ley que haya sido sancionada con tal condición, y se lleve a cabo la publicación de las mencionadas leyes en el Boletín Oficial. Por lo tanto prohíbe el dictado de leyes de carácter secreto o reservado.

Asimismo queda establecido que los créditos de carácter reservado y/o secreto a que se refiere la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional vigente deben ser destinados, exclusivamente, a cuestiones de inteligencia inherentes a los organismos comprendidos en las leyes de Inteligencia Nacional, Seguridad Interior y Defensa Nacional. Queda prohibida su utilización con propósitos ajenos a dicha finalidad.

El control de la rendición de los gastos relativos a cuestiones de inteligencia de los organismos mencionados en el párrafo anterior, queda a cargo de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia.

Por otra parte, es importante aclarar que, con respecto a las acciones de las Fuerzas Armadas, durante el período de represión ilegal (1976-1983), en el año 2010, por decreto número 4, se privó a esos actos el carácter de secretos; lo que se había impuesto por razones de supuesta seguridad.

Por último, en el año 2012 se dictó el Decreto 2103 para dar publicidad a todas las actuaciones del Poder Ejecutivo y de la Jefatura de Gabinete. Existiendo para esta materia, algunas excepciones, como por ejemplo, los secretos militares o las actividades de inteligencia, que se hagan para seguridad de la nación.

El libre acceso a la información presume transparencia en la gestión de gobierno que redundará en beneficio de una mejor imagen de las instituciones democráticas frente a la ciudadanía. Es por ello que debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementen la transparencia de los actos de gobierno permitiendo un acceso igualitario a la información.

## **2.2 En la provincia de Río Negro:**

La Ley N° 40, crea el Boletín Oficial en la provincia de Río Negro, sancionada el 12 de diciembre de 1958, y promulgada el 23 de diciembre de ese mismo año, establece la publicación regular y ordenada de Leyes, Decretos, Resoluciones, actas, avisos y todo otro documento oficial concerniente al Gobierno de la Provincia. Queda establecido que todos los documentos que se publiquen en el Boletín oficial son considerados como auténticos.

Por otra parte se dan a conocer los estados de la Contaduría General de la Provincia en los plazos que prevea la Ley respectiva; como también los avisos de licitación pública, las adjudicaciones y los edictos judiciales (Cuando así lo disponga el Juez competente).

Tanto el Poder Judicial como la Legislatura, pueden solicitar que se inserte en el Boletín Oficial todo aquello que consideren de interés público.

Por otra parte el poder Ejecutivo es quien establece la periodicidad de la aparición del Boletín oficial, y toda publicación que se realice en el mismo llevará un número de registro.

El jefe del mencionado Boletín, es el responsable de las inserciones o falta de publicidad de los actos de gobiernos que le sean remitidos para tal fin. Por lo tanto este no puede retener ni retardar la publicidad de los documentos. En caso de que por razones de fuerza mayor hubiera que postergarse la publicación de una Ley, un Decreto, una Resolución u otro documento que tenga numeración correlativa, será regla no alterar el orden numérico.

En este contexto el actual Secretario de Legal y Técnica señaló que; *"el boletín se publica siempre y no existe posibilidad de que el mismo no salga, es una obligación del Estado hacerlo y establecer la publicidad de los actos oficiales como también los actos de los privados. Asimismo informó que todas las personas pueden publicar en él, teniendo en cuenta que es lo que pretendan publicar, es decir, tiene que ser de relevancia para la sociedad."* Al respecto comentó que para que algo sea publicado primero tiene que salir una orden del juez y luego se lleva a cabo dicha publicación; y además que; *"existen casos donde no es publicado todo, por ejemplo esto ocurre con los decretos de exoneración, donde muchas veces no se publican integros porque hay un resguardo de la persona cuando se trata de delitos contra la integridad sexual; solo se publica la parte resolutive y con alguna finalidad"*<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>Entrevista realizada al Secretario de Legal y Técnica. 29/03/2017

Finalmente comentó que a veces puede suceder que haya demoras en las publicaciones debido al poco personal que trabaja en el Boletín, y la gran cantidad de información que reciben generando demoras. En este contexto puntualizo:

*“ocurre que llega mucha información y no se alcanza a armar todo en los plazos previstos, pero no es porque haya un freno por parte del Gobierno, sino que no se alcanza a volcar toda la información debido a la cantidad que es, el poco tiempo con el que llega de anticipación y las pocas personas que trabajan aquí, también hay que tener en cuenta que muchos archivos llegan en soporte papel y hay que tipearlos, eso requiere mayor tiempo, otros archivos llegan escaneados o digitalizados, lo que agiliza el trabajo”<sup>9</sup>*

El poder ejecutivo es el responsable de fijar anualmente la tarifa de sus publicaciones o suscripciones, haciéndose la estimación de los recursos que su publicación producirá.

La Ley N° 40, fue afectada en el año 1959 por el Decreto 1443, en él queda establecido que el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro, estará bajo la dirección y dependencia del Ministerio de Gobierno, aparecerá por lo menos quincenalmente y con la periodicidad que determine la Dirección.

Asimismo se concentrará las publicaciones de todos los actos emanados de los tres poderes del Estado Provincial, municipalidades, dependencias descentralizadas e instituciones o personas de derecho privado, cuando por

---

<sup>9</sup> Entrevista realizada al Secretario de Legal y Técnica. 29/03/2017

imperio de la ley o por orden judicial deban publicarse, para que dichos actos tengan vigencia legal.

Por ello, queda establecido que todos los actos y/o documentos que se inserten en el Boletín Oficial, serán tenidos por auténticos y obligatorias sus disposiciones, por el solo hecho de la publicación, debiéndose considerar a la misma como suficiente notificación a las reparticiones oficiales e instituciones y personas privadas, cuando no se dispusiera de otra forma especial de notificación.

Por otro parte la publicación de los actos y/o documentos públicos o privados deberán efectuarse inmediatamente que sean expedidos y a tales efectos, cada Ministerio arbitrará los medios necesarios para que se suministren a la Dirección del Boletín Oficial, al igual que el Poder Legislativo, el Poder Judicial, organismos descentralizados y demás instituciones y personas que efectúen publicaciones.

A su vez, queda plasmado que el poder Ejecutivo podrá omitir la publicación de algún acto o documento de naturaleza especial, por razones de orden público, hasta que desaparezcan las causas que hubieran motivado la reserva, y se considera que una publicación mantiene vigencia en los días que median entre una y otra edición del Boletín Oficial, a los efectos del cómputo de los términos o plazos de publicidad.

En el año 1960 vuelve hacer afectada por la Ley N° 161, la cual dispone que se reglamenten las condiciones que rigen para las municipalidades u otros organismos autárquicos o autónomos que requieran los servicios de los talleres gráficos. Habiendo intervenido favorablemente la Fiscalía de Estado y la Contraloría General, el Gobernador de la Provincia decretó que: queda autorizada la Dirección del Boletín Oficial y Tallares Gráficos a fijar el precio y percibir los

importes resultantes de los trabajos que se efectúen en la imprenta estatal y que encomiendan los organismos autárquicos y descentralizados de la Provincia, incluso las comunas. Los precios a fijarse contemplaran el costo (material y mano de obra), más un 50% que cubra aquellos gastos indirectos. El valor de los trabajos deberá resultar en todos los casos más económicos que en firmas gráficas privadas. Este sistema de cobranza es aplicable también a todos los folletos, tomos y trabajos semejantes que se realicen en los talleres gráficos.

La dirección del Boletín Oficial es la encargada de efectuar los cobros y depositarlos en la cuenta "Rentas Generales de la Provincia de Río Negro – orden Tesorero General o subtesorero".

Posteriormente en el año 1964, mediante Decreto N° 1051, el Gobernador, aquel entonces Carlos Nielsen, establece prioridad en la realización de trabajos de imprenta oficial al Boletín Oficial, este decreto fue derogado. Luego en el año 1981 el Gobernador Julio A. Acuña, mediante Decreto 843, establece la participación del Boletín Oficial como oferente en compras directas, concursos y licitación de trabajos de imprenta. El cual sigue vigente hasta la actualidad.

Mediante la Ley N° 356, se modifica el inciso "e" del artículo 4to de la ya mencionada Ley. Este inciso establecía que se publique en el Boletín Oficial, los edictos judiciales, cuando así lo disponga el Juez competente. Luego en el año 1964, éste fue modificado estableciendo que se publiquen además de los edictos, los avisos judiciales y de transferencia de establecimientos comerciales.

En el año 1993 el gobernador Horacio Massaccesi, mediante el decreto 858, estableció que todos los trabajos de imprenta, diseño gráfico, etc. que realice la administración pública deben ser realizados por el Boletín Oficial, dejando sin

efecto el Decreto 1051/64. Pero luego en el año 1995, el mismo deja sin efecto tal decreto.

Al respecto el actual Secretario de Legal y técnica *manifestó el interés a futuro de poder unificar las modificaciones que sufrió la ya mencionada Ley 40, y poder unificarla, desde el año 2009 hasta la actualidad. A su vez informó que es necesario readecuar la ley y el decreto reglamentario a las nuevas tecnologías.*

### **2.3 Digitalización del Boletín Oficial de la República Argentina:**

La Ley N° 697 del año 1874 autorizó al Poder Ejecutivo Nacional para hacer la publicación de las leyes, decretos y actos nacionales en la forma que sea más conveniente.

El Decreto N° 659 de fecha 14 de enero de 1947 dispuso la creación de la Dirección General del Registro Nacional, con la misión de registrar las Leyes nacionales y actos del Poder Ejecutivo Nacional para ser publicadas, disponiendo en su artículo 5° la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina, en el cual se publicarían los textos oficiales de las leyes promulgadas; en tanto en su artículo 6° se estableció que "los documentos insertos 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."

La Ley N° 25.506 de Firma Digital reconoce el empleo de la firma electrónica, la firma digital y su eficacia jurídica en las condiciones que establece la misma, estableciendo en su artículo 6° que "se entiende por documento digital a la representación digital de actos o hechos, con independencia del soporte

utilizado para su fijación, almacenamiento o archivo y, que un documento digital satisface el requerimiento de escritura.”

Asimismo en su artículo 10 la Ley dispone que “Cuando un documento digital sea enviado en forma automática por un dispositivo programado y lleve la firma digital del remitente se presumirá, salvo prueba en contrario, que el documento firmado proviene del remitente.” Sobre su autenticidad y valor probatorio el artículo 11 establece que “Los documentos electrónicos firmados digitalmente y los reproducidos en formato digital firmados digitalmente a partir de originales de primera generación en cualquier otro soporte, también serán considerados originales y poseen, como consecuencia de ello, valor probatorio como tales”

La citada Ley N° 25.506 dispone en su artículo 47°, la utilización por parte del Estado Nacional de las tecnologías y previsiones de la ley tanto en su ámbito interno como en relación con los administrados. Mediante el Decreto N° 2628 y sus modificatorios de fecha 19 de diciembre de 2002 se reglamentó la Ley N° 25.506 otorgando un decisivo impulso a la despapelización del Estado, contribuyendo a mejorar su gestión y facilitar el acceso de la comunidad a la información pública.

En el Capítulo X del Decreto en análisis se regularon las disposiciones para la Administración Pública Nacional. Así, en el artículo 37 se dispuso la aplicación directa de la Ley en lo relativo a la validez jurídica de la firma electrónica, de la firma digital y de los documentos digitales, en tanto que el artículo 42 encomendó a los organismos de la Administración Pública Nacional establecer mecanismos

que garanticen la opción de remisión, recepción, mantenimiento y publicación de información electrónica.

En el año 2003 el Decreto N° 1172 estableció el acceso libre y gratuito vía internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina, durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica, y dispuso que su reproducción en internet debe ser exactamente fiel en texto y tiempo a la que se publica en soporte papel en todas sus secciones.

Mediante el Decreto N° 918 de fecha 17 de julio de 2001, se dispuso la transferencia de la Dirección Nacional del registro oficial de la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a la Secretaría Legal y Técnica de la presidencia de la Nación, encomendándose a esta última el control de la edición del Boletín Oficial de la República Argentina y la publicación de leyes, decretos y otros actos de interés general.

Mediante el Decreto N° 1209/01 se determinaron las acciones que correspondía implementar la Secretaría Legal y Técnica de la presidencia de la Nación relacionadas a las condiciones de publicación del Boletín Oficial, las cuales son:

- Efectuar la publicación de las leyes y decretos nacionales de carácter público, los edictos y avisos presentados a tal fin en cumplimiento de leyes, decretos y mandatos judiciales, con o sin cargo según corresponda.
- Efectuar el registro oficial de leyes y decretos, resoluciones y otros actos de carácter público que fuesen publicados en el Boletín Oficial.

- Disponer la edición de separatas, folletos, libros y ediciones especiales originadas en material publicado por el Boletín Oficial y cuando sea necesaria mayor difusión legislativa.

Las Resoluciones ex SATyL N° 270/97, MJyDH N° 419/00, SLyT N° 40/02 y SLyT N° 19/14 autorizaron respectivamente a la DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL a emitir vía internet la reproducción informática de la Primera Sección "Legislación y Avisos Oficiales", Tercera Sección "Contrataciones", Segunda Sección "Contratos sobre Personas Jurídicas. Convocatorias y Avisos Comerciales. Edictos Judiciales. Partidos Políticos. Información y Cultura" y Cuarta Sección "Registro de Dominios de Internet", estableciendo la obligación de que las mismas debían guardar fidelidad en texto, forma y tiempo con sus publicaciones gráficas.

La Disposición N° 6/15 de la Dirección Nacional del Registro Oficial implementó el uso de la firma digital a los fines de dotar de autenticidad a los ejemplares diarios publicados en la web del Boletín Oficial como así también a cada uno de los Avisos individuales que componen las distintas ediciones.

La publicación de las leyes, decretos y demás normas es el acto de comunicación, con la finalidad de que ellas sean por éste conocidas. El Constituyente de 1994 le ha conferido al Presidente de la República la atribución de hacer publicar las leyes (artículo 99, inciso 3, primer párrafo).

En cuanto a la edición digital del Boletín Oficial, se ofrece la suscripción paga de consulta web del Boletín Oficial, la que ha tenido una importante

aceptación por la practicidad de la misma. Asimismo, la Primera Sección del Boletín Oficial se publica en forma electrónica y gratuita diariamente.

El avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha llevado a que el acceso de los habitantes a la información se haga a través de internet de forma más rápida y completa que mediante la versión papel, en tanto aquella permite tanto un acceso remoto como una consulta fuera de los horarios de oficina.

Debido al estado actual de la tecnología, los cambios y avances en las comunicaciones, la versión impresa en soporte papel del Boletín Oficial podría no responder plenamente a las necesidades de publicidad que los tiempos presentes imponen.

La publicidad de la norma pretende con su publicación divulgarla en forma apta para su conocimiento por el público, "mediante la inserción en un Boletín Oficial o en épocas de gobierno electrónico, bien puede ser internet"<sup>10</sup>

Las publicaciones efectuadas en el sitio web del Boletín Oficial guardan identidad con las que se publican en la versión papel, resultan auténticas y con las seguridades requeridas por la legislación en la materia. Asimismo distintas jurisdicciones del país han avanzado con éxito en dotar de validez oficial a la publicación electrónica del Boletín Oficial, como la ciudad autónoma de Buenos Aires y la provincia de Salta.

Por otra parte la experiencia internacional de publicaciones oficiales en medios electrónicos dotadas de autenticidad y carácter oficial ha sido exitosa en

---

<sup>10</sup>Gordillo, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", tomo 4º, 10ª edición, Fundación de Derecho Administrativo, 2010.

países como los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América, el Reino de España y la República Francesa, entre otros. La publicidad de los actos de gobierno constituye un pilar fundamental de la forma republicana de gobierno y dotar de validez oficial a la publicación electrónica del Boletín Oficial simplifica y facilita el acceso a la efectiva publicidad de las normas, avisos y demás publicaciones allí insertas. Por ello es necesario equiparar la validez jurídica de la publicación electrónica del Boletín Oficial en su sitio web a su versión impresa en soporte papel. Por ello en Enero del 2016 el Presidente de la Nación decretó:

*“La publicación del Boletín Oficial de la República Argentina en su sitio web, [www.boletinoficial.gob.ar](http://www.boletinoficial.gob.ar), reviste carácter de oficial y auténtica y produce idénticos efectos jurídicos a los de su edición impresa”<sup>11</sup>*

#### **2.4 Digitalización del Boletín Oficial en la Provincia de Río Negro:**

El 07 de junio de 2012 se sancionó la Ley N° 4767 creando la “Edición Digital del Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro”, la cual debe estar disponible en el sitio oficial de su página web, con la misma periodicidad que su edición impresa. Su contenido debe ser idéntico al de la versión impresa en papel, con las debidas garantías de integridad que se establezcan en la reglamentación, tiene carácter oficial y auténtico y produce iguales efectos jurídicos que su edición impresa.

El acceso a la edición digital del Boletín Oficial es totalmente libre y gratuito a través de Internet, por lo que se prohíbe cualquier tipo de condicionamientos o requisitos de registro previo de usuarios. La reglamentación debe contemplar

---

<sup>11</sup>Material disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar>

garantías de integridad e incluir sistemas rápidos para los usuarios, a través de las herramientas y recursos tecnológicos actuales y futuros; garantizando en todo momento el libre e instantáneo acceso a la información.

Finalmente el 19 de octubre del año 2012, se sanciona la Ley N° 4800, la cual deroga la Ley 4767 mencionada con anterioridad.

Esta ley modifica de forma integral la ley N° 40 de creación del Boletín Oficial. En ella queda plasmado que el Boletín Oficial contará con una edición digital y otra en papel, las cuales serán idénticas. La edición digital será publicada en el sitio web oficial de la provincia de Río Negro conteniendo las debidas garantías de integridad que se establezcan en la reglamentación. Asimismo queda establecido que es de acceso totalmente libre y sin costos para los usuarios, por lo que se prohíbe cualquier tipo de condicionamiento o requisito de registro para acceder al mismo.

El secretario de Legal y técnica comentó que el año anterior se realizó una reunión en la provincia de Buenos Aires, donde se trató como tema central la digitalización del Boletín Oficial, al respecto concluyeron que la provincia de Río Negro habría sido una de las primeras en implementar la digitalización.

Por otra parte demostró su interés por mejorar la página web de acceso al Boletín Oficial, con el objetivo de facilitar la búsqueda de archivos, ya que en la actualidad se hace engorroso encontrar determinados archivos y en este contexto manifestó:

*“No contamos con un registro de visitas a nuestra página web, ya que la información se encuentra disponible para todos los ciudadanos, es*

*decir no debes registrarte para poder visualizarlo, simplemente ingresas al sitio web y ya tenés acceso a la información”<sup>12</sup>*

Finalmente en cuanto a la digitalización puntualizó la idea a futuro de poder reemplazar por completo la versión papel, para poder de esta forma reducir los costos de impresión y el uso del papel; también informo su deseo de poder acceder al Boletín Oficial, desde cualquier celular mediante una aplicación, como ocurre con el Boletín Oficial a nivel Nacional. Para que esto ocurriera señaló:

*“primero se debe asegurar el acceso a internet en toda la provincia, ya que como bien sabemos hay puntos donde la telefonía e internet no ha llegado. Por lo tanto el día que esto ocurriese podríamos garantizar el acceso al Boletín Oficial para todos los ciudadanos”<sup>13</sup>*

Se concluye que no hay un registro de quienes visitan la página web a diario, por lo tanto no se puede verificar si la digitalización del mismo mejora el acceso de los ciudadanos al mismo, pero es importante mencionar que según el Secretario de Legal y Técnica desde que se implementó la edición digital, bajo la impresión del formato papel.

---

<sup>12</sup>Entrevista realizada al Secretario de Legal y Técnica. 29/03/2017

<sup>13</sup>Entrevista realizada al Secretario de Legal y Técnica. 29/03/2017

## CAPÍTULO III

### ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL BOLETÍN OFICIAL: ÁREAS Y SECCIONES.

#### 3.1 Estructura organizativa:

El Decreto N° 1443/59 determina que el Boletín Oficial de la Provincia estará bajo la dirección y dependencia del Ministerio de Gobierno, y que el mismo se encuentra estructurado de la siguiente manera:

#### **Dirección:**

El Director del Boletín Oficial, es el responsable de dirigir la administración, edición y distribución del Boletín. A su vez es quien autoriza los gastos e inversiones pertinentes, como también el encargado de firmar todas las actuaciones y correspondencias.

Otra de las funciones que le compete es organizar y capacitar al personal de su dependencia, como también conceder las licencias e imponer sanciones disciplinarias, ordenando la realización del trabajo de impresión que los organismos soliciten.

Finalmente, es quien dispone y ordena, dentro de las cláusulas de edición, los cambios, rectificaciones, modificaciones, aumento de tirada o de páginas, encuadernación o colección del Boletín Oficial o de publicaciones anexas al mismo.

Al respecto el responsable del Boletín Oficial señaló:

*"actualmente la Dirección no está funcionando, hace varios años que no se designa Director. Pero pese a esto la misma no quedo acéfala, sino que se encuentra a cargo mío. Las demás áreas están funcionando correctamente en la actualidad y la Ley 40 tuvo varias modificaciones en el transcurso de los años"* <sup>14</sup>

### **Secretaría-habilitación:**

La cual será desempeñada por un funcionario con el cargo de Secretario-habilitado, quien se debe encargar de reemplazar al Director en caso de ausencia y refrendar con su firma todos los actos del Director del Boletín. Además, es el encargado de recepcionar todos los documentos, edictos, avisos, publicidad, etc., y en general todos los documentos que deban publicarse en el Boletín, como también de recibir los giros correspondientes a ingresos de todo orden, y previa contabilización, proceder a entregar los mismos, diariamente, a la Tesorería General de la Provincia, y llenando los recaudos pertinentes.

Otra función que cumple es tener bajo cuidado los libros, documentación, planillas, ejemplares y correcciones del Boletín, correspondencia, muebles, útiles y elementos generales de la sección y remitir los ejemplares del Boletín Oficial a los suscriptores y entidades oficiales, provinciales o nacionales, según lista visada por el Director.

Finalmente es quien recibe y entrega, previo control y anotaciones pertinentes, los trabajos de impresión realizados en la Sección Talleres Gráficos.

---

<sup>14</sup>Entrevista realizada al Secretario de Legal y Técnica. 29/03/2017

### **Talleres gráficos:**

Los cuales funcionarán como Sección Editorial del Boletín Oficial y estarán a cargo y bajo la inmediata jefatura de un regente, quien será responsable del trabajo que se realice en los mismos, del cuidado de las maquinarias y del uso que se haga de todo el material en existencia. De cualquier anomalía o falta, que se produjese en los Talleres, el Regente iniciará actuaciones y pondrá el hecho de inmediato en conocimiento de la Dirección. El Regente se encarga de firmar y exigir recibo de todo trabajo que se reciba o entregue para el Boletín Oficial o Repartición que la Dirección indique; entregar correcta y puntualmente las ediciones del Boletín Oficial y sus publicaciones anexas; cumplir estrictamente las disposiciones de la Dirección o de la Secretaría-habilitación, consultando cualquier asunto que pueda redundar en mejora de la publicación, a su vez es quien remite a la Dirección, junto con los ejemplares del Boletín, un certificado de la tirada. Y finalmente es quien hace constar al pie de cada aviso los datos sobre iniciación y vencimiento de los mismos.

### **Tercerización de los Talleres Gráficos (1999 – 2009):**

El diccionario que elabora la Real Academia Española (RAE) no reconoce el término tercerización<sup>15</sup>. En cambio, si aparece un concepto que se utiliza como sinónimo: subcontratación. La tercerización o subcontratación es una práctica llevada a cabo por una empresa cuando contrata a otra firma para que preste un servicio que, en un principio, debería ser brindado por ella misma. Este proceso suele realizarse con el objetivo de reducir los costos.

---

<sup>15</sup> <http://definicion.de/tercerizacion/>

En el año 1.999 se llevó a cabo la tercerización de los talleres gráficos del Boletín Oficial. Esto surgió, cuando se gestó la empresa Patagonia Gráfica, quien firmó un contrato por diez años con el Estado provincial, otorgándole a la misma la exclusividad de la impresión del Boletín Oficial de la Provincia y su suplemento, como también la encuadernación, provisión de papel continuo y todo otro trabajo gráfico que requiriera la administración pública central, organismos autárquicos, desconcentrados, descentralizados, empresas del Estado, sociedades anónimas y todas aquellas empresas en las cuales el Estado tenga participación mayoritaria o en la formación de las decisiones societarias y cualquier otra dependencia de Estado provincial.

Sin embargo en el año 2009 el gobierno rionegrino desistió de rescatar –por inviable– a la empresa de servicios tercerizados Patagonia Gráfica y acordó como primera medida con la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) la reincorporación de unos 15 empleados a la órbita estatal. La ex Secretaria de Legal y Técnica informó:

*“la decisión se tomó como consecuencia de que el grave cuadro financiero era irrecuperable para la sociedad anónima conformada por ex trabajadores del Boletín Oficial”<sup>16</sup>*

En este contexto la funcionaria explicó:

*“tiene una deuda muy grande” por aportes a la AFIP, la Dirección General de Rentas (DGR), y con servicios públicos.”<sup>17</sup>*

---

16 Diario Al día FM de la costa del 29/10/2010, Versión digital disponible en [www.rionegro.com.ar](http://www.rionegro.com.ar)

17 Diario Al día FM de la costa del 29/10/2010, Versión digital disponible en [www.rionegro.com.ar](http://www.rionegro.com.ar)

Cuando en marzo de 2009 se le venció el contrato de trabajos con el Estado por espacio de 10 años, el secretario general de la Gobernación, había solicitado a representantes de la empresa que normalizaran la situación contable y jurídica con el propósito de impulsar una prórroga en los servicios de impresión en forma exclusiva. En ese momento, se le quitó la responsabilidad de editar el Boletín Oficial hasta que puedan reconvertirse, mientras que al poco tiempo la AFIP clausuró en forma temporaria las instalaciones y les impuso una multa al verificarse anomalías en la entrega de facturas.

Posteriormente, Dueños de 13 imprentas y talleres gráficos de Viedma y Patagones presentaron ante la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de Río Negro una denuncia por presunto incumplimiento de los deberes de funcionario público, y eventualmente por imputaciones administrativas como penales que le puedan caber, contra la Comisión de Administración y Fiscalización de la empresa tercerizada Patagonia Gráfica S.A, de la capital rionegrina.

En el escrito explicaron que: "se pretende determinar, por hallarse dicha empresa al borde del quebranto, a pesar de los importantes beneficios recibidos durante diez años por imperio del contrato de concesión exclusiva suscripto con el Estado provincial, si la referida Comisión tiene responsabilidad en esa situación por falta del debido control a su cargo, destinado a velar por los intereses públicos e, indirectamente, de los de todos los ciudadanos rionegrinos"<sup>18</sup>

<sup>18</sup>Diario La palabra del 23/06/2010, Versión digital disponible en [www.diariolapalabra.com.ar](http://www.diariolapalabra.com.ar)

Debido a esto se llegó a la conclusión de que el rescate era imposible. La funcionaria reveló que el tema fue tratado con el principal gremio estatal en el marco de acuerdos que suelen establecerse en el Consejo Provincial de la Función Pública y agregó que:

*"vimos con la UPCN que se hacía dificultoso un contrato cumplible, y por lo tanto hablamos con el gobernador llegándose a la conclusión de que la experiencia de la tercerización no había sido exitosa, con lo cual tomó la decisión política de no desentenderse de la situación"* <sup>19</sup>

Finalmente en este contexto, un ex empleado del Boletín Oficial y Patagonia Gráfica contó, que en su momento el Estado les propuso tercerizar el servicio de impresión asegurándoles a él y diez compañeros más que el funcionamiento y rendición iban hacer más favorables. Al respecto exclamó:

*"El estado nos dejó a la deriva, no había quien controle y con el tiempo los organismos públicos dejaron de trabajar con la imprenta, otros nos dejaron con muchas deudas, como fue el caso del I.P.R.O.S.S quien quedo con una deuda de alrededor de ochenta mil pesos en aquel entonces. La empresa presentó quiebra y nosotros fuimos reubicados nuevamente en el Estado provincial"* <sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Diario Al día FM de la costa del 23/06/2010, Versión digital disponible en [www.rionegro.com.ar](http://www.rionegro.com.ar)

<sup>20</sup> Entrevista realizada a un ex empleado del Boletín Oficial. 03/06/2017

## **Archivo:**

El Archivo tiene como funciones archivar diez ejemplares de cada edición del Boletín Oficial, bajo la prohibición absoluta de venderlos, cederlos o facilitarlos a personas o dependencia oficial alguna. A su vez se encarga de reservar los ejemplares suficientes para la confección de colecciones y para satisfacer los pedidos de dependencias o personas no suscriptoras. Por otra parte es el encargado de conservar de forma ordenada y registrada la existencia de ejemplares, colecciones y publicaciones anexas al Boletín Oficial. Otra función que posee es archivar textos originales, documentos, notas y en general todas las actuaciones correspondientes al Boletín, como también se encarga de conservar un ejemplar de todos los trabajos de impresión que se realicen en la Sección Talleres Gráficos. Asimismo lleva un registro de tarifas periodísticas por publicaciones oficiales en órganos de la prensa privada, a efectos de evacuar consulta de la administración pública; y finalmente organiza un fichero general de las publicaciones efectuadas en el Boletín Oficial, que comprenderá:

- Leyes provinciales.
- Decretos del Poder Ejecutivo.
- Resoluciones Ministeriales.
- Avisos oficiales.
- Sentencias judiciales.
- Edictos judiciales.
- Publicaciones oficiales.
- Publicaciones de municipalidades y comisiones de fomento.

- Publicaciones que efectúen las sociedades civiles o comerciales.
- Ventas y transferencias de negocios.
- Marcas y señales de hacienda.
- Edictos administrativos.

Una vez distinguidas y caracterizadas las áreas del Boletín Oficial, el Secretario de Legal y Técnica informó que no cuentan con un organigrama, sólo poseen el Decreto Reglamentario y asegura que no hay casi organigramas en la administración pública. A su vez comentó que cuando se construyó la Secretaría de Estado de la Legal y Técnica, se elevó a la jerarquía del organismo, con lo cual pasó a ser otra estructura aparte, pero luego con el tiempo se bajó el rango de dicha Secretaría. Aun así sigue funcionando

### **3.2 Secciones del Boletín Oficial:**

Queda establecido en el decreto 1443, la compaginación del Boletín Oficial, la cual se efectuará en base a tres secciones principales: A) Administrativa; B) Judicial y C) Comercio, Industria, Entidades Civiles y Comerciales, a continuación se detalla las publicaciones que se realizan en cada sección.

#### **Sección Administrativa:**

- Las leyes promulgadas por el Poder Ejecutivo.
- Los decretos del Poder Ejecutivo.
- Las resoluciones ministeriales de interés general, en los casos en que se ordene su publicación.

- Todos los instrumentos públicos y privados, actos, contratos o instrumentos cuya publicación disponga la ley.
- Los balances de tesorería, estado de la recaudación impositiva general, estadística y demás información de interés general, cuya publicación se ordene.
- Las resoluciones, documentos y actos en general de las reparticiones autónomas o autárquicas de la Provincia, cuando se estime de interés.
- Los llamados de licitación, avisos, ordenanzas, resoluciones y demás actos o documentos de interés general cuya inserción soliciten las municipalidades y comisiones de fomento.

#### **Sección Judicial:**

- Edictos, cédulas, citaciones, emplazamiento, avisos de remates judiciales y toda otra publicación que hubiere sido ordenada en los juicios de cualquier fuero y jurisdicción de la Provincia, sin perjuicio de su publicación en órganos de la prensa privada.
- Las acordadas y toda otra disposición emanada del Superior Tribunal de Justicia, cuando este Cuerpo así lo requiera.
- Los turnos judiciales de los tribunales provinciales y la nómina de magistrados actuantes.

#### **Sección Comercio, Industria y entidades civiles y comerciales:**

- Los estatutos, balances, contratos y convocatorias.
- Los avisos y todos los actos que por disposición legal o judicial deba publicar el comercio, la industria, las entidades civiles y comerciales.

Es este punto el Secretario de Legal y Técnica expresó lo siguiente:

*"el formato del Boletín oficial sigue siendo igual a lo que el Decreto Reglamentario establece, de ésta manera se mantiene el orden del mismo"*<sup>21</sup>

Queda determinado que las tarifas del Boletín Oficial serán fijadas por el Poder Ejecutivo, con arreglo a las disposiciones del artículo 12 de la ley N° 40.

*Finalmente el secretario informó que: "hay una persona encargada de realizar los fondos, es decir rendir todas las facturas. Cuando un particular publica algo, se le informa el monto que debe abonar y se le entrega una factura; con ella la persona debe dirigirse al banco y realizar el correspondiente depósito a Rentas Generales. Además, al finalizar cada mes, el responsable de confeccionar el fondo, con las facturas y los depósitos recibidos, debe constatar que coincidan para rendir el fondo a Rentas Generales, donde será controlado y se dará la aprobación o no del mismo."*

---

<sup>21</sup> Entrevista realizada al Secretario de Legal y Técnica, 29/03/2017

## CAPÍTULO IV

### DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: SUJETOS DE DERECHO Y OBLIGACIÓN.

#### 4.1 Tipo o modalidad de información:

La ley Nacional N° 27.275 tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública, fundándose en diferentes principios:

La presunción de publicidad, el cual determina que toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por esta ley.

La transparencia y máxima divulgación, que determina que toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas. El acceso a la información pública sólo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican.

El informalismo, establece que las reglas de procedimiento para acceder a la información deben facilitar el ejercicio del derecho y su inobservancia no podrá constituir un obstáculo para ello. Los sujetos obligados no pueden fundar el rechazo de la solicitud de información en el incumplimiento de requisitos formales o de reglas de procedimiento.

El máximo acceso, el cual determina que la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles. Asimismo la información debe ser accesible en

formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento por medios automáticos que permitan su reutilización o su redistribución por parte de terceros. En aquel caso en el que parte de la información se encuadre dentro de las excepciones taxativamente establecidas por la ley, la información no exceptuada debe ser publicada en una versión del documento que tache, oculte o disocie aquellas partes sujetas a la excepción.

Otra determinación de la ya mencionada Ley, es que se debe entregar información a todas las personas que lo soliciten, en condiciones de igualdad, excluyendo cualquier forma de discriminación y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud. La información debe ser publicada con la máxima celeridad y en tiempos compatibles con la preservación de su valor. Asimismo el acceso a la información debe ser gratuito.

Por otra parte la ley establece que se deben realizar controles en el cumplimiento de las normas que regulan el derecho de acceso a la información, el cual será objeto de fiscalización permanente. Las resoluciones que denieguen solicitudes de acceso a la información, como el silencio del sujeto obligado requerido, la ambigüedad o la inexactitud de su respuesta, podrán ser recurridas ante el órgano competente. El incumplimiento de las obligaciones que esta ley impone originará responsabilidades y dará lugar a las sanciones que correspondan.

Los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la

validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información.

Finalmente la interpretación de las disposiciones o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información. Es por ello que ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra, o no, en su poder o negar la divulgación de un documento de conformidad con las excepciones contenidas en la ley, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información.

El último principio que establece la ley es denominado Buena fe, y estipula que para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan la cultura de transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.

El derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información.

La información pública es definida como todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos generen, obtengan, transformen, controlen o custodien; y por documento se entiende, todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la mencionada ley, independientemente de su

forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial. Toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado. La información debe ser brindada en el estado en el que se encuentre al momento de efectuarse la solicitud, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla.

#### **4.2 Sujetos obligados a brindar información pública:**

De acuerdo a la Ley 27.275 sobre Derecho de Acceso a la Información pública, son sujetos obligados a brindar información pública, la administración pública nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social; el Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito; el Poder Judicial de la Nación; el Ministerio Público Fiscal de la Nación. el Ministerio Público de la Defensa; el Consejo de la Magistratura; las empresas y sociedades del Estado que abarcan a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias; las empresas y sociedades en las cuales el Estado nacional tenga una participación minoritaria, pero sólo en lo referido a la participación estatal; concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio

de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual

También están obligados a brindar información todas aquellas organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos, en lo que se refiera, únicamente, a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos; instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional; personas jurídicas públicas no estatales en todo aquello que estuviese regulado por el derecho público, y en lo que se refiera a la información producida o relacionada con los fondos públicos recibidos; fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado nacional; los entes cooperadores con los que la administración pública nacional hubiera celebrado o celebre convenios que tengan por objeto la cooperación técnica o financiera con organismos estatales; el Banco Central de la República Argentina; los entes interjurisdiccionales en los que el Estado nacional tenga participación o representación; los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente.

En caso de que no se cumpla con la mencionada ley, se considera causal de mal desempeño.

### 4.3 Usuarios del Boletín Oficial de Río Negro.

El subsecretario actual de Legal y Técnica informó que todos los ciudadanos tienen acceso al Boletín oficial, tanto en formato papel como digital. Asimismo manifestó que quienes acceden al mismo son organismos públicos, centralizados y descentralizados, como también privados. Entre ellos mencionó sociedades, asociaciones y partidos políticos a modo de ejemplo, y contó que en él se publican llamados a asambleas, estatutos, edictos de sucesión o desalojo, como también pedido de búsqueda de personas, cuando éstas no logran ser ubicadas.

En este contexto es necesario definir qué se entiende por organismos centralizados y descentralizados.

“La centralización implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración. Es el estadio más primitivo de la administración pública central”<sup>22</sup> comprendiendo los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, junto el Ministerio Público. Y “la descentralización aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituida por órganos propios que expresan la voluntad del ente”<sup>23</sup>. Estos últimos se caracterizan por poseer personalidad jurídica propia, esto es, pueden actuar por sí mismos, en nombre propio, estando en juicio como actores o demandados, celebrando contratos en su nombre, etc. Asimismo cuentan o han contado con una asignación legal de

---

22 Gordillo, Agustín. Clasificación de Entes Públicos. Capítulo IV.

23 Gordillo, Agustín. Clasificación de Entes Públicos. Capítulo IV.

recursos, o sea, que tienen por ley la percepción de algún impuesto o tasa, o reciben sus fondos regularmente del presupuesto general, o por fin, los han recibido en el momento de su creación aunque después se manejen exclusivamente con los ingresos obtenidos de su actividad. Su patrimonio es estatal, o dicho de otra manera, estas entidades son de "propiedad" del Estado, en el sentido de que el Estado central puede eventualmente suprimir el ente y establecer el destino de sus fondos como desee, disponiendo de ellos como propios.

Otra característica importante es que tienen la facultad de administrarse a sí mismos, es decir que cuentan con la competencia para resolver sus problemas, sin recurrir a la administración central más que en los casos expresamente previstos. Con todo, hay una permanente oscilación entre la tendencia legislativa a liberarlas de los controles de la administración central y la inclinación del P.E. a someterlas a sus "controles de legalidad."

Estos entes son creados por el Estado. Se ha discutido si podían ser creadas por decreto, pero la ley de contabilidad establecía que debían serlo por ley, excepto las empresas del Estado que por autorización legal expresa podían ser creadas por decreto.

Finalmente existe una duda respecto a si puede agregarse como característica de las entidades estatales descentralizadas, el que éstas persigan un fin público, por oposición a comercial o industrial. En efecto, históricamente el Estado no se ha limitado a realizar sus clásicas actividades públicas administrativas, sino que también invadió en su momento este otro tipo de tareas, algunas de las cuales no han sido nuevamente privatizadas o, a la inversa, han

sido reestatizadas. En consecuencia, no podemos caracterizar en forma genérica a los entes estatales descentralizados como portadores única y exclusivamente de fines administrativos, sino que debemos admitir la posibilidad de que de hecho efectúen actividades comerciales o industriales.

Por otra parte, en cuanto al acceso de los ciudadanos a la lectura del Boletín Oficial el Subsecretario de Legal y Técnica manifestó:

*“Pienso que su acceso depende del trabajo que realicen, por ejemplo los abogados hacen uso habitual del Boletín oficial por su labor. Obviamente los actos de gobiernos son importantes y está garantizado que la información es la correcta, pero creo que al ciudadano no le interesa leerlo y no por una cuestión de no entenderlo. Tanto la gente mayor, como los jóvenes no se interesan. En el Boletín Oficial se encuentran todos los actos de gobierno, puede ser que a veces no se entienda por su formato y diferentes secciones, pero también es cierto que así como hay personas q no lo leen, hay otras que lo leen todos*

*Finalmente* exclamó que considera que la lectura no es habitual y que no es de entretenimiento tampoco. Destacando que la gente se interesa más en leer un diario y la opinión de un periodista, que lo que dice el Boletín Oficial; pero remarcó que la diferencia del boletín Oficial es que todo lo que se publica en él, es totalmente legítimo, ya que tiene la garantía que lo que está publicado es lo q vale, es información fidedigna y no se le puede dar otra interpretación, como sí ocurre con los diarios.

24 Entrevista realizada al Secretario de Legal y Técnica. 29/03/2017

Por otra parte es necesario remarcar que el boletín oficial de la provincia de Río Negro cuenta con suscriptos. Según el decreto N° 1443, las suscripciones, ventas y avisos, deberán ser pagados por los interesados en la Tesorería General de la Provincia, cuando se trate de recaudaciones correspondientes a la Capital. En los casos que pertenezcan a localidades del interior, deberá remitirse a la Dirección del Boletín los giros respectivos. Solamente quedan exceptuadas de todo pago las publicaciones que efectúen los organismos oficiales de la provincia y las personas con certificado judicial de pobreza. Por otra parte la Dirección del Boletín Oficial deberá adoptar las providencias necesarias para asegurar su conveniente distribución entre los diversos Poderes de la Provincia, sin cargo. Las municipalidades y comisiones de fomento, abonarán el 50 (por ciento) del importe correspondiente a las "tarifas por suscripción" o "compra de ejemplares". Los envíos de los ejemplares del Boletín Oficial, se iniciarán el día 1º del mes siguiente al del pago de la suscripción. Los avisos de reparticiones nacionales, se exceptúan del pago adelantado, ya que dichos importes se cobraran mediante las gestiones administrativas usuales posteriores al acto de publicación.

Dentro de los usuarios del Estado nos abocamos en conocer qué oficinas y/o reparticiones lo utilizan en los tres poderes.

Se comenzó por el *Poder Ejecutivo*, allí las reparticiones que utilizan el Boletín Oficial son:

- Ministerio de Gobierno
- Ministerio de Seguridad y Justicia
- Ministerio de Economía
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos

- Ministerio de Educación y Derechos Humanos
- Ministerio de Desarrollo Social
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
- Ministerio Turismo, Cultura y Deporte
- Secretaria General de la Gobernación
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Trabajo
- Secretaría de Medios
- Secretaría de Planificación
- Secretaria Legal y Técnica
- Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable
- Presidente Tribunal de Cuentas
- Vocales Tribunal de Cuentas
- Fiscalía de Estado
- Contaduría General
- Comisión de Transacciones Judiciales

En este contexto se realizó una entrevista en la Contaduría General de la Provincia, específicamente a la Jefa del Servicio Coparticipación Municipal y del Registro de Embargos Judiciales a los Municipios de la Provincia.

La misma comunicó que la principal tarea que realiza es liquidar la Coparticipación de Impuestos y Regalías a los Municipios y Comisiones de Fomento de la Provincia (Ley N° 1946); además de liquidaciones por Fondo Federal Solidario (SOJA), liquidación de regalías hidrocarburíferas, tasas municipales (Ley N° 4273), regalías mineras, liquidación del acuerdo Nación-Provincias (Ley N° 5112). Asimismo informó que otra tarea central del servicio es

registrar, ejecutar y controlar los embargos que la justicia ordene sobre los recursos de los Municipios y por último es responsabilidad del servicio elaborar el informe anual para la cuenta de inversión (donde se informan los gastos y ejecuciones presupuestarias anuales) que la Contaduría eleva al Tribunal de Cuentas de la Provincia para su aprobación en la Legislatura Provincial.

En cuanto al uso del Boletín Oficial indicó que es de uso frecuente en el servicio, puesto que deben informarse de Leyes, Decretos, Resoluciones y/u Ordenanzas Municipales que traten sobre temas municipales, sobre todo respecto de situaciones legales, financieras, económicas y/o contables que afecten los recursos municipales o cualquier otra situación.

Finalmente hizo saber, que considera que el mismo está estructurado de manera en que cualquier ciudadano pueda acceder y comprender su lenguaje, más allá de que no siempre está toda la información ordenada. Su estructura en general es acorde a la información que brinda, así como su diseño. Agregando que es de libre acceso a los ciudadanos a partir de su digitalización.

En segundo lugar se encuentra el *Poder Legislativo*, en él las oficinas que lo utilizan son las siguientes:

- Biblioteca.
- Información Parlamentaria.
- Departamento de Asuntos Legislativos.
- Digesto Jurídico.

En la Legislatura se concretó una entrevista al Jefe del Departamento de Asuntos Legislativos. Quien informó que la misión de ese sector es asegurar el cumplimiento del trámite reglamentario de acuerdo con las leyes vigentes, el reglamento interno y la Constitución Nacional.

Asimismo informó que sus funciones son: recepción y seguimiento de las iniciativas sociales y parlamentarias hasta su tratamiento en cámara y posterior comunicación; elevar iniciativas (leyes, declaraciones, comunicaciones y resoluciones) a las comisiones legislativas que intervengan y tomen retorno de los expedientes con despacho de comisiones; confección del orden del día, con los expedientes que labor parlamentaria decidió su tratamiento en cámara; resolución de convocatoria en la sesión y notificación correspondiente; armado del boletín de asuntos entrados, solicitud a comisiones de los expedientes que serán tratados en cámara y no están en asuntos legislativos o sin trámite reglamentario. Asistencia a comisiones. Asistencia parlamentaria a la sesión.

Por otra parte indicó que chequean el Boletín Oficial cada 10 días promedio, solo para ver si salen publicadas las leyes, en la sección administrativa "Leyes". Su finalidad es conseguir el número asignado al proyecto de ley sancionado por la Legislatura, ese número lleva un decreto de publicación que también lo utiliza para la carga digital de la página, para que luego los usuarios comunes y de interés puedan visualizar en la página de la legislatura en la carga de leyes.

Asimismo informó que otra sección que chequean es la de comercio, industria y entidades civiles, ya que ahí salen publicadas las "fe de erratas", lo cual hace referencia a un error u omisión de algún dato enviado de las leyes al poder ejecutivo y que luego son enviados al Boletín para su publicación. En caso de no

ser bien publicado se eleva una nota al Secretario de Legal y Técnico de la provincia para que él, con una fe erratas lo subsane, y cuando sale publicado nuevamente con la salvedad, se adjunta copia del mismo a la Ley de referencia.

Finalmente opinó que el Boletín Oficial, es de fácil acceso y fácil lectura para cualquier lector, en la medida de lo que realmente busque el lector externo, ya que hay un sumario que te indica por secciones los temas principales. Asimismo informó que el Boletín Oficial lo podés tener en papel por el momento y sino por el portal de gobierno de la provincia está digitalmente, y la búsqueda la poder hacer con el buscador del sistema informático que tengas.

Y en tercer lugar, se encuentra el *Poder Judicial* donde las oficinas que utilizan el boletín Oficial son:

- Administración General. Departamento de Compras y ventas de bienes y servicios.
- Recursos Humanos.
- Contaduría General. Departamento de Sueldos.
- Biblioteca.
- Juzgados.

Dentro del Poder Judicial, se realizó una entrevista a una empleada del Departamento de compras y ventas de bienes y servicios. La misma informó que sus actividades diarias son: compra de bienes y servicios destinados al servicio de justicia, realización de expedientes a tal fin. Elaboración de contratos de prestación de servicios y locaciones de inmuebles.

En cuanto al uso del Boletín Oficial, la sección que utilizan es la que se realizan los días lunes y jueves. Desde el sector mencionado anteriormente se mandan a publicar los avisos a llamados a licitación pública, como así también algunas resoluciones del superior tribunal de justicia. Asimismo se utiliza para la búsqueda de decretos publicados que afecten trámites realizados en el área.

Asimismo informó que la frecuencia del uso es continua, ya que se tramitan varias licitaciones públicas que conforman la Ley H N° 3186 y se deben publicar los avisos de llamados durante, al menos un día en el Boletín oficial.

En cuanto al uso del mismo, considera que cualquier ciudadano puede acceder al boletín y comprender su lenguaje, ya que es fácil ingresar a la página y al estar los archivos subidos por fechas se hace aún más práctica la búsqueda.

Por otra parte, dentro de los usuarios del Boletín Oficial, teniendo en cuenta lo que expresó el Secretario de Legal y Técnica, quien hizo saber que los abogados eran quienes lo utilizaban, se realizó una a uno de ellos; él mismo postuló que es abogado, desempeñado en el libre ejercicio de la profesión, es decir, que no se desempeña en la justicia en relación de dependencia.

Asimismo opinó que en nuestro país la forma de gobierno establecida constitucionalmente es una República, lo que implica: Vivir en democracia (forma de gobierno donde el poder lo ejerce el pueblo a través de sus representantes). En cuanto a la publicidad de los actos de Gobierno, exclamó, que todo lo que determine el Gobierno se debe de dar a conocer al Pueblo. De la misma forma que el dictado de leyes (nadie puede ignorar y respaldar sus actos en el

desconocimiento de las leyes). Para dar por sentado este principio, dando conocimiento al público, se crea el Boletín Oficial, de libre acceso a los habitantes y cuyo dictado está a cargo del Estado. Recordar: que al finalizar cada ley, antes de ser obligatorio expresa: "promulgado, publicado, archívese", poniendo además un determinado plazo a partir del cual una vez publicado, pasa a ser obligatoria para todos los ciudadanos.

En cuanto a su uso, en la práctica, es relativo, es más, la gran mayoría de la población ignora su existencia, ya que su contenido lo toman los libros, publicaciones, manuales de trabajo, etc. y hoy en día la informática.

Finalmente expresó que no está estructurado de forma que sea de fácil acceso, ni su comprensión por el ciudadano común. De hecho, para recurrir con cualquier reclamo a la justicia, se debe hacer patrocinado con un profesional del derecho (abogado), quienes tienen las herramientas necesarias para interpretar y aplicar la ley publicada. Pero esto hoy, no resulta relevante con la gran difusión que tienen los actos de gobierno y el debate parlamentario, por estudiosos del derecho, periodismo, opinólogos, etc. Pero, si, sigue siendo por excelencia el acto con el cual a través de Boletín Oficial se da cumplida con la obligación Gubernamental de hacer públicos los actos de Gobierno.

Para finalizar el tema s sobre el uso del Boletín Oficial, se realizaron varias al público en General. Muchas de ellas a empleados públicos, empleados de comercio, empleados privados, docentes y gente sin empleo. La mayoría de los dos expresó no haber leído nunca el Boletín Oficial. Algunos tenían una mínima

idea de lo que se publica en el mismo y una de las das, remarcó haber accedido a la lectura del mismo actualmente, porque allí se publican las reformas en cuanto al manejo de horas extras en su puesto laboral.

Todos los demás coincidieron en que no acceden a leer el Boletín Oficial de forma diaria, ni regular, ya que tampoco ninguno de ellos lo utiliza en sus tareas laborales (aquellos que están empleados). Debido a esto no pudieron responder si creían que él mismo estaba estructurado de manera sencilla, que permita la comprensión de cualquier usuario, ya que desconocen cómo se encuentra escrito. A diferencia de quienes se realizan sus tareas laborales con el mismo, quienes pudieron brindar otra tipo de información ya mencionada anteriormente.

## CAPÍTULO V

### CONSIDERACIONES FINALES

Con el objetivo de finalizar el presente trabajo, resulta pertinente en un primer momento, remitirnos a aquellos lineamientos señalados al inicio del mismo.

Nuestra investigación parte de considerar relevante, conocer un medio de difusión, mediante el cual se publican los actos de gobierno, denominado Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro. En este contexto, resulta de gran relevancia conocer las características y funcionamiento del mismo, centrándonos en su uso y difusión.

El supuesto teórico en discusión deriva del desconocimiento del Boletín Oficial por parte de la sociedad, la poca lectura y difusión del mismo. Teniendo en cuenta que es de acceso público y gratuito, y que en él se lleva a cabo la rendición de cuentas por parte del Estado, constituyendo así, una herramienta de control ciudadano que tiene como objetivo brindar transparencia en el accionar del Estado.

Este supuesto teórico se fundamentó en la realización de un trabajo final en la materia Seminario de Integración<sup>25</sup>. En este punto, resulta relevante mencionar que en un primer momento, el trabajo de investigación estaba solamente abocado a conocer el proceso de tercerización que se llevó a cabo en el Boletín Oficial entre los años 1999 – 2009; titulado “Tercerización del Boletín Oficial en la Provincia de Río Negro”. Luego de dar a conocer el mismo al Director de Tesis, y analizar el tema, nos pareció que el resultado de dicha investigación sería muy

---

<sup>25</sup> Materia Seminario de Integración, Lic. en Administración Pública, Universidad Nacional del Comahue, Zona Atlántica.

acotado, por lo que decidimos modificarlo. Resultándonos más interesante y productivo, conocer la publicidad de los actos de gobierno que se da mediante el Boletín Oficial, su uso, difusión y funcionamiento en la actualidad.

Asimismo, otra observación efectuada fue el título, ya que consideramos que él mismo estaba mal formulado, debido a que en su momento no se tercerizó el Boletín Oficial en tanto órgano, sino que sólo se tercerizaron los talleres gráficos, es decir, que la impresión del Boletín oficial pasó a estar a cargo de la empresa privada Patagonia Gráfica, con el fin de abaratar costos y que haya un mejor funcionamiento. Por consiguiente el proceso de tercerización quedó incluido en uno de los capítulos, y no como tema central de investigación.

A partir de aquí, nos planteamos como propósito general, analizar si en la ciudad de Viedma, provincia de Río Negro, el Boletín Oficial en tanto órgano de difusión de los actos de gobierno, constituye una herramienta accesible para que la sociedad la utilice como un medio de control ciudadano, desde sus inicios hasta el año 2017.

En este marco y en relación a los diferentes propósitos específicos, la investigación ha sido estructurada en una serie de capítulos.

El primer objetivo propuesto se titula: "Publicidad de los actos de gobierno. Elementos teóricos y conceptuales". Allí se define que la publicidad de los actos de gobierno, es uno de los principios básicos de nuestro sistema Republicano y su esencia democrática permite que el pueblo pueda conocer la actividad que llevan adelante sus representantes. Asimismo, queda establecido que el derecho al acceso de la información es un instrumento para hacer efectivos los principios de transparencia y rendición de cuentas en la actuación de las administraciones

públicas y al mismo tiempo, es un requisito para la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y en los procesos de toma de decisiones de las administraciones públicas. Sin embargo, esto en la práctica, no se da de forma tan sencilla. Al momento de recolectar información en el Boletín Oficial, nos encontramos con empleados que no quisieron hablar sin una previa autorización de sus superiores. Logramos una entrevista con el Secretario de la Legal y Técnica, quien pudo brindar información útil para el desarrollo de la investigación. Sin embargo y lamentablemente no se pudo concretar ninguna entrevista con el personal de allí.

En este capítulo, también se detallan los antecedentes del tema, la legislación Nacional, formas de control en el estado, el Boletín oficial a nivel Nacional y concluye con nuestro tema central, el Boletín oficial en la Provincia de Río Negro, donde nos planteamos nuestros interrogantes de la investigación, los cuales mediante una matriz de datos, guiaron nuestra tesis.

El segundo capítulo se tituló: "Marco normativo que regula la publicidad de los actos de gobierno, tanto en ámbito federal como provincial."

En este capítulo lo que se buscó fue dejar en claro, que el libre acceso a la información presume transparencia en la gestión de gobierno que redundará en beneficio de una mejor imagen de las instituciones democráticas frente a la ciudadanía. Es por ello que debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementen la transparencia de los actos de gobierno permitiendo un acceso igualitario a la información. De esta forma se hace mención a las leyes y decretos que se relacionan con este tema, para luego referirnos a la publicidad de los actos,

enfocándonos en nuestro objeto de estudio, el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro.

Aquí se realizó un breve detalle de todas las modificaciones que sufrió la Ley Nº 40 de creación del Boletín Oficial, desde su creación en el año 1.958 hasta la actualidad (2.017) algunas aún vigentes y otras no, con el propósito de conocer el funcionamiento del mismo y su reglamento interno, en cuanto a publicidades, costo, y formas de trabajo.

A su vez, se hace mención de la digitalización del Boletín Oficial a nivel nacional y provincial. En este punto, es necesario mencionar que al momento de realizar las entrevistas, el proyecto de digitalización en la provincia de Río Negro estaba en pleno proceso, es decir, era algo pendiente a realizar. Este año, a partir de febrero de 2.018 fue digitalizado, es decir que se encuentra en versión online, accediendo a la página web [www.rionegro.gov.ar](http://www.rionegro.gov.ar), allí se pueden visualizar por año los boletines oficiales publicados. De esta forma se suprimió la versión papel; y el mismo está al alcance de cualquier persona.

El tercer capítulo se denominó: "Estructura organizativa del Boletín Oficial, áreas y secciones."

Aquí encontramos como se estructura el mismo, según la ley de creación, ya mencionada con anterioridad, número 40. En ella se especifica que el mismo cuenta con cuatro áreas, Dirección, Secretaría – habilitación, talleres gráficos y el archivo. Sin embargo en la actualidad, esto no estaría funcionando de tal manera, ya que se pudo constatar mediante una entrevista que el área de dirección, considerado un área con gran relevancia y responsabilidades, se encuentra acéfala hace varios años. Esto demuestra que la Ley no está vigente en algunos

aspectos, o que no se respeta en su totalidad. En este punto es importante mencionar, que no se logro concretar ninguna entrevista con el personal de allí, debido a que estos no accedieron a responder ninguna pregunta sin una previa autorización de su superior, por ende no se logro conocer el funcionamiento interno actual del Boletín Oficial.

Otro tema desarrollado en este capítulo, es la tercerización que se dio en los talleres gráficos en el año 1.999, cuando la impresión pasó a manos de la empresa privada Patagonia Gráfica, quien seria la encargada de realizar la impresión del mismo. Sin embargo durante esos años, la empresa presentó muchas irregularidades, lo que llevó al Estado provincial no renovar el contrato. Empleado del mismo, quien vivió y describió dicha situación, afirmó mediante una entrevista, que el Estado los dejó a la deriva, que nadie los controlaba y que muchos organismos públicos desistieron de abonar, dejando por ende, muchas deudas.

Finalmente en este capítulo se detallan las tres secciones que conforman la estructura del Boletín Oficial, administrativa, judicial y de comercio, industria y entidades civiles y comerciales. En este punto es interesante mencionar, que si bien las áreas están detalladas, la información que se publica en el mismo, posee ciertas complejidades, que cualquier persona que acceda al mismo no lograría comprender fácilmente. Esto se debe a que se publican documentos, con vocabulario específico y poco usual para el ciudadano, como es el caso de una Ley o decreto. Es por ello, que considero, que para una persona es más sencillo y entretenido leer un diario o revista, que el Boletín Oficial.

El cuarto y último capítulo de nuestra investigación está titulado “Derecho de acceso a la información pública: sujetos de derecho y obligación.” Aquí se plantean los diferentes principios que establece la ley Nacional N° 27.275 que tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. Se encuentran también detallados los sujetos que están obligados a brindar información al público en general.

Es importante remitirnos a nuestro marco teórico, donde señalamos de acuerdo a Joaquín Pinotti que la publicidad de los actos de gobierno es uno de los principios básicos de nuestro sistema republicano, que permite que la comunidad cuente con una serie de instrumentos para ejercer el control ciudadano sobre los gobernantes. A partir de aquí, teniendo en cuenta que mediante el Boletín Oficial se lleva a cabo la publicidad de los actos del gobierno, nos abocamos en los usuarios del mismo, a partir de las indagaciones realizadas, se pudo constatar que parte de la sociedad desconoce el propósito del Boletín Oficial, ya que no han accedido a su lectura con lo cual desconocen cómo se encuentra estructurado, que es lo que se publica y cuál es la función principal del mismo. Esto provoca que no se le dé el uso ni la importancia correspondiente que este merece. Las personas que accedieron a responder los cuestionarios expresaron que sólo lo han escuchado nombrar, o que tienen una idea básica de lo que es, pero que jamás lo han leído. Algunas de las personas que accedieron a brindar información para el desarrollo de esta tesis, son empleados de diferentes organismos, como la UPCN, IPROSS, Ministerio Público Fiscal, Ministerio de Salud, Ministerio de desarrollo social, Maestras, empleados de comercio, y personas sin empleo.

Sin embargo esto no sucede, con aquellas personas que trabajan de forma diaria con el mismo, y esto se debe a la labor que realizan en sus puestos de trabajo, constatándose mediante entrevistas realizadas en los tres poderes del Estado, Judicial, Legislativo y Ejecutivo. Lo mismo ocurre con profesionales, como es el caso de los abogados, quienes lo utilizan en su labor diaria. Uno de ellos expuso mediante una entrevista, que a su parecer, el Boletín Oficial no se encuentra estructurado de forma tal que cualquier ciudadano que acceda a él pueda comprenderlo, agregando también que cualquier persona que quiera acceder a la justicia, debe ser patrocinado por un profesional del derecho, para poder interpretar y aplicar la ley en cuestión.

A partir de toda la información recolectada se puede decir entonces, que el Boletín Oficial es una herramienta que facilita información a los tres poderes del Estado, como también a aquellos ciudadanos que están vinculados a alguna actividad profesional, como es el claro ejemplo de un abogado o cualquier otra persona que lo utilice en sus puestos laborales.

En cuanto al ciudadano común, ninguna de las personas entrevistada manifestó leer o haber leído el mismo por interés propio, salvo una, quien dijo haber accedido al mismo en busca de información con respecto a horas extras en su trabajo. El resto de las personas manifestó conocer sólo el nombre.

Por lo tanto se puede corroborar con la hipótesis planteada al inicio de esta investigación donde se plantea que el Boletín Oficial no es una herramienta que genere transparencia en el actuar del gobierno, esto se debe a la falta de conocimiento por parte de la sociedad, y a la amplia información que el Boletín Oficial contiene, lo que hace que su lectura sea poco habitual en un ciudadano

común. O que este sólo acceda a su lectura por algún tema específico, como puede ser un edicto judicial, el llamado a una a una licitación pública, concursos públicos, entre otros.

Considero que aunque los ciudadanos no accedan a su lectura por interés propio, mucha información que se publica en él, llega igual a los usuarios, mediante noticias y periódicos. Donde se publica la idea central, de forma más tolerable y entendible a los ojos del lector, considerando que el Boletín Oficial es muy amplio y con vocabulario específico.

Sin embargo es necesario remarcar que el Boletín Oficial respeta la normativa en cuanto a publicidad, asimismo es de acceso público, es decir, que no existen restricciones en cuanto a privacidad ya que como se menciona con anterioridad actualmente se encuentra colgado en una página web sin costos, que lo único que requiere es contar con una computadora con acceso a Internet, y en caso de que esto no sea posible, lo pueden visualizar en formato papel, acercándose hasta el Boletín Oficial, en la ciudad de Viedma. Por lo tanto aquí lo que falla es el interés del ciudadano por acceder al mismo.

Para finalizar sostengo que es necesario que haya cambio cultural, que la sociedad se interiorice con el tema, que conozca y que haya interés propio de acceder al mismo y no sólo sea por obligación, para cumplir con su labor diaria o brindar un servicio. Es necesario fortalecer los espacios de participación ciudadana en los asuntos públicos. De esta forma habría mayor control ciudadano, transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado, siendo estos tres principios según la CEPAL los estándares de un Gobierno Abierto, el cual habla

fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas.

## BIBLIOGRAFIA

Rodríguez Villafañe, Miguel Julio (2002). El acceso a la información pública. En el Seminario Internacional "El derecho de acceso a la información pública y Habeas Data", organizado por la Universidad Iberoamericana de México, Fundación Konrad Adenauer, fundación Probidad y CREA internacional de la agencia internacional de Desarrollo USAID, 29 al 30 de agosto, San Salvador, México.

Oszlak, Oscar (2013) Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC Septiembre de 2013.

Pinotti, Joaquín (2011) La publicidad de los actos de gobierno en el ámbito legislativo. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año V, Número Especial. Disponible en: [www.derecho.uba.ar/revistagioja/](http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/).

Saba, Roberto (2014) "El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno". Recuperado en: [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/3/art/art7.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/3/art/art7.pdf)

El derecho de acceso a la información pública. Informe extraordinario. Marzo 2012.

Gerosa Lewis, Ricardo Tomas (2013). La ley de publicidad de los actos de gobierno, el libre acceso a las fuentes de información y la acción de amparo en la provincia del Chubut. En La Ley Patagonia, Año 10, número 2, abril, Chubut, Argentina, 821 – 836.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz Catalina (2002). Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Riobamba:

Temas.

Gordillo, Agustín. Clasificación de Entes Públicos. Capítulo IV

Consejo Científico del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2000). La Responsabilización ("accountability") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana.

Arnal, J; Del Rincón D; Latorre A. (1996) Bases metodológicas de la investigación educativa. Barcelona: Grup92

Kit de Gobierno Abierto. Transparencia (2018). LABgovar. Subsecretaria de Innovación pública y gobierno abierto.

Naser, Alejandra y Álvaro Ramírez Alujas. (2014). Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Naciones Unidas, Santiago de Chile. CEPAL – Serie Manuales N° 81.

Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, María del Pilar (2010) Metodología de la investigación Quinta edición. México, DF.

#### FUENTES INEDITAS

Ley Nacional N° 21588, Ética de la Función Pública, República Argentina, sancionada 29/09/1999.

Decreto Nacional N° 1172, Mejora de la calidad de la Democracia y sus instituciones, República Argentina, sancionado 03/12/2003.

Ley Nacional N° 26.134, Leyes secretas y reservadas, sancionada 16/08/2006.

Ley Provincial N° 40, creación del Boletín oficial en la Provincia de Río Negro, sancionada 12/12/1958.

Ley Provincial N° 161, modifica Ley 40 de creación del Boletín oficial en la Provincia de Río Negro. Sancionada 00/00/1960.

Decreto Provincial N° 1051, modifica Ley Provincial N° 40, creación del Boletín Oficial en la Provincia de Río Negro. Sancionado 00/00/1964.

Decreto Provincia N° 858, modifica Ley Provincial N° 40, creación del Boletín Oficial en la Provincia de Río Negro. Sancionado 00/00/1993.

Decreto Nacional N° 659, creación de la Dirección General del Registro Nacional, República Argentina, sancionado 14/01/1947.

Ley Nacional N° 25.506, de Firma Digital, República Argentina, sancionada 14/11/2001.

Ley Provincial N° 4767, Edición Digital del Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro, sancionada 07/06/2012.

Ley Provincial N° 4800, deroga la ley N° 4767, Edición Digital del Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro, sancionada 19/10/2012.

Decreto Provincial N° 1443, reglamenta Ley Provincial N° 40, creación del Boletín Oficial de Río Negro, Sancionado 06/11/1959.

Ley Nacional N° 27.275, derecho de acceso a la información pública, República Argentina, sancionada 29/09/2016.

## ANEXOS

### ENTREVISTAS

Entrevista realizada al Secretario de Legal y Técnica.

29/03/2017

Entrevista realizada a ex empleado del Boletín Oficial y Patagonia Gráfica (Trabajo durante la tercerización de los talleres gráficos)

### RECORTES PERIODÍSTICOS

Diario Al día FM de la costa del 23/06/2010, Versión digital disponible en

[http:// www.rionegro.com.ar](http://www.rionegro.com.ar)

Diario La palabra del 23/06/2010, Versión digital disponible en

[http:// www.diariolapalabra.com.ar](http://www.diariolapalabra.com.ar)

### ENTREVISTA REALIZADA A:

- Secretario Legal y Técnica.
- Ex empleado del Boletín Oficial y Patagonia Gráfica.

## PRIMER ENTREVISTA: SECRETARIO DE LEGAL Y TECNICA

1. ¿Cómo está estructurado el Boletín Oficial en la actualidad?
2. ¿Están funcionando todas las áreas que figuran en el Decreto Reglamentario 1443?
3. ¿Cuentan con Organigrama?
4. ¿Qué tipo de información se publica?
5. ¿Cómo es el proceso que se da, hasta que un artículo es publicado?
6. ¿Cada cuánto se realizan publicaciones? Que estas se lleven a cabo, ¿Depende de algún factor?
7. ¿Se respetan los plazos predeterminados de publicación, o puede que por alguna razón se demore? ¿Cualquier ciudadano puede publicar en él?
8. ¿Quiénes son los usuarios que acceden al Boletín oficial? ¿tiene algún registro?
9. ¿Cómo acceden los organismos públicos? ¿Alguien se encarga de realizar un reparto o se buscan los ejemplares?
10. En cuanto a la página web, ¿Pueden controlar la cantidad de visitas diarias? ¿Qué tipo de mejoras han notado desde que se implementó el uso de esta página?
11. Durante de los años que los talleres gráficos fueron tercerizados, ¿Cómo era el funcionamiento del BO? ¿Mejor?
12. Comente algunas mejoras que cree que podría realizarse en el Boletín oficial.

## SEGUNDA ENTREVISTA: EX EMPLEADO DEL BOLETIN OFICIAL Y PATAGONIA GRÁFICA.

1. ¿Cómo era el funcionamiento del Boletín Oficial durante los años que trabajo?
2. ¿Cuáles fueron los cambios que noto luego de que se implementara la tercerización de los talleres gráficos?
3. ¿Cuáles fueron los motivos por el cual Patagonia Grafica presenta quiebra?
4. Luego de la quiebra de la empresa Patagonia Gráfica, ¿Qué ocurrió con los empleados que trabajaban allí?

### CUESTIONARIO

Los cuestionarios son anónimos, y serán utilizados para el desarrollo de una tesis, correspondiente a la carrera Licenciatura en Administración Pública que se dicta en la Universidad Nacional del Comahue. La tesis esta titulada "Publicidad de los actos de Gobierno: Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro" en Viedma – RN.

El objetivo del mismo es poder recolectar diferentes perspectivas del uso que se le da al Boletín Oficial en los diferentes organismos que conforman la administración provincial. Desde ya agradezco su tiempo y espero poder contar con su ayuda.

Nazarena Contreras

## CUESTIONARIO:

1. Comentar en que sector realizan sus actividades laborales, y cuales son ellas, en general.
2. En el desarrollo de sus actividades laborales ¿Utiliza el Boletín Oficial? En caso de ser así, ¿Qué secciones? ¿Con que finalidad? Y ¿Con que frecuencia recurren a su uso?
3. Opinión: ¿Consideran que el mismo está estructurado de manera en que cualquier ciudadano pueda acceder y comprender su lenguaje?

Se realizaron a:

- Empleada del Poder Judicial.
- Jefe de Asuntos Legislativos.
- Jefa del Servicio Coparticipación Municipal y del Registro de Embargos Judiciales a los Municipios de la Provincia
- Abogado.
- Público en General. (Empleados públicos, privados, de comercio y sin empleo)