

PARLAMENTO ABIERTO: ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN ÉPOCAS DE EMERGENCIA¹

Por el Dr. Juan Santiago Ylarri** 

El presente trabajo se difunde con la autorización expresa de su autor sin fines comerciales. Fue publicado anteriormente en la Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente, ISSN: 2953-3554, N° 2, diciembre 2022 (<https://aidca.org/ridca2-CONSTITUCIONAL3/>) y constituye una versión escrita de la exposición del autor en el Seminario Internacional de Justicia Constitucional y Parlamento Abierto, en el panel “El Parlamento Abierto como Paradigma de la Democracia Representativa”, organizado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), de México, que se llevó a cabo el 19 de noviembre de 2021.

SUMARIO

I. Introducción	01
II. La última crisis del Covid-19 en un contexto de crisis de representación	02
III. En épocas de emergencia, el gobierno abierto se encuentra en tensión	03
IV. Un rol secundario del Congreso en épocas de crisis y una mayor preponderancia del Ejecutivo	03
V. Funcionamiento del Congreso incluso por vías remotas	06
VI. Acceso a la información pública	07
VII. Participación ciudadana	08
VIII. Rendición de cuentas	09
IX. Algunos avances en materia de Parlamento Abierto	11
X. Conclusiones	12

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la importancia de un gobierno abierto, en particular, un parlamento abierto, en la toma de decisiones en épocas de emergencia, teniendo en cuenta la experiencia vivida con la crisis del Covid-19. Para ello, en primer lugar, pondré de relieve que la emergencia vivida a nivel global se ha dado en un contexto de crisis de representación, por lo que la necesidad

de un parlamento abierto es una necesidad imperiosa, y que en el marco de una emergencia los valores del gobierno abierto se ponen especialmente en tensión. De este modo, en segundo lugar, me referiré a la mayor preponderancia del Ejecutivo en situaciones de crisis y a la necesidad que el Congreso abandone el rol secundario que tradicionalmente ha tenido en esas situaciones. En esta línea, teniendo en cuenta lo ocurrido con la pandemia del Covid-19, sostendré que es fundamental que el Congreso sesione en épocas de emergencia, aun por vías remotas. En este contexto, desarrollaré brevemente los tres elementos para la existencia de un gobierno abierto que deben presentarse, incluso en épocas de crisis: la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

II. LA ÚLTIMA CRISIS DEL COVID-19 EN UN CONTEXTO DE CRISIS DE REPRESENTACIÓN

Las instituciones públicas desde hace tiempo experimentan una fuerte disminución en su legitimidad que se traduce en una clara desafección política y una pérdida de confianza hacia la gestión pública, confianza que constituye la base de una democracia representativa¹. Por eso resulta urgente abordar medidas para recuperar la confianza y reforzar la legitimidad de las instituciones públicas, finalidad que podría lograrse sobre la base que se realice una gestión transparente y que rinda cuentas de su acción y resultados².

Así, para reducir la desconfianza de la población en las instituciones, es sumamente trascendente la participación de la sociedad civil y la población en general para la construcción de soluciones para las crisis. En efecto, una de las claves para la reconstrucción de la confianza es la cercanía en la labor legislativa.

1. El presente trabajo se basa en la exposición del autor en el Seminario Internacional de Justicia Constitucional y Parlamento Abierto, en el panel “El Parlamento Abierto como Paradigma de la Democracia Representativa”, organizado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), de México, que se llevó a cabo el 19 de noviembre de 2021.

** Doctor en Derecho Constitucional (Universidad de Buenos Aires, UBA). Equivalencia de título de Doctor (Universidad Autónoma de Madrid). Máster en Derecho Constitucional (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, CEPC, España). Especialista en Derecho Administrativo Económico (Pontificia Universidad Católica Argentina, UCA). Abogado (UBA). Es docente en Argentina y España. Es investigador y ha publicado dos libros y más de 60 artículos y capítulos de libros en Argentina y el exterior. Se desempeña profesionalmente en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

Al respecto, ver GARGARELLA, Roberto, *Crisis de representación*, Fontamara, México, 1997. Sobre la cuestión, ver también lo que expuse en “Populismo, crisis de representación y democracia”, Foro. *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Vol. 18, N.º 1, 2015, ps. 179-199.

2. MARTÍN DELGADO, Isaac, *Guía de Gobierno Abierto*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021, pág. 60.

Por ello es importante promover la transparencia, combatir la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para hacer que todos los poderes del estado sean más efectivos y responsables³. Así, en el manejo de una situación de crisis no pueden estar ausentes los tres elementos de cualquier gobierno abierto: transparencia, participación y rendición de cuentas, a los cuales podríamos sumar la utilización de tecnología.

III. EN ÉPOCAS DE EMERGENCIA, EL GOBIERNO ABIERTO SE ENCUENTRA EN TENSION

Así las cosas, es importante poner el foco de aplicar los principios de transparencia, responsabilidad y participación a la respuesta de las crisis, como fue la de la pandemia del Covid-19. En los momentos de crisis, muchas veces los valores del gobierno abierto se encuentran sometidos a una intensa presión, pero al mismo tiempo contribuyen a lograr mejores resultados⁴. Por ello, un Estado abierto y transparente resulta fundamental especialmente en épocas de emergencia, en los que existe una mayor restricción de derechos fundamentales. Precisamente, esta situación de mayor vulneración de derechos debe llevar a un mayor control por parte de la ciudadanía y a una adecuada rendición de cuentas por parte del Estado.

IV. UN ROL SECUNDARIO DEL CONGRESO EN ÉPOCAS DE CRISIS Y UNA MAYOR PREPONDERANCIA DEL EJECUTIVO

Ahora bien, hay que poner de relieve que, en las últimas décadas, el Poder Legislativo ha dejado el protagonismo en la producción normativa para combatir emergencias económicas y sociales al Poder Ejecutivo. Las medidas adoptadas no han sido leyes formales, con la debida publicidad y deliberación que acompañan estas normas, sino delegaciones o decretos de necesidad y urgencia⁵.

3. Ver al respecto, Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), “Declaración de Gobierno Abierto” (disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>. Consulta el 24/11/2022).

4. Al respecto, el Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) ha realizado una recopilación de enfoques de gobierno abierto para el Covid-19 (disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/>. Consulta el 24/11/2022)

5. YLARRI, Juan S., *La emergencia económica. El control de constitucionalidad de la situación de emergencia económica y su declaración normativa*, Abaco de Rodolfo Depalma, Ciudad de Buenos Aires, 2019, pág. 213 y ss.

La crisis del Covid-19 no ha sido una excepción. Es el Ejecutivo, sobre la base de una delegación de una ley de emergencia, así como a través del dictado de decretos de necesidad y urgencia, quien ha adoptado la mayoría de las decisiones que hubiesen correspondido al Congreso. Así, las decisiones fundamentales para contrarrestar la crisis sanitaria, económica y social no han merecido debate público, sino que la sociedad se informaba de ellas una vez publicadas en el Boletín Oficial.

Creo que una primera cuestión a tener en cuenta es que el Poder Legislativo debe tener un rol preponderante en la toma de decisiones en épocas de emergencia. Su accionar no debe limitarse al control que le compete sobre los decretos de necesidad y urgencia, sino también en la deliberación de medidas a adoptar para solucionar las crisis⁶.

Es que las soluciones a la pandemia no deben esperarse de las buenas decisiones que pueda a llegar a encontrar un Poder Ejecutivo, sino que las mismas deben encontrarse en el pleno funcionamiento de las instituciones, y que éstas se desarrollen de manera abierta y transparente. Así, la forma más efectiva de combatir la pandemia no se limita a aumentar la discrecionalidad del Ejecutivo, sino en respetar los procedimientos establecidos constitucionalmente⁷.

Las facultades regladas de los funcionarios públicos, por oposición a las discrecionales, permitirían atribuirles más fácilmente responsabilidad por sus actos, ya que a una mayor especificación y formalización de las facultades, competencias y objetivos de la gestión corresponde, en general, una menor ambigüedad en la responsabilización del funcionario o agencia en cuestión. No obstante, en épocas de emergencia se tiende al otorgamiento de mayor

6. Ver al respecto mi trabajo “La restricción de los derechos humanos en épocas de emergencia sanitaria, económica y social”, *Revista Derecho y Salud*, Año 4, N.º 5, diciembre 2020, págs. 113-131.

7. Al respecto, Stephen Holmes hace una comparación muy clara respecto de las decisiones adoptadas durante emergencias con los protocolos que siguen los médicos en situaciones de emergencia. Pone de relieve que estos últimos, aun cuando una vida está en juego, siguen estrictos protocolos de cómo actuar, lo cual conlleva tiempo en su aplicación, pero evitan caer en equivocaciones. Del mismo modo, destaca la importancia de que aun en emergencia existan reglas y procedimientos claros, pues las reglas no funcionan siempre y exclusivamente como restricciones que inhabilitan, sino que pueden servir como pautas estables, que permiten enfocarse en el propósito, recordar los objetivos a largo plazo y los peligros colaterales que de otro modo podrían pasar desapercibidos en una crisis urgente (HOLMES, Stephen, “In Case of Emergency: Misunderstanding Tradeoffs in the War on Terror”, *California Law Review*, vol. 97, N.º 2, 2004, págs. 303-304). Al respecto, ver mi trabajo “La erosión democrática en los tiempos del Coronavirus: discrecionalidad presidencial, asentimiento del Congreso y deferencia judicial”, *Revista de Derecho Administrativo*, N.º 130, julio-agosto 2020, ps. 297-296.

discrecionalidad a los funcionarios, para acelerar y flexibilizar la gestión. Así, se tiende a evaluar los resultados de la gestión abandonando a la vez la consideración de los medios y procedimientos utilizados para lograr dichos resultados, lo cual dificulta el control de las posibles consecuencias del abuso de poder, como la corrupción, el gobierno por decreto o la falta de convocatoria a la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas⁸.

Como lo ha señalado la Comisión de Venecia del Consejo de Europa la crisis de Covid-19 no debe aprovecharse para hacer más poderosos a los gobiernos a expensas de los parlamentos y, en todo caso, no de manera permanente. En este sentido, el parlamento debe ser el centro de la vida política de un país y, para mantener esta condición, deben existir los instrumentos y mecanismos necesarios para garantizarlo. La continuación de la labor del parlamento debe considerarse un requisito esencial durante una crisis, y deben adoptarse medidas para mantener la labor parlamentaria sin dificultades durante tales situaciones en el futuro⁹.

De este modo, se han identificado mejoras introducidas por varios parlamentos que refuerzan el papel del parlamento y que podrían extenderse más allá de un estado de emergencia, en particular: el uso de herramientas digitales para continuar las sesiones parlamentarias cuando las reuniones físicas no sean posibles; el uso del registro telemático como medio para introducir propuestas legislativas e iniciativas de monitoreo en el parlamento; el uso de la tecnología en las audiencias de las comisiones parlamentarias de quienes viven fuera del país y cuyo testimonio puede ser de interés para los objetivos de la comisión parlamentaria; la consolidación de los canales telemáticos de participación ciudadana mediante la estructuración de vías para la recepción de estas propuestas que permitan a la sociedad, especialmente a los grupos, acceder a ellas y utilizarlas, y establecer un mecanismo de rendición de cuentas motivado por su uso¹⁰.

8. OSZLAK, Oscar, "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública", *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno* 5, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe - Red GEALC, septiembre de 2013, pág. 25 (disponible en <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>. Consulta el 24/11/2022).

9. Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), "Interim Report on the measures taken in the EU member States as a result of the Covid-19 crisis and their impact on democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights", CDL-AD (2020)018, párr. 72.

10. Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), "Interim Report on the measures...", párr. 73.

V. FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO INCLUSO POR VÍAS REMOTAS

En épocas de emergencia es imprescindible promover el pleno funcionamiento, incluso por vías remotas, de todas las instituciones públicas, especialmente de los órganos deliberativos tanto a nivel nacional como local.

Sobre el rol del Congreso en la emergencia del Covid-19, cabe hacer referencia a la consulta realizada por la Presidenta del Senado a la Corte Suprema. Cristina Fernández, en su carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación, promovió una acción declarativa de certeza a fin de que se despejara el estado de incertidumbre respecto a la validez legal de sesionar mediante medios virtuales o remotos en el contexto de la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19. Solicitó que la petición se examinara a la luz de la doctrina de gravedad institucional, pues estaba comprometida la posibilidad de funcionamiento de uno de los tres poderes que conformaban el Estado Argentino.

El Máximo Tribunal rechazó la acción y, al mismo tiempo, afirmó que el Senado de la Nación “tenía todas las atribuciones constitucionales para interpretar su propio reglamento en cuanto a la manera virtual o remota de sesionar, sin recurrir a la Corte Suprema de Justicia de la Nación”¹¹.

La Corte Suprema dejó en claro que el Congreso no podía desatenderse de sus funciones esenciales. En efecto, precisó que la continuidad de la tarea de legislar del Congreso de la Nación resulta absolutamente esencial para el normal desarrollo de la vida constitucional de la Argentina¹². Así, manifestó que la parálisis causada por la pandemia “exige de las instituciones de la República el desarrollo de los mecanismos que sus autoridades consideren necesarios para asegurar la permanencia de sus tareas”, reseñando de qué modo distintos congresos y parlamentos adoptaron diferentes formas para continuar con sus funciones y cumplir su rol constitucional¹³.

11. CSJN, “Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/ acción declarativa de certeza”, del 24/4/2020, Fallos: 343:195.

12. Considerando 8°.

13. Considerando 9°.

En la misma línea, el ministro Rosatti puso de manifiesto que la gravedad institucional no estaba en la incertidumbre que generaba la posibilidad de que el Congreso sesionara por medios virtuales, y en atención a esa gravedad la Corte se expida, sino precisamente en el hecho que el Senado, al no sesionar, dificultaba el procedimiento de sanción de las leyes y el funcionamiento de la Cámara de Diputados¹⁴

VI. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Por otro lado, en épocas de emergencia resulta fundamental garantizar el acceso a la información pública, ya que la disponibilidad de información es la que permite el control.

En lo que respecta a su regulación en Argentina, en 2003 el Poder Ejecutivo aprobó el “Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional” a través del Decreto 1172/03¹⁵. Por su parte, no fue sino hasta el año 2016 que el Congreso aprobó la Ley 27.275¹⁶ que reguló el derecho de acceso a la información pública. A su vez, la Corte Suprema aprobó la Acordada 42/2017¹⁷ mediante la cual precisó los alcances de la ley respecto del Poder Judicial. También, cabe precisar que, a nivel interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha incluido dentro del derecho a la libertad de pensamiento y expresión reconocido en el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho a buscar y recibir información¹⁸.

14. En efecto, expresó que “la gravedad de la situación no deviene de la hipotética discusión sobre una ley tributaria que no ha sido aún presentada en la Cámara, que –por mandato constitucional– debería ser impetrada en la Cámara de Diputados (artículo 52, Constitución Nacional) y que es, por tanto –al menos hasta el presente– de existencia conjetural, sino de la alegada falta de funcionamiento de una Cámara del Congreso.

Si una Cámara no sesiona no pueden sancionarse leyes de cualquier tipo, no solo las tributarias o cuyas materias no sean susceptibles de ser reguladas por Decreto de Necesidad y Urgencia. Por el contrario, no puede adoptarse ninguna ley formal. Si una Cámara no funciona dificulta o impide el funcionamiento de la otra (artículo 65 de la Constitución Nacional). Y no solo la sanción de leyes quedaría trunca, también la función de control sobre los otros dos poderes del Estado, que es una función esencial, en este caso, del H. Senado” (considerando 8°).

15. B.O. 4/12/2003.

16. B.O. 29/9/2016. Un análisis detallado de la ley puede verse en BASTERRA, Marcela I., *Acceso a la información pública y transparencia: ley 27.275 y decreto reglamentario 206/17 Comentados, anotados y concordados*, Astrea - JusBaires, Buenos Aires, 2017.

17. B.O. 29/12/2017.

18. Al respecto, ver mi trabajo “La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N.º 10, España, diciembre 2015, págs. 172-184.

En este contexto, en relación con la importancia del acceso a la información, se ha dicho, lo que es común a todas las experiencias de apertura de gobiernos, es que en todos los casos involucran procesos de obtención, procesamiento o uso de información. Esto es así porque la asimetría de información es el factor diferencial por excelencia que impide al ciudadano no solo saber de qué se trata (transparencia), sino también conocer para intervenir (participación), coproducir (colaboración) o vigilar (control). Solo este acceso, que facilita la conversión de datos en información y de información en conocimiento, reasegura a la ciudadanía que el Estado refleja en su accionar las preferencias del electorado y, sobre todo, que cumple el mandato encomendado¹⁹.

Es por ese que es fundamental que el Estado y, en el supuesto particular que aquí se aborda, el órgano legislativo, garantice el acceso a la información pública necesaria para que la ciudadanía pueda monitorear y participar informadamente de las políticas públicas de emergencia. De este modo, es importante que se asegure la apertura en datos abiertos y accesibles de toda la información atinente a las medidas de emergencia, por ejemplo, en la crisis del Covid-19, a las medidas sanitarias y al modo en que se utilizan los recursos públicos para paliar una crisis, entre otras cuestiones.

VII. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La solución de una crisis no debe ser abordada únicamente por el Estado (como indiqué, dentro de éste hay que buscar mecanismos para que el Poder Legislativo tenga un rol más preponderante), sino que la búsqueda de alternativas para superar una situación de emergencia debe buscarse también en la participación ciudadana, especialmente teniendo en consideración de las voces de grupos tradicionalmente excluidos o débilmente protegidos. Así las cosas, el proceso de formación e implementación de las medidas de emergencia, más allá que en épocas de emergencia muchas veces deban adoptarse medidas en un tiempo breve, no puede desatender la voz de la ciudadanía para lograr soluciones que contemplen todas las situaciones en juego.

19. ALEJANDRA NASER, Alejandra - RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro - ROSALES, Daniel (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2017, pág. 226 (disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44769/1/S1601154_es.pdf).

Por ello, es importante valorar la participación pública de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas. La participación pública, incluida la plena participación de las mujeres, aumenta la efectividad de los gobiernos, que se benefician del conocimiento, las ideas y la capacidad de las personas para proporcionar supervisión²⁰.

En este aspecto, cabe precisar que a nivel parlamentario ha habido avances. Así, en el Primer Plan de Acción de Congreso Abierto de la Cámara de Diputados, en el compromiso referido a la promoción de la participación ciudadana en el proceso legislativo, se pone de relieve que en las comisiones parlamentarias se reciben referentes sociales, cámaras empresarias, referentes de la academia, instituciones y organizaciones de la sociedad civil, que expresan su opinión²¹.

VIII. RENDICIÓN DE CUENTAS

Otro aspecto fundamental para lograr un parlamento abierto es la rendición de cuentas. Cabe distinguir entre la rendición de cuentas vertical y horizontal. En cuanto a la primera, se ha señalado que, en el ámbito político de la rendición de cuentas, la técnica tradicional es la electoral, es decir, los procesos de elección a que se someten periódicamente los gobernantes. También como un control de carácter político puede identificarse el control parlamentario que se ejerce sobre el gobierno y su sector público, con sus diferentes instrumentos. A su vez, podría sumarse el control político que realiza la dirección del partido sobre sus representantes en los distintos puestos públicos. En épocas de emergencia también resulta fundamental posibilitar la rendición de cuentas social, que permite que tanto la sociedad civil organizada, como distintos movimientos ciudadanos, los medios de comunicación, en especial, los de investigación y la comunidad de expertos puedan llevarlo a cabo en cualquier momento y sobre cualquier ámbito de la acción de gobierno²². Por su parte, la rendición de cuentas

20. Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), “Declaración de Gobierno Abierto...”, cit.

21. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Argentina, “Primer Plan de Acción de Congreso Abierto”, 2020-2021 (disponible en https://www.hcdn.gob.ar/institucional/infGestion/congreso_abierto/planDeAccion.pdf. Consulta el 24/11/2022). Por ejemplo, allí se pone de relieve que, en el 2020, gracias a la transmisión en vivo de todas las reuniones virtuales de comisión vía YouTube, no sólo se permitió la participación y expresión de visiones de 536 referentes externos (en un total de 323 reuniones de comisión), sino que, a su vez, favoreció una participación mucho más federal, gracias a la virtualidad que permite la conexión de personas de todo el país al mismo momento (pág. 39).

22. MARTÍN DELGADO, Isaac, *Guía de Gobierno Abierto...*, págs. 55-56.

de carácter horizontal se proyecta a la idea de control o equilibrio entre los poderes del Estado; en concreto, remite a “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales (...), en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”²³.

En este contexto, es importante destacar otro precedente de la Corte Suprema “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”²⁴, referido a la educación presencial durante la pandemia del Covid-19. Uno de los aspectos más positivos del fallo es la exigencia que ha impuesto al órgano emisor de las normas que justifique adecuadamente el ejercicio del poder de policía de emergencia. Como señala Gelli, el Estado Constitucional de Derecho es un Estado de razón, por lo que la obligatoriedad, para los organismos estatales, de preservar el principio de razonabilidad, implica la necesidad de dar razones, es decir, fundamentos de las decisiones que se toman y, a la vez, fundamentos razonables²⁵. Así, como ya lo ha dicho el máximo tribunal hace casi un siglo, aun tratándose de una norma de emergencia y acaso con mayor razón, los poderes públicos están obligados a expresar su pensamiento con mayor claridad²⁶.

Es dable destacar la importancia que estas medidas más restrictivas de derechos que en épocas normales, se den adecuadas explicaciones del obrar estatal. En efecto, “la democracia requiere explicaciones. En épocas excepcionales, las explicaciones son más necesarias que nunca”²⁷.

23. MARTÍN DELGADO, Isaac, *Guía de Gobierno Abierto...*, pág. 56. Con cita del trabajo de O'DONNELL, Guillermo “Accountability horizontal”, *La Política*, N.º 4, 1998.

24. CSJN, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 4/5/2021, Fallos: 344:809. He comentado la sentencia en el siguiente trabajo: “La doctrina de la emergencia en el precedente de la Corte Suprema sobre clases presenciales”, *Revista de Derecho Administrativo*, N.º 136, julio-agosto 2021, págs. 232-241.

25. GELLI, María Angélica, “Criterios de interpretación y posiciones institucionales de la Corte Suprema (2004-2009)”, *La Ley*, 2009-F-946.

26. CSJN, “Compañía Azucarera Tucumana c/ Pcia. de Tucumán”, 14/12/1927, Fallos: 150:150.

27. BOULIN, Ignacio, “La pandemia exige explicaciones”, *En disidencia* [blog] (disponible en <http://endisidencia.com/2020/05/la-pandemia-exige-explicaciones/>). Consulta el 24/11/2022).

Por otro lado, en materia de un control adecuado del ejercicio de la función pública, cabe señalar que en Argentina hay una grave omisión por parte del Parlamento. El art. 86 CN regula al Defensor del Pueblo como un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, cuya misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

Sin embargo, desde el año 2009 el cargo de Defensor del Pueblo se encuentra vacante. Ante esta situación, la Corte Suprema ha exhortado al Poder Legislativo a que proceda a su designación en los precedentes “CEPIS”²⁸ y “Mendoza”²⁹ afirmó que la circunstancia que el cargo que se encuentre vacante repercute negativamente en el acceso a la justicia muchos ciudadanos en defensa de sus derechos.

IX. ALGUNOS AVANCES EN MATERIA DE PARLAMENTO ABIERTO

Más allá de las falencias que he marcado, no todo es negativo. Por un lado, como se dijo, en el año 2016 se aprobó la Ley 27.275 que supuso un gran avance en esta materia. Esta la ley 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.

Desde 2012 se han desarrollado los planes de acción nacionales de gobierno abierto presentados ante la Alianza para el Gobierno Abierto³⁰. Así, entre 2019 y 2022 se llevó a cabo el cuarto plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto. Actualmente se está implementando el Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, el cual tiene como objetivo consolidar un máximo de diez compromisos que resulten de un proceso de cocreación entre gobierno y sociedad civil, el cual debe

28. CSJN, “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, 18/8/2016, Fallos: 339:1077.

29. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo), 1/11/2016, Fallos: 339:1562.

30. Ver al respecto “Argentina en el OGP” (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/argentina-en-ogp>. Consulta el 24/11/2022).

ser implementado a nivel nacional entre octubre de 2022 y diciembre de 2024³¹.

En ese marco, y en relación con el órgano legislativo, cabe precisar que en el año 2019 el Congreso Nacional presentó por primera vez el compromiso de crear su propio Plan de Parlamento Abierto. De esta manera, hacia finales del 2020 la Cámara de Diputados concretó con la sociedad civil su primer Plan de Parlamento. El Plan cuenta con cinco compromisos que se dividen en cinco ejes temáticos: igualdad de género y diversidad sexual; apertura, accesibilidad e interoperabilidad de documentos legislativos; promoción de la participación ciudadana en el proceso legislativo; acceso a la información pública de comisiones parlamentarias; y la creación de una agenda abierta virtual³². Sin duda alguna un gran avance respecto de esta temática³³.

X. CONCLUSIONES

En el presente trabajo busqué poner el foco en la importancia de un parlamento abierto, también en épocas de emergencia. Existe hace tiempo una crisis de representación, motivo por el cual la existencia de un parlamento abierto es una necesidad imperiosa. Ahora bien, en épocas de crisis, no sólo deben buscarse mecanismos para que el Congreso tenga un rol preponderante (y no queden todas las decisiones trascendentes libradas al Ejecutivo) sino que también en épocas de crisis debe prevalecer un mecanismo de toma de decisiones en la que no se excluya a la ciudadanía. En definitiva, creo que aun en tiempos de emergencia es necesario un gobierno abierto, un parlamento abierto, pues sólo la transparencia gubernamental, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana constituyen una garantía frente al error y el autoritarismo en la gestión de una crisis.

31. Al respecto, ver “Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2022-2024)” (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/quinto-plan-de-accion-nacional>. Consulta el 24/11/2022).

32. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Argentina, “Primer Plan de Acción de Congreso Abierto...”, cit.

33. Sobre esta cuestión, cabe destacar que diversas organizaciones velan por un parlamento abierto y la transparencia legislativa, como por ejemplo la Red Argentina de Parlamento Abierto (<https://redargentinadeparlamentoabierto.org/>) y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (<https://www.transparencialegislativa.org/>).