



Facultad de
Derecho

In Jure **ANÁHUAC MAYAB**

Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas

ISSN: 2007-6045

México Segunda Época Año 1 Número 2 1er. Semestre 2021



Red de Universidades
Anáhuac

UNIVERSIDAD ANÁHUAC MAYAB

Ing. Miguel Enrique Pérez Gómez, M. A.

RECTOR

Dr. Narciso Acuña González

VICERRECTOR ACADÉMICO

DIVISIÓN DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE DERECHO

Mtro. Absalón Álvarez Escalante

DIRECTOR

CONSEJO EDITORIAL
REVISTA IN JURE ANÁHUAC MAYAB

Absalón Álvarez Escalante
PRESIDENTE DEL CONSEJO EDITORIAL

María Guadalupe Sánchez Trujillo
DIRECTORA GENERAL

CONSEJEROS EDITORIALES

Ricardo Alonso García

*Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid,
España*

Andrés Botero Bernal

*Escuela de Filosofía de la Universidad Industrial de Santander,
Colombia.*

Ramiro Contreras Acevedo

*Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la
Universidad de Guadalajara, México.*

Eduardo A. Fabián Caparrós

Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca, España.

María del Pilar Hernández Martínez

*Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional
Autónoma de México, México.*

María Carmen Macías Vázquez

*Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional
Autónoma de México, México.*

José Antonio Núñez Ochoa

*Instituto de Investigaciones Jurídicas y Posgrado, Universidad Anáhuac,
México.*

Ruperto Patiño Manffer

*Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México,
México.*

Rocío del Pilar Peña Huertas

Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Colombia

Gisela María Pérez Fuentes

*División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México*

Luciano Carlos Rezzoagli

*Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía, Universidad
Nacional del Litoral, Argentina.*

Alma de los Ángeles Ríos Ruiz

*Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México,
México.*

María Guadalupe Sánchez Trujillo

Facultad de Derecho, Universidad Anáhuac Mayab, México.

Ana Lilia Ulloa Cuéllar

*Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana,
México*

Enrique Uribe Arzate

*Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de
México, México.*

COMITÉ EDITORIAL

Raúl Andrade Osorio, *Poder Judicial de la Federación, México.*

María Cristina Burgos Montes de Oca, *Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac Mayab, México.*

Iliana Galilea Cariño Cepeda, *Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ de la Universidad Iberoamericana Puebla, México.*

Mónica Patricia Castillo Salazar, *Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador, Ecuador.*

Erika Joullieth Castro Buitrago, *Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín, Colombia.*

Gerardo Centeno Canto, *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, México.*

Karla Cantoral Domínguez, *División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México.*

Víctor Manuel Collí Ek, *Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Campeche, México.*

Genny Alejandra Falcón Gual, *Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac Mayab, México.*

Carla Angélica Gómez MacFarland, *Dirección de Análisis Legislativos, Instituto Belisario Domínguez, Cámara de Senadores, México.*

Alma Gabriela Lima Paul, *Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.*

Luis Alfonso Méndez Corcuera, *Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, México.*

Joaquín Ordóñez Sedeño, *Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, México.*

Armando Peraza Guzmán, *Universidad Pedagógica Nacional, México.*

Dalia Isela Piña Alberto, *Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac Mayab, México.*

Jorge Rivero Evia, *Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, México.*

Rebeca Rodríguez Minor, *Escuela de Negocios de la Universidad Anáhuac Cancún, México.*

Julia Ruiz Buzo, *Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac Mayab, México.*

Maricarmen Sabido Basteris, *Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac Mayab, México.*

In Jure Anáhuac Mayab, Segunda Época, Año 1, Núm.2, Enero – Junio de 2021, es una Publicación semestral editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac Mayab, Km.15.5 Carr. Mérida- Progreso Mérida, Yucatán, México CP. 97310, Tel. (999) 942-4800 ext. 535, 01-800-012-0150, <http://www.anahuacmayab.mx>. Editor responsable: Universidad Anáhuac Mayab. Reserva de derechos al uso exclusivo No. 04-2013-011817063200-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN: 2007-6045. Responsable de la última actualización de este Número y de la página <http://anahuacmayab.mx/injure>: Dirección de Comunicación Institucional de la Universidad Anáhuac Mayab, Mtra. Florángely Herrera Baas. Km.15.5 Carr. Mérida- Progreso Mérida, Yucatán, México CP. 97310, fecha de última modificación, 2 de diciembre de 2021.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Anáhuac Mayab.



IN JURE ANÁHUAC MAYAB
Revista de la Facultad de Derecho
Universidad Anáhuac Mayab

Estudios Jurídicos: Trabajos académicos inéditos, prácticos o dogmáticos, en formato de artículo, monografía, ensayo.

Crónica Jurídica Anáhuac: Comentarios legislativos, sentencias, resoluciones administrativas, jurisprudencia, tesis aislada, reseña académico-jurídica.

Recensiones: Comentarios académicos o apuntes a libros jurídicos.

Colloquium: Trabajos relevantes de estudiantes de Maestría y Doctorado, preferentemente relacionados con los temas de sus proyectos de investigación.

Normas para la presentación de colaboraciones:

El documento deberá estar en Word, en letra Arial tamaño 11, con espaciado interlineal de 1.5 cm y 2.5 cm de margen en los 4 lados, sin sangría.

Título del trabajo (en mayúsculas a 14 puntos en negritas y centrado), nombre(s) del autor(es), después del título a 10 puntos alineado(s) al margen derecho) con nota al pie de página que muestre la filiación institucional (datos académicos y profesionales y trayectoria académica), dirección electrónica y número de teléfono.

Subtítulos a 12 puntos en negritas y alineados a la izquierda.

Notas a pie de página a 9 puntos, numeradas en forma ascendente, a espacio sencillo y justificadas (apellidos del autor, nombre, título en cursivas (sólo se usará mayúscula inicial y en los nombres propios), número de edición (la primera no debe indicarse), traductor, lugar de la edición (ciudad), editorial, año, colección, volumen o tomo, páginas).

No espacios especiales anteriores o posteriores entre párrafos. Deberá usar mayúsculas y minúsculas.

Resumen y *abstract*: máximo de 200 palabras, en las cuales se muestran, de forma muy breve, los argumentos principales y las tesis desarrolladas, las críticas y los aportes más relevantes.

Idioma: español e inglés.

Palabras claves: 5 palabras máximo que permitan identificar de forma clara el tema del artículo. Idiomas: español e inglés.

La estructura del trabajo deberá dividirse en: Introducción, Desarrollo del tema, metodología, resultados y conclusiones, referencias bibliográficas.

Las figuras o tablas en archivos originales (programas en que fueron elaborados). 9

Extensión máxima de 30 cuartillas si es un ensayo, artículo o monografía; para estudios legislativos o jurisprudenciales, la extensión máxima será de 15 cuartillas y 5 cuartillas para recensiones. Tratándose de Trabajos relevantes de estudiantes de Maestría y Doctorado, la extensión máxima será de 20 cuartillas.

Todos los trabajos serán sometidos a dictamen doble ciego. La Revista cuenta con el apoyo de pares de distintas Universidades nacionales y extranjeras que evalúan las contribuciones. Deberá enviar sus colaboraciones a la dirección: maria.sanchezt@anahuac.mx

ÍNDICE

Presentación. Absalón Álvarez Escalante Pág. 11

Estudios Jurídicos

Empresas Pymes afectadas por la Pandemia Covid-19 en Argentina. Efectos jurídicos en los contratos civiles y comerciales **Pág. 14**

Juan Carlos Núñez

Edgar Estuardo Pérez Barrios

Situación de la paradiplomacia en el estado de Quintana Roo **Pág. 69**

Ángel Ezequiel Rivero Palomo

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública en México **Pág. 109**

Teresa Dolz Ramos

PRESENTACIÓN

Absalón ÁLVAREZ ESCALANTE*

Director de la Facultad de Derecho

En marzo de 2020 nuestra realidad humana inició un irreversible proceso de transformación con motivo del inicio de los contagios por el coronavirus SARS-CoV-2 y de la enfermedad COVID-19.

El impacto en la salud de las personas, los índices de mortalidad y el rápido ascenso a la categoría de pandemia, decretado por la Organización Mundial de la Salud, propició medidas radicales de los gobiernos, entre las cuales, el confinamiento, influyó inevitablemente de manera significativa en la dinámica social, en todas y cada una de sus vertientes: la familia, el trabajo, la educación, la actividad económica (producción, distribución, comercialización), los servicios públicos, el ejercicio de las funciones de gobierno en los distintos poderes que lo integran (ejecutivo, legislativo y judicial), solo por enunciar algunos.

¿Qué efectos produjo ese fenómeno en el mundo jurídico? En especial ¿Qué impacto tuvo en la efectividad y cumplimiento de los contratos civiles y mercantiles de las pequeñas y medianas empresas? Algunas respuestas las encontraremos en la colaboración de los investigadores Mtro. Juan Carlos Nuñez y Mtro. Edgar Estuardo Pérez Barrios, enfocadas al caso, en Argentina.

Por otra parte, las relaciones internacionales de naturaleza pública, en los estados que integran el pacto federal de México, son una vertiente de gran interés para analizar como indica el Dr. Angel Ezequiel Rivero Palomo, estos gobiernos estatales, deben "... adaptarse a la realidad de ser protagonistas de su desarrollo a través de la negociación directa y la búsqueda de alianzas con actores que sobrepasan las fronteras nacionales". Les invito a leer la interesante aportación a esta edición del doctor Rivero Palomo, con el tema: "Situación de la Paradiplomacia en el estado de Quintana Roo"

* Maestro en Derecho Corporativo y Candidato a Doctor en Derecho, absalon.alvarez@anahuac.mx

Finalmente, cierra esta edición, un trabajo de la investigadora Teresa Dolz Ramos, egresada del Doctorado Interinstitucional en Derechos Humanos. Comisionada de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, en el que analiza “El ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública en México”. El tema es toral porque como la propia autora refiere: “...El acceso a la información pública es parte de un Estado democrático por cuanto que es una herramienta para consolidar la transparencia y la rendición de cuentas.”

Como siempre, agradecemos las valiosas colaboraciones de los investigadores que integran la presente edición de la Revista Jurídica Electrónica “In Jure Anáhuac Mayab” y gracias a cada uno de ustedes, estimados lectores, por su valiosa y continua consulta a esta obra de divulgación del conocimiento y pensamiento jurídico transformador.

Estudios Jurídicos

Empresas Pymes afectadas por la Pandemia Covid-19 en Argentina. Efectos jurídicos en los contratos civiles y comerciales

SMEs affected by the Covid-19 pandemic in Argentina Legal effects in civil and commercial contracts

Juan Carlos NÚÑEZ*

Edgar Estuardo PÉREZ BARRIOS**

Resumen

En el presente trabajo pretendemos analizar y contribuir a la búsqueda de una solución de renegociación planteada ante los incumplimientos contractuales civiles y comerciales a raíz de la pandemia Covid-19.

Se comienza examinando la realidad actual de las empresas Pymes en una breve introducción de este estamento empresarial en el país.

Las Pymes son cadenas de valor agregado y en su conjunto movilizan la economía de un país o de una región, siendo según distintos autores el verdadero engranaje dinámico de una nación por la riqueza que produce y la cantidad de personal que ocupan en la actividad laboral.

La llegada de la pandemia Covid-19 en marzo de 2020 sin dudas trastocó el normal desenvolvimiento comercial que se venía observando por entonces y se convirtió en pocos

*Abogado, Mediador, Magister en Derecho y Magistratura Judicial, Univ. Austral, Invest. Jurídico, Docente Universitario Univ. UCES, Exdocente Univ. Católica La Plata, Nacional de Lomas de Zamora (Argentina). Especialización en Der. Penal Especial, Univ. Salamanca (España) Doctorando en Derecho, Univ. UNINI-México, Defensor Público Oficial, Poder Judicial TDF.mail: carlostdf@gmail.com

**Abogado, Notario, Ingeniero Mecánico Electricista, Magister en Formulación y Evaluación de Proyectos. Univ. San Carlos, Docente y Tutor en Univ. Uniatlantico (España), Unini (Mexico) y San Carlos (Guatemala), mail: estuardo.perez@unini.org

días en una inusual caída de compromisos comerciales, ventas y compras de materiales y alimentos de todo tipo.

Cada país determinó en su territorio las disposiciones necesarias para dictar leyes o decretos que limitaron la circulación de bienes, servicios y personas. En Argentina hubo paralización total por 120 días en razón de las medidas de aislamiento dispuestas por el DNU (Decreto de Necesidad y Urgencia) N° 297/2020 que fueron previstas inicialmente hasta el 31 de marzo de 2020, pero luego fueron sucesivamente prorrogadas a través de los DNU N° 325/2020 (hasta el 12 de abril de 2020), 355/2020 (hasta el 26 de abril de 2020), 408/2020 (hasta el 10 de mayo de 2020), 459/2020 (hasta el 24 de mayo de 2020), 493/2020 (hasta el 7 de junio de 2020), 520/2020 (hasta el 28 de junio de 2020), 576/2020 (hasta el 17 de julio de 2020) y 605/2020 (hasta el 2 de agosto de 2020) hasta que gradualmente se restableció por sectores y por provincias el ritmo en forma parcial del trabajo, comercio y traslado de personas. En algunos casos se llegaron por diversas razones sanitarias hasta los 180 días.

Quizás lo más grave es que conocemos su principio, pero todavía no su fin, por lo que nos conducimos con consecuencias parciales del problema originado y que se explica detalladamente con datos estadísticos que demuestran el colapso en todo sentido que generó esta enfermedad.

En el plano contractual se analizan criterios sobre la solución que podría otorgarse a los contratos en curso y aquellos que deben reexaminarse por el impacto económico que sufrieron, tanto desde lo legislado en el Cód. Civil y Comercial, la doctrina nacional y la jurisprudencia.

Para finalizar, el trabajo en su conjunto trata de establecer pautas ágiles para la solución de conflictos acaecidos bajo el paraguas de la pandemia, buscando ante esta situación, que los ciudadanos obren con moderación, buena fe, confianza, buscando recomponer situaciones a través de la renegociación contractual que otorgue a las partes contratantes una salida amigable y no se desemboque en el ya conocido pleito judicial.

Palabras claves: Empresas Pymes, pandemia, Covid-19, cuarentena, economía, efectos, contratos, renegociación, buena fe.

Abstract

In this paper, we intend to analyze and contribute to the search for a renegotiation solution planned in the face of civil and commercial contractual breaches as a result of the Covid-19 pandemic.

It begins by analyzing the current reality of SMEs in a brief introduction to this business class in the country.

SMEs are value-added chains and as a whole, they mobilize the economy of a country or a region, being according to different authors the true dynamic gear of a nation due to the wealth it produces and the number of personnel employed in labor activity.

The arrival of the Covid-19 pandemic in March 2020 undoubtedly disrupted the normal commercial development that had been observed at that time and became in a few days an unusual drop in commercial commitments, sales and purchases of materials and food of everything kind.

Each country determined in its territory the necessary provisions to enact laws or decrees that limited the circulation of goods, services and people. In Argentina there was a total stoppage for 120 days due to the isolation measures provided by the DNU (Decree of Necessity and Urgency) N ° 297/2020, which were initially planned until March 31, 2020, but then were subsequently extended through of DNU No. 325/2020 (until April 12, 2020), 355/2020 (until April 26, 2020), 408/2020 (until May 10, 2020), 459/2020 (until 24 May 2020), 493/2020 (until June 7, 2020), 520/2020 (until June 28, 2020), 576/2020 (until July 17, 2020) and 605/2020 (until on August 2, 2020) until gradually the rhythm of work, trade and movement of people was partially restored by sectors and by provinces. In some cases, they arrived for health reasons up to 180 days.

Perhaps the most serious thing is that we know its beginning but not its end yet, so we behave with partial consequences of the problem that originated and that is explained in detail with statistical data that demonstrate the collapse in every sense that this disease generated.

At the contractual level, criteria are analyzed on the solution that could be granted to contracts in progress and those that must be re-examined due to the economic impact they suffered, both from what is legislated in Code. Civil and Commercial, national doctrine and jurisprudence.

Finally, the work tries to establish agile guidelines for the resolution of conflicts that have occurred under the umbrella of the pandemic, seeking in this situation, that citizens act with moderation, good faith, trust, seeking to rebuild situations through contractual renegotiation that grants the contracting parties an amicable solution and does not lead to the well-known legal dispute.

Keywords: SMEs, pandemic, Covid-19, quarantine, economy, effects, contracts, renegotiation, good faith.

I. Introducción

Todos los temas referidos al mundo de las empresas Pymes (Pequeñas y Medianas Empresas) creación, desarrollo, sostenimiento, crecimiento, adaptación, han tenido una notable relevancia en el mundo y en nuestro continente americano, principalmente a partir de la década del año 1960.

Esos gérmenes de cambio donde comienzan a aparecer en el mercado empresas prestadoras de servicios, insumos, etc., puso en el andamiaje industrial la generación de un segmento propio, con identidad, denominado Pymes, que engloban desde las microempresas, a veces de una sola persona, hasta pequeñas de hasta 50 empleados y medianas de hasta 250 empleados.

Cada país segmenta sus industrias de acuerdo con el volumen de ventas, producción y cantidad de empleados.

El perfil de este tipo de empresas pequeñas y medianas que son fuente inagotable de producción de empleo y que tienden a ser parte de una sociedad más equitativa y justa, son imposibles de llevar a cabo sino existe desde el Estado mismo, un acompañamiento institucional desde lo social, lo económico y legislativo.

La República Argentina hasta marzo de 2020 venía padeciendo serios problemas económicos y financieros, que son de público y notorio conocimiento en el mundo globalizado.

No obstante, y con diversas particularidades en cada caso, las Pymes seguían produciendo a ritmo distinto y celebraban contratos con otras empresas nacionales y extranjeras, importaciones y exportaciones.

La llegada de la pandemia Covid-19, produjo un cimbronazo con efectos en todo el mundo y Argentina no fue la excepción.

Tras los problemas enunciados que venían perjudicando el desempeño de las industrias, ahora se les sumaba un futuro incierto ya que nadie les podía contestar la forma de cómo se resolvía esta cuestión, y ahora a más de un año y medio de su inicio todavía no vislumbramos el final de esta.

Durante los meses que la actividad que no era esencial se redujo a cero, merced al dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) del gobierno nacional y homónimos en otros países, el panorama fue desolador, con fábricas cerradas, empleados en sus domicilios, sueldos, créditos e impuestos impagos, obligaciones bancarias en mora y contratos civiles y comerciales en curso, otros negociados, que quedaron en un *stand-by* sin resolución alguna.

Ya reiniciada la actividad por sector productivo, comenzaron a aparecer situaciones jurídicas que determinaban prestaciones para las partes imposibles de cumplir y que derivaron en incumplimientos contractuales con los efectos jurídicos que ello acarrea.

Toda contienda de este tipo de no efectuarse un acuerdo de las partes involucradas termina en un conflicto jurídico, donde aparece el Poder Judicial, cuya misión es la de administrar la justicia de un país y, por ende, la justicia debe observar en tal sentido ser lo más eficiente y equitativa para la sociedad.

Definimos “como misión primaria de los tribunales la de ser un ámbito independiente, sensible y de fácil acceso para la justa resolución de los conflictos, que permita preservar el Estado de Derecho, y proteger las libertades reconocidas y garantizadas por las constituciones federal y estadual”¹

Nos preguntamos cual será el papel primigenio del Poder Judicial frente a los conflictos contractuales derivados de esta pandemia Covid-19, teniendo en cuenta las excepcionalísimas circunstancias por las que atraviesa Argentina y el mundo a causa de esta situación anómala, imprevisible y con final desconocido.

El objetivo de este trabajo es dar respuestas posibles a los diferendos contractuales que se pueden apreciar en los tribunales con base en la opinión de destacados doctrinarios y la jurisprudencia que existe hasta la fecha sobre este tema.

Nos preguntamos: ¿Los jueces tendrán en la legislación vigente herramientas jurídicas para sobrellevar e impartir justicia ante los hechos concretos? ¿Cuál será el rumbo a definir?

II. El Problema

¿Las actuales normas del Código Civil y Comercial de la Nación alcanzan y son suficientes para solucionar conflictos contractuales atravesados por la pandemia Covid-19? ¿Existe diversidad de criterios de cómo enfocar el tema y su resolución en la justicia? ¿Es necesaria su modificación? ¿Se puede renegociar contratos a través de una nueva ley, dictada con motivo de la pandemia?

El tema elegido para el estudio e investigación tiene muchas dificultades, pero a través del trabajo se buscará despejar dudas, analizar y contribuir a la búsqueda de soluciones en base a la renegociación de los contratos, basados en los principios de la buena fe contractual.

¹BIELSA R., (1999) *Justicia para todos*, Barcelona, Ed Ariel, 1999, p. 295, ISBN 950-9122-70-X.

En el mundo globalizado actual, generan problemas serios los incumplimientos contractuales derivados de la pandemia, que afectan seriamente el proceso productivo a las empresas del sector Pymes.

Dicha problemática surge porque las Pymes -en su gran mayoría- amén de la situación que se deriva de la aparición de la pandemia, en general no se adaptan a los paradigmas de una empresa moderna, capacidad de dirección y liderazgo, no adhieren u observan aspectos relativos a la responsabilidad social empresaria, y falta de adecuación y/o sustitución de tecnologías aplicadas a la empresa.

III. Metodología

a) Objetivo

Analizar y contribuir a la búsqueda de una solución de renegociación planteada ante los incumplimientos contractuales civiles y comerciales en la empresa Pymes a raíz de la pandemia Covid-19 en Argentina.

La propuesta de generación de este trabajo permitirá merced a un análisis integral legislativo de las normas actuales, extraer conclusiones acerca de si las mismas pueden llegar a solucionar los diferendos contractuales, con apoyatura de doctrinarios reconocidos y la jurisprudencia emanada de los tribunales hasta la fecha.

Se busca construir una respuesta eficaz que cubra aquellas lagunas que pudieran existir en torno a los incumplimientos.

Para conseguir una respuesta válida a los interrogantes planteados se investigarán las soluciones que se consideren correctas, y por eso se estudiará la ausencia normativa, si correspondiere.

En definitiva, la apuesta tiene un doble significado, por un lado, el Estado ejerce un control de las normas existentes y que podrían aplicarse a los casos que se puedan presentar a resolución, incorporando sentencias ajustadas a la situación actual de pandemia.

Por otra parte, con este análisis normativo y la contribución a buscar soluciones alternativas como la renegociación de los contratos, se trata de evitar, litigios administrativos, civiles, laborales, penales y especialmente concursos y quiebras que puedan afectar a las partes involucradas.

Una empresa con problemas implica para la justicia, grandes sumas de dinero en mantener estructuras a este servicio con las consecuencias sociales, económicas, financieras y propiamente jurídicas que ello comprende, para la empresa y el poder judicial.

Asimismo, se utiliza una metodología acorde y un aporte original e inédito del trabajo debidamente fundamentado.

b) Metodología

El investigar tiene como fin, el predecir o sugerir soluciones a situaciones presentes y a futuro para lo cual se necesita, el conocimiento teórico, los métodos, el uso adecuado de los mismos y las técnicas investigativas.

Por ello en una investigación, la metodología llevada a cabo resulta ser una de las etapas en las que se divide el trabajo y el investigador es el que decide las técnicas y métodos que empleará para la concreción del trabajo.

Investigar compone un proceso que al investigador le permite desarrollarse profesionalmente y en lo personal, siendo oportuno recordar que influye en su capacidad de conocimiento, provoca interrogantes, inquietud y curiosidad por los temas, lo cual determina y da sustento al pensamiento de Sócrates quien dijo que “la investigación es el objetivo primordial y el fin básico de la existencia del ser humano”.²

De hecho, cuando el hombre/mujer enfrenta un problema comienza por naturaleza a cuestionarse sobre el porqué, cómo y para qué.

Hay métodos generales que se aplican al derecho, efectuando la salvedad de que los métodos y técnicas son auxiliares y se complementan entre sí de acuerdo con el objetivo de la investigación.³

En líneas generales quienes ejercen el derecho, como los abogados, jueces, auxiliares o los legisladores a la hora de sancionar leyes, se forman en el saber argumentativo, de carácter subjetivo, aunque también se forman en la objetividad crítica del conocimiento.

El derecho no es únicamente un conjunto de normas, pues sobre ellas está el hombre, ser superior, social, complejo y que evoluciona y con su propia realidad opera y define el derecho.

Consecuentemente la investigación científica se concibe como un conjunto de procesos sistemáticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno, una

² SÓCRATES, ver en <https://www.aiu.edu/spanish/publications/student/spanish/180-207/INVESTIGATION%20OF%20METHODOLOGY.html>

³Cfr. PONCE DE LEON A, (1996) *La metodología de la investigación científica del derecho*, Revista Facultad de Derecho, México, N°205, pp. 66-70.

problemática, o un conflicto social, de manera dinámica, cambiante y evolutiva. Ese proceso puede realizarse de tres formas: cuantitativa, cualitativa y mixta.⁴

La tendencia en el mundo del derecho es al uso del método descriptivo cualitativo –el cual se utilizará en este trabajo- con sus consecuentes estrategias y técnicas para la recolección, el registro y el análisis de información.

Esto se pone de evidencia por cuanto las intenciones de quien investiga no ha sido medir fenómenos, sino que la realidad se esfuerza en comprenderlos, en mostrar las ambigüedades, lagunas, imprevisibilidades, textos incompletos, etc., hacer análisis críticos y comparativos, normativos, doctrinarios y jurisprudenciales y presentar contribuciones de acciones -nuestra intención- frente a las problemáticas estudiadas.

Este tipo de metodología descriptiva cualitativa está interesada en vivenciar en forma concreta el contexto natural e histórico, por las interpretaciones y los significados que están atribuidos a una cultura en particular, por los valores y sentimientos que originan.

La aplicación de tácticas cualitativas ofrece interpretaciones particulares de problemáticas sociales, incluida las de tinte jurídico, y su objetivo es el análisis en profundidad de dichos problemas, desde múltiples visiones.

IV. Presupuestos epistemológicos y teóricos

Esta investigación tiene como finalidad dar a conocer los procesos cognitivos y reflexivos que se han desarrollado en el seno de varias investigaciones cualitativas interdisciplinarias como el derecho, la economía y la sociología.

En esta línea comenzamos por analizar las características del sector Pymes frente a un acontecimiento inédito como lo es la pandemia y sus consecuencias económicas, sociales, jurídicas y sanitarias.

Para ello se trabajó en el impacto que generó en el segmento Pymes las consecuencias directas e indirectas de la pandemia y en especial los efectos jurídicos de los contratos civiles y comerciales que las empresas a diario suscriben con proveedores, clientes, servicios, tecnología, bancos, importadores, etc., recolectando y analizando datos respetando la integridad de estos y sus fuentes.

Tales cuestionamientos fueron la guía a la profundización de la reflexión epistemológica derivada del proceso de investigación cualitativa, ya que la situación

⁴ Cfr. HERNANDEZ SAMPIERI R, (2006) *Metodología de la investigación*. México DF, Ed. Mac Graw Hill.

contractual de las Pymes es muy grave y se necesita buscar una salida legislativa en tal sentido.

Una vez determinada la orientación investigativa que produce conocimiento científico, donde se apunta a los métodos, las estrategias, los problemas epistemológicos y teóricos que se encuentran ínsitos en la investigación se han examinado los más recientes aportes que se conocen en la investigación cualitativa.

Pude arribar a que en ellos se hace evidente la coexistencia de diversas epistemologías, paradigmas, metodologías, que abren el horizonte de las formas de producir conocimiento hasta alcanzar a un continuum que se extiende desde la producción centrada en el sujeto que conoce hasta aquella otra en la que ese sujeto produce conocimiento cooperativamente con quienes participan en la indagación.⁵

Por ello a partir de las investigaciones realizadas sumado a los datos enunciados, y las opiniones doctrinarias y jurisprudenciales expuestas, es que surge la propuesta epistemológica que se realizó.

V. Las empresas Pymes en Argentina⁶

Desde hace unos años en la economía mundial se observan profundos cambios en los negocios y los mercados por la creciente internacionalización, liberación e intercambio del comercio y de los grandes bloques económicos regionales.

Dentro de este proceso, las empresas Pymes (Pequeñas y Medianas Empresas) están llamadas a cumplir un papel destacado en un escenario donde las nuevas reglas de juego que se plantean en la economía deben ser flexibles, es decir medir la capacidad que tienen las empresas para responder adecuadamente a los cambios en el mercado internacional.

⁵AMEIGEIRAS, A. R. (2006), en Vasilachis de Gialdino, I. (coord.), *Estrategias de Investigación Cualitativa*, Barcelona, Ed. Gedisa.

⁶Según datos del Ministerio de la Producción, al 10 de enero de 2020 había en Argentina un total de 853.886 Pymes de las que 559.137, o sea el 65.5%, son Pymes registradas vigentes. Estas empresas hasta el 2019 generaban 7.600.000 puestos de trabajo registrados oficialmente en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), para un total de 559137 empresas registradas. Hasta el mes de julio de 2021, se generaban 7.000.000 de puestos de trabajo registrados sobre un total de 519425 empresas registradas. Las Pymes representan aproximadamente el 50% de las ventas totales del país. Ver en <https://www.produccion.gob.ar/pymesregistradas/> <http://www.afip.gov.ar>

Por eso deben ajustar su trabajo a los tipos de bienes producidos, cantidad y calidad en la mano de obra, etc., lo que no obsta a que incluso el proceso productivo completo pueda ser objeto de replanteos.

En este contexto descripto es que las Pymes encuentran su razón de ser, su genética, al constituirse en aquellas organizaciones capaces de adaptarse a los cambios tecnológicos y generar empleo genuino, con lo que se erigen en un factor clave en las políticas de distribución de los ingresos en las clases media y baja, con lo que se fomenta el desarrollo económico de todo un país.

Al investigar la problemática Pymes se demuestra ser un factor único de estabilidad económica por su fácil adaptación a las circunstancias que solicite el mercado, tratando de ser competentes, con niveles de calidad, precio y rentabilidad razonables.

Esto hace que este segmento empresario dé empleo a la mayor parte de la mano de obra del mundo, entre las micro, pequeñas y medianas empresas.

Para el PBI (Producto Bruto Interno) de un país la relevancia de las micro, pequeñas y medianas empresas es ampliamente reconocida, pues ejerce un rol principal en la dinámica económica-social y su importancia se asocia frecuentemente a su contribución en materia de generación de empleo y de riqueza o como exportador de bienes o servicios.

VI. La aparición imprevista de la pandemia Covid-19 en las Empresas Pymes Argentinas

La llegada del siglo XXI trajo aparejados innumerables consecuencias en el mundo moderno, lo que desde su inicio supone expectativas nuevas en los mercados.

Sin dudas la acometida de la tecnología en su más alto nivel supone un enorme desafío ilimitado en tal sentido, lo que redundará en mejor desarrollo económico, social y político en los países.

Muchos fueron los motivos para pensar que el nuevo siglo sería mucho más halagüeño que el anterior, y debemos recordar que el siglo XX estuvo signado por cuestiones geopolíticas que desembocaron en dos guerras mundiales, la guerra del Golfo y de Vietnam, la caída del Muro de Berlín, la caída del petróleo, el fin de la guerra fría.

Sin embargo, la gran incursión tecnológica fue la irrupción en nuestras vidas de Internet, que modifica día a día el rumbo de todas las actividades y que algunos autores le acuerdan ser la gran revolución del siglo XX.

A partir de esta novedosa forma de conectarse entre personas físicas y jurídicas, todo el mundo económico comenzó a trabajar en derredor de esta tecnología lo que determinó cambios inéditos en la forma de pensar y actuar de los ciudadanos y por ello el mundo actual se modifica constantemente.

Los primeros veinte años del nuevo siglo hasta ahora no han colmado las expectativas que teníamos pensado a esta altura observar.

La economía mundial se volatilizó debido al uso de las nuevas tecnologías, con la introducción de los robots que suplantando mano de obra humana, las fábricas inteligentes, nuevas tecnologías robóticas, de comunicación e incluso de Internet.

A modo de ejemplo la aparición de la IA (Inteligencia Artificial) se ha convertido en uno de los pilares tecnológicos del futuro.

“La IA son máquinas que responden a la estimulación de la misma manera que harían los humanos, dada la capacidad humana de contemplación, juicio e intención”.⁷

No obstante, el progreso tecnológico también puede suponer una fuerza disruptiva en la economía y debemos recordar a M. Keynes quién acuñó hace casi 100 años el término “desempleo tecnológico” para referirse al desempleo debido a la sustitución de trabajadores por máquinas. Sin embargo, los avances tecnológicos también amplían nuestras capacidades de producción, por lo que traen consigo la creación de nuevos puestos de trabajo.

En este sentido, en un mundo donde las máquinas no solo ejecutan y piensan, sino que empiezan a aprender, las posibilidades de automatización de los trabajos pueden ampliarse hasta límites inimaginables.⁸

Esta nueva tecnología está creando una inteligencia que resulta externa al ser humano y que se encuentra alojada en la economía virtual. Eso nos lleva a una nueva era económica – distributiva – donde rigen reglas diferentes”.⁹

Incluso también se crearon monedas sin curso legal de algún país y que son motivo de atesoramiento y rendimientos financieros, como por ejemplo Bitcoin, Ethereum, Litecoin, Cardano, Tether, BinanceCoin y Ripple. Una moneda o dinero virtual es “un tipo de dinero digital no regulado, el cual es emitido y generalmente controlado por sus desarrolladores, y usado y aceptado entre los miembros de una determinada comunidad virtual”¹⁰

⁷Véase WEST, D. M. (2018). “*What is artificial intelligence?*” Brookings Report (4 de octubre de 2018).

⁸Véase BRYNJOLFSSON, E. y MC AFEE, A. (2014). “The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies”. WW Norton & Company.

⁹ARTHUR B.A.(2017) en su ensayo *Where is technology taking the economy*, en McKinsey Quarterly, october

¹⁰Definición del BANCO CENTRAL EUROPEO en 2012.

Sumado a estos acontecimientos que se desarrollaron en el mundo, en marzo de 2020 irrumpió una pandemia Covid-19 impensada con los grandes avances biotecnológicos que hay en la actualidad que paralizó desde sus comienzos y por mucho tiempo la actividad personal, empresarial y económica de los países.

Un “cisne negro” es un suceso atípico, que conlleva un impacto extremo y que, a pesar de su condición de rareza, la naturaleza humana nos hace inventar explicaciones de su presencia después de los hechos, por lo que se observa explicable y predecible.¹¹

La República Argentina merced a diferentes DNU (Decretos de Necesidad y Urgencia) estableció sucesivas reediciones del aislamiento social, preventivo y obligatorio, que duró más de cinco meses y se convirtió en el más largo del mundo.¹²

La crisis económica que se generó por este hecho inusual produjo un deterioro profundo en un lapso temporal extremadamente corto, lo que genera un efecto en las empresas, y especialmente en la población de inestabilidad y vulnerabilidad.

Resulta a priori muy difícil efectuar un diagnóstico certero de cuál va a ser el daño económico que sufra nuestro país, pues hasta que las consecuencias de la pandemia no finalicen no se podrá arribar a un resultado certero.

Ello conlleva a efectuar apreciaciones aproximativas que se observan durante breves lapsos de tiempo durante el cual las organizaciones y el propio Estado infieren conclusiones temporales y que deciden con sus resultados el rumbo económico, social y sanitario a seguir a futuro inmediato.

Todos los argentinos están atravesando una gran crisis económica, mayor quizás a la experimentada en el año 2001-2002, siendo hasta ahora el peor desastre económico del país en sus jóvenes 210 años de historia.

Ya se advertía una recesión de los últimos dos años con una deuda impagable, que asciende en 2021 a U\$S 335.556 millones de dólares estadounidenses y que representan el 101.5 % del PBI (producto Bruto Interno) y a partir de la cuarentena

¹¹Cisne negro: es un término acuñado por Nassib Taleb, para referirse a los posibles hechos inesperados que cambian las situaciones económicas y financieras dentro de un período de tiempo, en TALEB NASSIB, (2013) El Cisne Negro, El impacto de lo altamente improbable, Barcelona, Ed. Paidós.

¹²El DNU (Decreto de Necesidad y Urgencia) N° 297/2020 dictado el 19/03/20 fue previsto inicialmente hasta el 31 de marzo de 2020, pero luego fueron sucesivamente prorrogados a través de los DNU N° 325/2020 (hasta el 12 de abril de 2020), 355/2020 (hasta el 26 de abril de 2020), 408/2020 (hasta el 10 de mayo de 2020), 459/2020 (hasta el 24 de mayo de 2020), 493/2020 (hasta el 7 de junio de 2020), 520/2020 (hasta el 28 de junio de 2020), 576/2020 (hasta el 17 de julio de 2020) y 605/2020 (hasta el 2 de agosto de 2020). Ver en <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/COVID/States/Argentina1.pdf>

decretada por el gobierno nacional, se obligó a miles de empresas y negocios de carácter no esencial a cerrar sus puertas por varios meses.¹³

Cómo se ha visto en estos últimos años, en especial en la actualidad con la irrupción de la pandemia Covid-19, las Pymes están llamadas a ejercer la impulsión y despegue de la economía en tiempo de crisis, generando empleo genuino.

Un rasgo importante es que conforman cadenas de valor en la que se integran proveedores y compradores, paliando entre ambos mayores probabilidades de sobrevivir las crisis.

Las Pymes (Pequeñas y Medianas Empresas) que hasta enero 2020 ascendían a 853.886 según datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos,¹⁴ viven de desafíos en forma constante y la tecnología actual acelera los tiempos y exige cada vez mayor flexibilización y horizontes cada vez más cercanos.

El desafío no solamente es crear o crecer sino trascender en el tiempo, teniendo como base los logros y resultados obtenidos y no desde un púlpito sagrado de sermones que suelen dar a diario los opinólogos y especialistas en el tema.¹⁵

No siempre hay alegrías, pues en el camino de la profesionalización y crecimiento hay interferencias, pero también existen herramientas que se pueden poner en práctica para la solución de problemas.

Las Pymes son cadenas de valor agregado y representan mucho más de la mitad de la economía de un país y son artífices de un movimiento dinamizador, donde el monopolio de la innovación y el uso de las tecnologías ya no es patrimonio de las grandes corporaciones, pues hay infinidad de historias y ejemplos de cambios y creatividad de empresas pequeñas.

Así como ejemplo podríamos citar los casos de Bioxen Laboratorios, Casa Fenk, Jit Lubricación, Nic Indumentaria, Natural Sur, Marengo SA, Santa María, Dupla SA, Integra SRL. Sealand Argentina, Mío Zapatos, Reusch Argentina SRL, entre otras, empresas de vasta trayectoria en el país y que se han transformado merced a las tecnologías modernas y ocupan segmentos importantes del mercado.

¹³Ver en <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/presentaciongraficadeudapublica>

¹⁴ Ver en AFIP, Administración Federal de Ingresos Públicos en www.afip.gob.ar

¹⁵Los opinólogos en Argentina y Chile son considerados doctores en opinión y profesionales del punto de vista, que creen que pueden expresar su opinión aun cuando nadie se la pidió. Sus intervenciones causan estragos en el avance de proyectos. En general, son personas respetadas en algún campo, pero ellos creen que esa pericia los autoriza a opinar también sobre todos los demás. ¿Tienen la autoridad formal para hacerlo? FRANCESG, (2021), Director en Tandem, Soluciones de Decisión, Ver en <https://tandemsd.com/es/opinologos-y-silenciologos-como-evitar-estos-dos-grandes-males-de-las-empresas>

En Argentina se define a las Pymes por las ventas anuales y según el tipo de empresa.

Se promedian los ingresos anuales de los últimos 3 años sin impuestos (en pesos argentinos). Los topes de facturación anual en pesos argentinos para cada sector son: Agropecuario (116.300.000), Industria y Minería (326.660.000), Comercio (352.420.000), Servicios (79.540.000) y Construcción (148.260.000).¹⁶

Representan el 99,6% del total de unidades económicas y aportan casi el 70% del empleo, el 50% de las ventas y más del 30% del valor agregado. “Las pymes son la clase media de la economía” ya que son el gran motor de distribución positiva de la riqueza.¹⁷

Poco se ha escrito hasta ahora sobre esta pandemia, más allá de la superabundancia de diagnósticos médicos y de salud, que en definitiva hasta ahora han resuelto parcialmente la lucha contra el virus.

Si bien es motivo de permanente discusión, muchos gobiernos entre ellos Argentina, Uruguay, Chile, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, El Salvador, Rep. Dominicana, México, EE.UU, Canadá, Portugal, España, Italia, Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Gran Bretaña, Irlanda, Malasia, Japón, Corea del Sur, India, Emiratos Árabes Unidos priorizaron la salud de la población por sobre otras cosas, determinando cierres intempestivos por cierto tiempo, mientras algunos gobiernos como Brasil, Australia, Nueva Zelanda, limitaron parcialmente algunas cuestiones y dejaron que sus naciones trabajaran en forma normal, pero a otros ritmos.

Pocos son los resultados que se pueden extraer sobre las consecuencias de la pandemia Covid-19 y sería apresurado hasta la fecha emitir una opinión al respecto. La situación ha mejorado en algunos países a los que la población se la ha vacunado con 1 o 2 dosis, entre ellos casi todos los de América, Europa y alguno de Medio Oriente, Asia y Oceanía, pero muchos países también tienen niveles de vacunación muy bajos o inexistentes como es el caso de África.

Así en los diferentes Estados se sancionaron leyes y/o Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) como el caso argentino, donde se prohibían todas las actividades y solamente podrían trabajar aquellas declaradas esenciales –salud, medicinas, farmacias, alimentación, sanatorios, hospitales, ambulancias, etc. -por la crisis del coronavirus, desencadenando muchos efectos a nivel sanitario, social y económico.

¹⁶ Expresado en millones de pesos argentinos. Ver en <https://www.argentina.gob.ar/produccion/registrar-una-pyme/que-es-una-pyme>

¹⁷ Ver *El Efecto Tributario en las Pymes*, en <https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/836/1/TFPP%20EEYN%202018%20MM-VA.pdf>, ps 24/26.

Para A. Bárcena secretaria ejecutiva de la CEPAL para América Latina:

Los efectos del COVID-19 generarán la recesión más grande que ha sufrido la región desde 1914 y 1930. Se prevé un fuerte aumento del desempleo con efectos negativos en pobreza y desigualdad. Los países de la región han anunciado medidas importantes, las que deben ser reforzadas mediante la ampliación del espacio fiscal. Es urgente acceder a recursos financieros con base en un apoyo flexible de los organismos financieros multilaterales, acompañado de líneas de crédito a bajo costo, alivios del servicio de la deuda y eventuales condonaciones. Además, se requiere repensar el modelo de inserción de la región y las alternativas de reactivación a la luz de los cambios estructurales que ocurrirán en la globalización y el mundo post COVID-19.¹⁸

Muchas de las medidas aprobadas como el DNU (Decreto de Necesidad y Urgencia) N° 297/2020 dictado el 19/03/20 fue previsto inicialmente hasta el 31 de marzo de 2020, pero luego fueron sucesivamente prorrogados a través de los DNU N° 325/2020 (hasta el 12 de abril de 2020), 355/2020 (hasta el 26 de abril de 2020), 408/2020 (hasta el 10 de mayo de 2020), 459/2020 (hasta el 24 de mayo de 2020), 493/2020 (hasta el 7 de junio de 2020), 520/2020 (hasta el 28 de junio de 2020), 576/2020 (hasta el 17 de julio de 2020) y 605/2020 (hasta el 2 de agosto de 2020), en el marco de las facultades presidenciales y/o legislativas tienen un impacto directo en los sectores de las empresas Pymes y trabajadores artesanales.

La aparición del Covid-19 sirvió como detonante –la gota que rebasó el vaso- en una industria como la argentina que venía muy castigada en términos económicos. Esta pandemia provocó con su irrupción inesperada, que se haya ingresado a una crisis cuyas consecuencias son de corto, medio y largo alcance.

Como toda crisis en este caso no puede achacársele al ámbito local o regional, sino que es de carácter mundial, lo que inspira una recesión global sin precedentes.

Para Alzúa y Gosis la situación actual está dada porque:

¹⁸BARCENA A, (2010), *Directora ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas*, recuperado (s. f) en <https://www.dw.com/es/alicia-b%C3%A1rcena-si-no-se-toman-medidas-lapobreza-aumentar%C3%ADa-en-forma-dram%C3%A1tica-en-la-regi%C3%B3n/a53534986>

Esta crisis que se ha generado por la pandemia Covid-19 presenta un triple efecto en la economía local, por un lado, el de la oferta debido a las medidas de distanciamiento social, otro de la demanda derivada en razón de los menores ingresos que genera la paralización de la economía y un último de carácter financiero que se asocia a los problemas de liquidez que pudieran enfrentar las empresas, en especial las Pymes. Tampoco debe dejarse de lado el impacto que sufre la empresa derivado de una crisis global sin precedentes.¹⁹

Se espera que, en estos meses en Argentina, muchas empresas liquiden stocks a precios convenientes para la ciudadanía, como una forma de paliar los gastos ociosos que demandan plantas fabriles cerradas con costos fijos y salarios de los empleados.

El segmento Pymes en Argentina que representa una fuerza de ventas estimada en el 50% se ha visto muy resentida en estos meses, pues hacia finales del 2020 se han cerrado 41200 Pymes, muchas de ellas con años de antigüedad y que sucumbieron durante la pandemia.²⁰

Los montos totales del PBI (Producto Bruto Interno) ascendieron en 2019 a 670.819 millones de pesos y en 2020 a 642.162 millones de pesos, observándose una variación negativa anual del -9.9 %.

El primer trimestre del año 2021 arroja un total de 648.176 millones de pesos, lo que aumenta un 2.5% los valores con respecto al final del año 2020.²¹

Las que más han sufrido son las relativas al ámbito alimenticio y en especial al rubro gastronómico, bares, restaurantes, confiterías, comidas rápidas, pastelerías, despachos de pan, etc.

La cuarentena dispuesta por el gobierno argentino duró exageradamente mucho tiempo en comparación con otros países, merced a las prórrogas sucesivas – vía decretos presidenciales- que se fueron dando cada 15 días.²²

Ello llevó a la defunción a distintas mini pymes, pequeñas y medianas empresas que, al no generar ingresos, no pudieron sostener sus estructuras de costos y gastos fijos,

¹⁹ALZÚA M.L, y GOSIS P, *Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Argentina*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la UNLP y *Partnership for Economic Policy* (PEP), La Plata, Argentina, Ed. PNUD, América Latina, 2020.

²⁰Ver <https://www.iprofesional.com/economia/330277-cuantos-comercios-y-pymes-cerraron-en-2020-por-la-pandemia>

²¹Ver descripción detallada en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-47>. Series Trimestrales de Oferta y Demanda Globales, años 2004-2021.

²² Ver descripción detallada en pág.15, 1° párrafo.

desapareciendo íconos de la gastronomía de Argentina con muchos años de antigüedad y que eran objeto de veneración de turistas de todo el mundo al pasar por Buenos Aires. La Parolaccia, La Bistecca, El Rey del Vino, El Trapiche, La Ibérica, Hong Kong Style, La Flor de Barracas, dedicados al rubro bar y restaurante y el Hotel Castelar - entre otros-, no pudieron revertir los problemas económicos, no obstante, la tardía reacción gubernamental de ayudar al empresariado mediante el ATP (Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción).

Frente a situaciones idénticas en otros países de América, las decisiones del Estado argentino frente a la pandemia Covid-19, difieren completamente de las de otros gobiernos como Brasil, Uruguay, o México, por ejemplo.

En tal sentido efectuaremos breves precisiones por días y meses –hasta julio 2020- con algunas medidas adoptadas por estos países frente a la pandemia.

25 de marzo de 2020

México

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores emite nuevas medidas para congelar los créditos personales entre cuatro y seis meses. El diferimiento podrá ser parcial o total y aplicará para préstamos vigentes al 28 de febrero. Esto contempla los créditos a la vivienda con garantía hipotecaria y créditos revolventes y no revolventes dirigidos a personas físicas como crédito automotriz, persona, de nómina, tarjeta de crédito y microcrédito.

Brasil

El aumento de infecciones en el país es de 34,5 % en un día. La tasa de mortalidad es del 2,4 %. Un informe realizado por la Agencia Brasileña de Inteligencia (Abin) reveló que Brasil podría tener 207.435 casos de coronavirus y 5.571 muertes al 6 de abril, según el sitio web de *The Intercept Brasil*, que ha tenido acceso al documento confidencial.

Uruguay

Luis Lacalle Pou comunicó que en los siguientes días su Gobierno profundizará las medidas para enfrentar al COVID-19. En Uruguay, el aislamiento sigue siendo voluntario.

El Ejecutivo además ha anunciado una serie de medidas para contribuir a la liquidez de la economía. Organismos multilaterales extenderán líneas de crédito para el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), para que a su vez, este otorgue financiamiento a las empresas con tasas reducidas y plazos extendidos.

26 de marzo de 2020

Brasil

Jair Bolsonaro decretó que ejercer la libertad de culto es tan esencial como las farmacias y supermercados; por lo que las iglesias, sin importar la religión, permanecerán abiertas al público. El Congreso comenzó su segunda sesión virtual en la historia para votar proyectos relacionados con la lucha del virus.

30 de marzo de 2020

México

El Gobierno declara una emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor y otorga facultades a la Secretaría de Salud para emitir las medidas necesarias en el combate a la pandemia.

A partir de este 31 de marzo y hasta el 30 de abril se ordena la suspensión inmediata de actividades no esenciales en sectores público, privado y social. Sin embargo, el aislamiento continúa siendo voluntario y se descarta por el momento un toque de queda (aunque algunos Gobiernos locales lleven días implementándolos). A partir del 1 de mayo se contempla el retorno paulatino y escalonado a las actividades económicas regulares.

Sin otorgar muchos detalles, el canciller Marcelo Ebrard afirmó que los trabajadores en todo el territorio tienen derecho a goce de sueldo durante este periodo de contingencia.

En caso de que las empresas se nieguen, señaló que habrá sanciones.

Brasil

El Senado aprobó, en una sesión virtual, el proyecto de ley que prevé la transferencia de 125 dólares al mes a los trabajadores informales. Se prevé este pago durante tres meses.

31 de marzo de 2020

Brasil

Un proyecto de ley de emergencia del Senado busca autorizar pagos atrasados, incluido el alquiler, sin judicialización. Si se aprueba, el proyecto de ley 1.179 / 2020 también pospone la Ley General de Protección de Datos (LGPD) por otros 18 meses, que debería entrar en vigor en agosto.

Uruguay

En Uruguay también se aprobó la creación de un régimen especial de subsidio por desempleo. Rige por un plazo de 30 días. Los beneficiados con la ayuda son los trabajadores suspendidos parcial o definitivamente o bien que se les reduzcan sus jornadas laborales. El monto por el que recibirán el subsidio será del 25 % de lo que el trabajador percibía durante los seis meses anteriores al estado de emergencia.

1 de abril de 2020

Brasil

El Senado aprobó una medida que permite hacer tratos con empresas y pagar una parte de los salarios de los trabajadores con un contrato formal durante la pandemia. El Gobierno podría pagar hasta tres salarios mínimos 597 dólares (3.135 reales brasileños) por mes a los trabajadores. Como resultado, los empleadores están impedidos de despedir a los empleados hasta 12 meses después de que finalice la ayuda.

13 de abril de 2020

México

El Poder Judicial extiende de manera oficial la suspensión de labores hasta el 5 de mayo como se tenía previsto.

Brasil

Brasil pasó oficialmente la barrera de los 20.000 casos de COVID-19 durante este fin de semana, pero algunos epidemiólogos e investigadores afirman que superan los 245.000 contagios. El estudio fue realizado por el proyecto Nois (Núcleo de Operaciones e Inteligencia en Salud), que involucra a PUC-Río, Fiocruz, USP y otras instituciones. Los investigadores establecieron la estimación basada en las tasas de letalidad del país, calculadas por el número de muertes dividido por el número de casos.

15 de abril de 2020

México

El Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) autorizó el uso de instrumentos legales y administrativos para facilitar a las empresas el pago de cuotas obrero-patronales. Además, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emitió recomendaciones para el pago de dividendos, recompra de acciones y otros beneficios para los accionistas de las instituciones bancarias.

En medidas tributarias se precisa que la actividad tributaria se considera como “fundamental para la economía”, de hecho, el Sistema de Administración Tributaria (SAT) no ha suspendido funciones.

18 de mayo de 2021

México

La Secretaría de Salud estableció lineamientos técnicos de seguridad sanitaria en el entorno laboral.

El país se une al uso del “semáforo” de riesgos. En esta fase tres, las escuelas, el espacio público y las actividades económicas, salvo las esenciales, continuarán suspendidas.

Brasil

Varias ciudades brasileñas ya llevan a cabo la práctica llamada *lockdown*, para tratar de aumentar el aislamiento social, que actualmente se encuentra en un 45 %, muy por debajo del 70 % necesario, según las autoridades.

1 de junio de 2020

México

El país inicia el proceso de reactivación económica. El Gobierno Federal determina el nivel de apertura por cada región de acuerdo con el nivel de alerta sanitaria que está relacionado con el número de casos de coronavirus confirmados.

15 de junio de 2020

México

El Consejo de la Judicatura Federal, en un acuerdo histórico, anunció que todos los juicios del Poder Judicial de la Federación se podrán tramitar en línea y mediante el uso de videoconferencias. Es el acuerdo 12/2020 fue dictado el pasado 8 de junio.

El 11 de junio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que el Instituto Nacional del Derecho de Autor extendió el plazo de suspensión de actividades hasta nuevo aviso.²³

Si hay algo para resaltar, es el espíritu solidario del pueblo argentino, que ha sabido salir de crisis como estas incluso cuando se ha derramado sangre entre hermanos.

²³DE LA TORRE A.K (2020) *Informe del día sobre las medidas de prevención tomadas en América Latina para contener el impacto del coronavirus*, en <https://lexlatin.com/noticias/medidas-legales-covid-19-latinoamerica>

Pero a más de este espíritu albiceleste, el Estado debe generar políticas de solución, que serán claves para la reactivación de la maquinaria empresarial de la nación.

En este contexto CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa) es una de las organizaciones piramidales en materia de comercios e industrias Pymes que ha elaborado un Informe denominado COVID-19 donde se expresan las consecuencias directas de la pandemia y su relación con el desarrollo económico y social de Argentina.

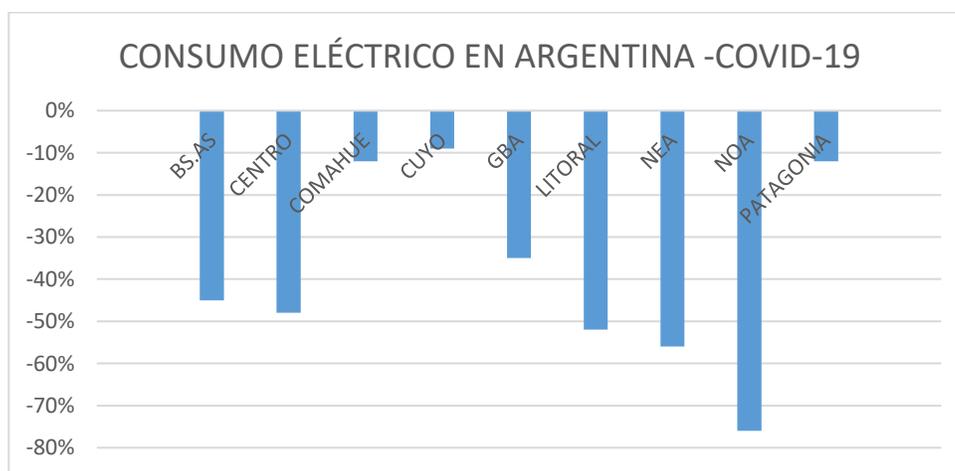
Recordemos que la pandemia tuvo su inicio en nuestro país a partir del día 19 de marzo de 2000 y aún no ha finalizado. A los efectos estadísticos solamente se tomarán en cuenta como normales de actividad comercial y empresarial los primeros 19 días del mes y luego se efectuará una correlación con meses anteriores hasta llegar a dicha fecha.

A continuación, y con secuencias gráficas se explicará la disminución catastrófica de caída de ventas, consumos y otros efectuados en Argentina por distintas empresas.

En primer lugar, comenzaremos con la energía, pues es el servicio público esencial que mueve las empresas, y que denota los aumentos o disminuciones de las fluctuaciones de consumo en Argentina.

Así CAMESA, que es la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico, suministra datos transparentes al 30 de marzo de 2020, es decir habiendo ya pasado los dos primeros decretos presidenciales que obligaban a una cuarentena total y absoluta sin comercios ni actividad fabril, exceptuando alimentos y farmacias.

CONSUMO ELECTRICO EN ARGENTINA COVID-19.



Núñez Juan Carlos, septiembre 2021. ²⁴

²⁴Fuente: NUÑEZ J.C con datos del Informe Especial Covid-19, CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa), variación en la demanda eléctrica de grandes usuarios por región 19 días pre ASPO vs 19

Así en el mapa se observa disminuciones de consumo eléctrico que en algunas zonas de Argentina llegan a límites graves.

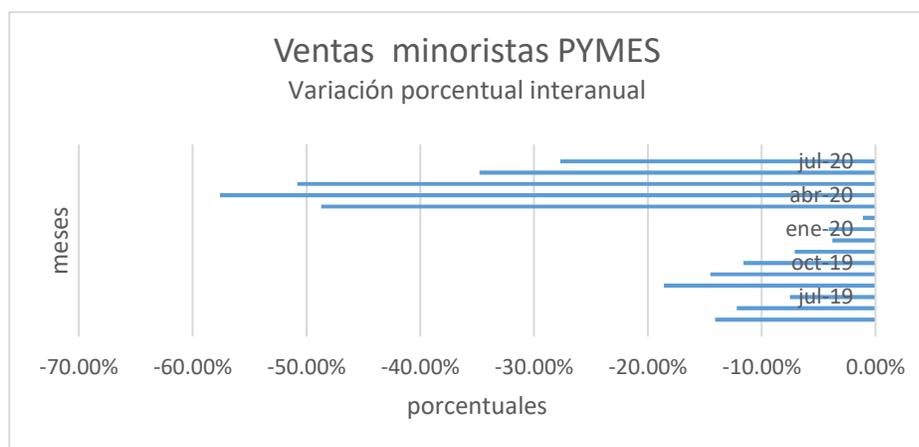
Este es el caso del NOA -Noroeste Argentina- con una demanda que disminuyó un 76% negativo, seguido del NEA -Noreste Argentino- con una disminución del 56% negativo.

En las zonas productoras del país, como la región Centro, GBA -Gran Buenos Aires- y Ciudad Autónoma de Bs.As disminuyeron un 48%, 35% y 45% porcentuales negativos respectivamente.

En el cuadro siguiente se puede apreciar que las ventas minoristas en comercios pymes venían en caída desde 2019.

A esa altura Argentina ya tenía serios problemas económicos, que determinaron un aumento en dicha época de la deuda bruta de la administración central, la cual se incrementó en US\$ 73.340 millones. En ese total se incluyen los bonos emitidos por el gobierno de Mauricio Macri para afrontar fallos del CIADI y deudas generadas por el Plan Gas y el Plan Petróleo Plus, entre otros.²⁵

VENTAS MINORISTAS EN COMERCIO PYMES 2019-2020



Núñez Juan Carlos, septiembre 2021. ²⁶

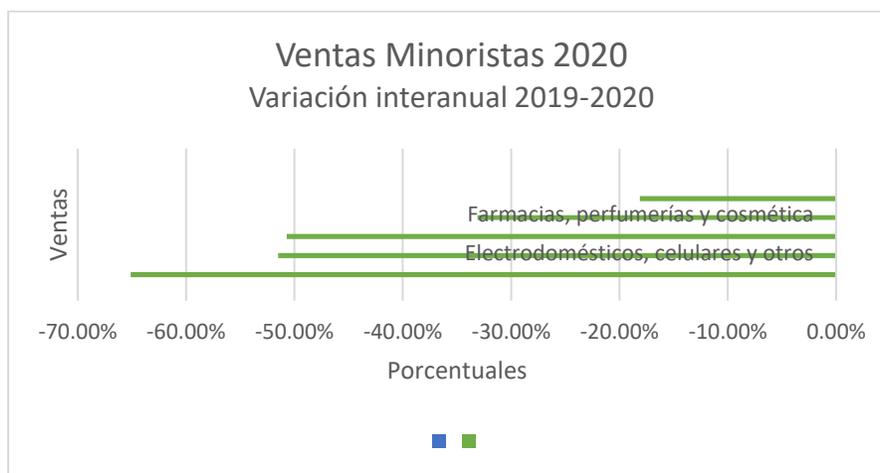
días de ASPO, recuperado (s.f) en https://www.redcame.org.ar/contenidos/circular/ContextoPyme_impacto-del-COVID-19-en-la-actividad_br_-productiva-y-financiera-local-y-global.12141.html

²⁵Datos del Ministerio de Economía y en BCRA Banco Central de la República Argentina.

²⁶Fuente: NUÑEZ J.C con datos del *Informe Especial Covid-19*, CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa, ventas minoristas en comercios pyme, variaciones interanuales, recuperado (s.f) en

Asimismo, resulta importante tener en cuenta las variaciones interanuales que representan el real porcentaje de disminución de ventas y producción. Por ejemplo, tomando los meses de junio 2019 con -12.2% en comparación con junio 2020 con un -34.8%, vemos que la caída es del -22.6% a causa de la pandemia.

VENTAS MINORISTA MARZO 2020, VARIACIONES INTERANUALES



Núñez Juan Carlos, septiembre 2021. ²⁷

En el cuadro precedente se explican las variaciones interanuales entre marzo de 2019 y 2020, específicamente por segmentos de comercio e industria.

Sin dudas el rubro más afectado es el segmento de indumentaria y lencería, que incluye, ropa, calzado, marroquinería, telas, etc., que alcanza un alarmante -65.1%. Dicha cifra prácticamente lapidaria para cualquier comercio e industria que lleva muchos días sucesivos sin poder vender, genera acumulación de gastos fijos y de personal.

Como consecuencia de esta disminución de ventas, muchas pequeñas pymes han decidido cerrar sus puertas de forma definitiva y otras han ingresado al capítulo del concurso preventivo, en búsqueda de poder salvar a la empresa.

<https://www.redcame.org.ar/advf/documentos/2021/03/605a1a5588026.%20situacion%20de%20las%20pymes.pdf>

²⁷Fuente: NUÑEZ J.C con datos del *Informe Especial Covid-19, CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa, ventas minoristas en comercios pyme, variaciones interanuales*, recuperado (s. f) <http://www.redcame.org.ar/archivos/Informe%20PyME%20COVID-19.pdf>

Los otros rubros, como la electrónica, ferretería y materiales eléctricos supusieron una merma de más del 50% en sus caídas de ventas.

Solamente ha descendido un poco el rubro alimenticio y de bebidas cuyo descenso es del -18.1%, lo que amén del Covid-19 puede obedecer también a periodos estacionales, fin del verano e ingreso al otoño en Argentina.

Se ha visto que hubo reingeniería en algunos casos, como los de los restaurantes y bares, ya que este tipo de negocios han implementado los sistemas de *delivery* (entrega a domicilio) o *take away* (se pide por teléfono y se pasa a retirar por el negocio).

Sin embargo, las ventas producidas por este segmento no alcanzan al 35%, lo cual en algunos casos no llega a cubrir el 100% de los costos operativos.

Esta ecuación demuestra que estos emprendimientos Pymes trabajan a pérdida y solamente tratan de paliar su delicada situación económica financiera.

Las soluciones sanitarias a través de la investigación farmacéutica comenzaron a partir de diciembre de 2020 con la aparición de las primeras vacunas de los Laboratorios Gamaleya, Pfizer, Astra Zéneca, Moderna, Sinovac y Sinopharm.

La compraventa de vacunas fue fruto de negociaciones de cada gobierno con el respectivo fabricante y por determinados lotes, privilegiando en primer lugar a los miembros de la salud pública para luego continuar con las personas de riesgo, mayores de edad, y luego la población en general.

Hasta el 6 de septiembre de 2021 la Argentina ha aplicado 45.068482 dosis de vacunas y se han distribuido entre todas las provincias del país, 51.688.774 dosis.²⁸

Si bien en Argentina, a partir de octubre 2020 se han efectuado aperturas controladas, dicha tarea le fue encomendada a cada provincia quien legisla sobre el tema y se advirtieron casos como las provincias de San Luis o Formosa que han cerrado sus fronteras internas y no dejaban ingresar ni siquiera a sus propios ciudadanos nacidos en dichas tierras.

Hacia julio de 2021 no existían restricciones en las provincias para poder transitar libremente entre ellas, solo hay restricciones a nivel limítrofe e internacional mencionados en los Decretos N° 260/20 y 167/21 que estipulan los requisitos que deben cumplir quienes viajen al exterior a la salida y entrada al país, estando hasta la fecha suspendido el ingreso de extranjeros, quedando exceptuado los que residen en el país.

²⁸Datos oficiales del Monitor Público de Vacunación al 06/09/21. Ver en <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/vacuna/aplicadas>

Es de esperar un contexto muy difícil en el corto plazo y deberán las empresas interpretar el momento social y económico y plantear estrategias que puedan llevarlas a superar este difícil momento.

VII. La declaración de emergencia frente a la Constitución Nacional Argentina.

Desde su posible origen en Wuhan, China entre noviembre y diciembre de 2019, la enfermedad ha pasado de ser una endemia para ser considerada por las autoridades sanitarias OMS (Organización Mundial de la Salud), una pandemia.

En dicho contexto Argentina sancionó una multiplicidad de disposiciones administrativas de carácter nacional, provincial y municipal, dado el carácter federal del país, que tenían como motivo mitigar, morigerar, e impedir la propagación del virus a la población a través de la famosa “cuarentena” cuyo significado más amplio significa aislar a las personas.

Entonces se debe analizar la constitucionalidad de la emergencia por la pandemia y si la misma está prevista dentro de la Constitución Argentina.

“La vida y su resguardo incluido en el derecho a la salud es un bien fundamental y cuando se trata de enfermedades graves, es claro que está íntimamente relacionado con el primero y con el principio de autonomía personal e incumbe al Estado actuar en su plena tutela”²⁹

Por lo tanto, nadie duda acerca de la situación de emergencia por la que se transita, aunque el semáforo sanitario sea distinto en cada país y cada región.

Tal es así, que la Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) dijo ser “consciente de los problemas y desafíos extraordinarios que los Estados Americanos, la sociedad en su conjunto y cada persona y familia están afrontando como consecuencia de la pandemia global causada por el coronavirus COVID-19”, por lo que recomienda que las “medidas que los Estados adopten frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos, deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales ...”.³⁰

²⁹CSJN, 18/12/2003, "Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta c/ Ministerio de Salud", DJ 2004-2, 173, LL 2004-D, 30, Fallos 326:4931, del dictamen del Procurador General que la Corte hace suyo; CSJN, 11/07/2006, "Floreancig, Andrea C. y otro por sí y en representación de su hijo menor H., L. E. c/ Estado Nacional", Fallos 329:2552, DJ 25/10/2006, 565 (Del dictamen del Procurador Fiscal que la Corte hace suyo); Dictamen del procurador en CSJN, 09/09/2008, "Nuñez de Zanetti, Mónica Viviana c/ Faml Salud", Fallos 331:1987, LL 2008-F, 93

³⁰CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Declaración 1/2020 del 9 de abril de 2020.

La situación no prevista, extraordinaria, de extrema gravedad y a la vez transitoria producida por este tipo de hechos genera el conocido estado de necesidad.

Cualquier tipo de situación de emergencia tiene un impacto pleno en el mundo del Derecho, ya sea que se generen por hechos naturales, como una inundación, terremoto o tsunami, hechos del hombre de carácter político como una guerra, disturbios internos, o los originados en cuestiones económicas y sociales que se generan por las grandes crisis mundiales.

Según Valadés estamos en “situaciones que ponen en peligro la existencia misma del Estado, cuya gravedad hace necesario aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en tiempos normales, estarían prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos”³¹

En algunos países las constituciones prevén en forma expresa institutos dedicados a los casos excepcionales de emergencia, mientras que otras no incluyen ninguna referencia al tema.

Así la Convención Americana de los Derechos Humanos, utiliza normas de tal amplitud que todas las situaciones que emergen son incluidas en sus textos.³²

Mientras que Argentina por ejemplo regula institutos para la emergencia, pero no para fines sanitarios o sociales sino para cuestiones políticas.³³

Estas situaciones como las que se está atravesando, generan una fuerte concertación del poder en el gobierno y tiene como correlato una restricción de derechos y libertades de los ciudadanos, observándose con carácter transitorio acrecentamiento o desplazamientos de competencias.³⁴

Sagués manifiesta que en general debe admitirse que ante un estado de necesidad, frente a una situación de emergencia exista o no una norma regulatoria prevista en la Constitución nacional, es legítimo que el Estado adopte estas medidas no reguladas e incluso opuestas a la propia Constitución, ello en virtud del “derecho natural de auto conservación de la sociedad y del Estado -que son previos a cualquier constitución-,

³¹FERRER MAC GREGOR, E; “*Restricción y suspensión de derechos en los tiempos del coronavirus* (reflexiones a partir de la jurisprudencia interamericana)” en “*COVID-19 y Parlamentarismo*” cit., pág. 5, citando como referencia el caso “J. vs. Perú. Excepción preliminar, fondo reparaciones y costas” Corte IDH. Sent. del 27 de noviembre de 2013, Serie C, N° 275, párr. 137.

³²CADH, Convención Americana de Derechos Humanos. El art. 27 enumera como situaciones de emergencia los casos de “guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte”.

³³CN, Constitución Nacional de Argentina, art. 23 sólo en los supuestos de ataque exterior y conmoción interior que pongan en peligro el orden constitucional o sus autoridades.

³⁴SAGUÉS, N (2007); *Manual de Derecho Constitucional*, Bs.As, Ed. Astrea, 2007, p. 585.

partiendo del supuesto, además, de que sin alguno de ellos no podrá haber tampoco una Constitución”.³⁵

No hay que perder de vista los derechos individuales de los ciudadanos, porque las normas en emergencia sugieren un delicado equilibrio que respete al individuo y sus derechos frente a la necesidad de la emergencia con la potestad estatal de regular su ejercicio, debiendo los mecanismos de control entre los distintos órganos de los poderes del estado ser los que mantengan el sistema de pesos y contrapesos que la Nación necesita.

La jurisprudencia de la CSJN (Corte Suprema de Justicia de la Nación) ya se expidió sobre el tema al decir que la Constitución “es un estatuto para regular y garantizar las relaciones y los derechos de los hombres que viven en la república, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra y sus previsiones no podrían suspenderse en ninguna de las grandes emergencias de carácter financiero o de otro orden en que los gobiernos pudieran encontrarse”.³⁶

El gran problema irresuelto en los estados constitucionales del mundo oscila entre dos polos opuestos bien definidos, desde afrontar la pandemia con las herramientas que les proporcionan los institutos de la emergencia que tienen algunas constituciones y que están sujetos a control o por otro lado provocar desplazamientos o suspensiones de las constituciones para lograr una suma de poder que les permita gobernar en tiempos especiales como los de pandemia.

Se puede afirmar que la disyuntiva planteada ha hecho mella en varios pensadores de distintas profesiones de nuestro país y para algunos –los más extremistas- denuncian que “la democracia está en peligro” porque, al amparo de la emergencia, se estaría instalando una “infectadura”.³⁷

En cambio, otros afirman con idéntico énfasis que hoy, “Apuntamos al único remedio conocido contra el coronavirus que es cuidarse y cuidar a los propios, quedarse en casa y aislarse” y por otra parte “Nosotros no somos fanáticos de la cuarentena, a todos nos complicó la vida, nadie es procuarentena, en todos casos somos antimuerte, no queremos que la gente se enferme, padezca, tan sencillo como eso”.³⁸

³⁵SAGUES, N (2007) Ob. Cit...588

³⁶C.S.J.N., 14/12/1927, “Cía. Azucarera Tucumana c/ Pcia. de Tucumán”, Fallos 150:150.

³⁷SEBRELI, KOVADOFF, BRANDONI, TONELLI y PITTA entre otros, ver (s.f.) en <https://infobae.com/politica> del 29/05/20

³⁸CAFIERO y GONZALEZ GARCÍA, ver (s.f) en <https://www.lavanguardia.com/vida/20200602/481576545763/entre-la-infectadura-y-el-esfuerzo-argentina-debate-sobre-la-cuarentena.html>

VIII. Efectos jurídicos derivados de la pandemia en los contratos civiles y comerciales.

Estas consecuencias imprevisibles originadas por la pandemia, desde la óptica del mundo jurídico generaron impensadamente situaciones de conflicto de intereses, las cuales están muy lejos de poder resolverse en el corto plazo.

Se debe recordar que el gobierno nacional tomó las riendas en materia de política legislativa, merced a la sanción de diferentes DNU (Decretos de Necesidad y Urgencia), algunas leyes sancionadas por el Congreso y un sinnúmero de resoluciones ministeriales de carácter administrativo, especialmente dirigidas a adoptar medidas de tipo sanitario y de prevención, que afectaron derechos de los ciudadanos.

En el ámbito del derecho económico y privado, el Estado no ha sancionado en grandes rasgos leyes o resoluciones que modifiquen los preceptos del Código Civil y Comercial ampliamente conocidos hasta la fecha.

Entonces dichas normas son de estricta observación y cumplimiento y podemos citar algunas que son generales a todos los tipos de contratos. Así el art.990 del CCyC (Código Civil y Comercial) dice “Libertad de negociación. Las partes son libres para promover tratativas dirigidas a la formación del contrato, y para abandonarlas en cualquier momento”.

La libertad contractual que consagra el Código da amplia libertad de contratación a las partes, y que si bien todos pueden iniciar tratativas para la celebración de un contrato también tienen la libertad de retirarse cuando lo deseen.

Ya los principios UNIDROIT dicen que “Cualquiera de las partes es libre de entablar negociaciones y no incurre en responsabilidad en caso de que éstas no culminen en acuerdo” (art. 2.1.15).³⁹

Así el art.991 del citado cuerpo legal estipula: “Deber de buena fe. Durante las tratativas preliminares, y aunque no se haya formulado una oferta, las partes deben obrar de buena fe para no frustrarlas injustificadamente. El incumplimiento de este deber genera la responsabilidad de resarcir el daño que sufra el afectado por haber confiado, sin su culpa, en la celebración del contrato”.

³⁹UNIDROIT, El Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado, es una organización intergubernamental independiente con sede en Roma, Italia. Su objetivo es estudiar las necesidades y métodos para modernizar, armonizar y coordinar el derecho internacional privado y el derecho comercial, en particular entre los Estados, así como formular los instrumentos de derecho uniforme, principios y normas para alcanzar dichos objetivos. <http://www.unidroit.org/english/presentation/statute.pdf>

La norma alude a que toda relación precontractual no obliga a una contratación, pero sí debe observarse un deber de comportamiento y obrar de buena fe, pues la frustración injustificada por una de las partes da derecho a la otra a un resarcimiento económico.

Para el caso de hipotéticos conflictos, también el Código establece algunas soluciones.

En el art.955 se habla del caso fortuito y dice: "Definición. La imposibilidad sobrevenida, objetiva, absoluta y definitiva de la prestación, producida por caso fortuito o fuerza mayor, extingue la obligación, sin responsabilidad. Si la imposibilidad sobreviene debido a causas imputables al deudor, la obligación modifica su objeto y se convierte en la de pagar una indemnización de los daños causados".

En este caso la norma manifiesta que la imposibilidad debe ser sobrevenida, o sea en forma subsiguiente a la formación de la obligación o contrato, y que debe ser absoluta, pues no puede ser superada por las fuerzas humanas, siendo además definitiva pues no alcanzaría un lapso temporal que pudiera eximirlo de la responsabilidad por los daños.

A su vez el art.1730 se refiere al caso de la fuerza mayor, y dice: "Caso Fortuito. Se considera caso fortuito o fuerza mayor al hecho que no ha podido ser previsto o que, habiendo sido previsto, no ha podido ser evitado. El caso fortuito o fuerza mayor exime de responsabilidad, excepto disposición en contrario. Este Código emplea los términos "caso fortuito" y "fuerza mayor" como sinónimos".

El concepto de caso fortuito alude a aquellos hechos que no acostumbran a suceder de acuerdo con el curso natural y normal de las cosas, cuyas consecuencias escapan a las diligencias y previsiones del ciudadano común, o en el caso de ser previsibles, resultan inevitables pues se desconoce el momento exacto de la ocurrencia, o porque sabiéndolo es imposible resistirlo.

Si bien el Código lo utiliza como sinónimos debemos aclarar que el caso fortuito es un hecho natural y la fuerza mayor en un hecho del hombre, del funcionario o del Estado.

También hay que mencionar los casos en que se han confeccionado contratos internacionales entre ciudadanos argentinos y de otros países, típicos del comercio internacional y que se han pactado cláusulas especiales entre los contratantes.

Las cláusulas de *hardship* en los contratos internacionales, son un mecanismo de adaptación del contrato, creado por los usos y las costumbres en el comercio a nivel internacional.

La finalidad de este tipo de cláusulas consiste en crear las circunstancias necesarias para que el contrato se mantenga a lo largo del tiempo, sin que los cambios imprevistos y repentinos a las condiciones iniciales del contrato lleguen a afectarlo.

Así entonces, la aplicación de este tipo de cláusulas busca la renegociación del contrato aun cuando este se encuentra en etapa de ejecución.⁴⁰

La norma del art. 1011 permite renegociar un contrato en aquellos que sean de larga duración, y dice "En los contratos de larga duración el tiempo es esencial para el cumplimiento del objeto, de modo que se produzcan los efectos queridos por las partes o se satisfaga la necesidad que las indujo a contratar. Las partes deben ejercitar sus derechos conforme con un deber de colaboración, respetando la reciprocidad de las obligaciones del contrato, considerada en relación con la duración total. La parte que decide la rescisión debe dar a la otra la oportunidad razonable de renegociar de buena fe, sin incurrir en ejercicio abusivo de los derechos.

La única razón por la cual esta norma permite su renegociación está dada por la caracterización que le ha dado el Código pues éste toma como elemento definitorio la cuestión del tiempo, siendo que resulta esencial para el cumplimiento del objeto y se dirigen a aquellos contratos de larga duración que requieren tiempos para ser amortizados como las plantaciones de árboles, las gasolineras o distintos tipos de sembradíos.

El Código efectúa una exigencia legal a los contratantes que deben observar el deber de colaboración respetando la reciprocidad de las obligaciones con relación a la duración total del contrato.

La doctrina se refiere a la renegociación como un deber de buena fe que como se verá más adelante debería ser extendido a todos los tipos de contratos y no solamente a aquellos que son de larga duración.

Como un caso especial de renegociación observamos el art.1203 del Código actual que dice "Frustración del uso o goce de la cosa. Si por caso fortuito o fuerza mayor, el locatario se ve impedido de usar o gozar de la cosa, o ésta no puede servir para el objeto de la convención, puede pedir la rescisión del contrato, o la cesación del pago del precio por el tiempo que no pueda usar o gozar de la cosa. Si el caso fortuito no afecta a la cosa misma, sus obligaciones continúan como antes".

⁴⁰ZAPATA A.C. y CASTRO A.M, (2005) *Revista e-mercatoria*, Bogotá, Univ. Externado de Colombia, Vol.4 N°2.

Al respecto hay que retrotraerse a lo que dijo Vélez Sarsfield, autor del viejo Código Civil Argentino en la nota al art. 1522 que reproducía en los mismos términos a la redacción actual de la norma. En la nota dice:

Véase. Marcadé sobre el artículo 1522, dice: "cuando en tiempo de guerra el locatario es obligado a dejar su habitación, o si en tiempo de peste no puede ocupar la cosa que tenga alquilada porque la policía sanitaria no lo permitiese, el locatario, según las circunstancias, podrá, o hacer rescindir el contrato u obtener la disminución del precio, o la cesación momentánea del pago del alquiler. Pero otra cosa sería si el acontecimiento no fuera verdaderamente un caso fortuito, como si llegase a faltar el agua que haga moler un molino, y este suceso se hubiese reproducido por intervalos más o menos dilatados, o si el caso fortuito no afectase a la cosa misma, como si en tiempo de guerra o de peste el locatario cesase de ocupar la cosa por su voluntad y sólo por precaución y no por orden de la autoridad. - Véase Troplong, nº 227".⁴¹

Ya Vélez Sarsfield en el ejemplo citado despejaba toda duda acerca de la aplicación a una situación como la que estamos atravesando de Covid-19, pues es anormal, inédita e imprevisible.

No obstante, se destaca que el mundo a través de su historia ha sufrido de varias pandemias y pestes, las cuales reinciden a lo largo del tiempo.

El art. 1090 del Código Civil y Comercial habla sobre la finalización abrupta, y dice

Frustración de la finalidad. La frustración definitiva de la finalidad del contrato autoriza a la parte perjudicada a declarar su resolución, si tiene su causa en una alteración de carácter extraordinario de las circunstancias existentes al tiempo de su celebración, ajena a las partes y que supera el riesgo asumido por la que es afectada. La resolución es operativa cuando esta parte comunica su declaración extintiva a la otra. Si la frustración de la finalidad es temporaria, hay derecho a resolución sólo si se impide el cumplimiento oportuno de una obligación cuyo tiempo de ejecución es esencial.

⁴¹ Véase nota al Art. 1722 del Viejo Código Civil Argentino. Ley N°340 y modificatorias.

La noción de la frustración de la causa fin del contrato, no deriva de derecho romano y más bien es una creación de la jurisprudencia británica en los conocidos Casos de la Coronación.⁴²

Para su procedencia la doctrina nacional exige por analogía su aplicación a aquellos casos con excesiva onerosidad sobreviniente, ya que se afronta un desequilibrio o quiebre de la base objetiva del contrato.

También el art. 1091 del Código se refiere a la llamada teoría de la imprevisión y dice:

Imprevisión. Si en un contrato conmutativo de ejecución diferida o permanente, la prestación a cargo de una de las partes se torna excesivamente onerosa, por una alteración extraordinaria de las circunstancias existentes al tiempo de su celebración, sobrevinida por causas ajenas a las partes y al riesgo asumido por la que es afectada, ésta tiene derecho a plantear extrajudicialmente, o pedir ante un juez, por acción o como excepción, la resolución total o parcial del contrato, o su adecuación. Igual regla se aplica al tercero a quien le han sido conferidos derechos, o asignadas obligaciones, resultantes del contrato; y al contrato aleatorio si la prestación se torna excesivamente onerosa por causas extrañas a su área propia.

Según la norma, la teoría de la imprevisión resulta ser un remedio legal frente a un contrato que con posterioridad a su celebración se ha precipitado por circunstancias ajenas a las partes.

En correlación con la cuarentena y el cierre de las empresas, el Estado sancionó normas referentes a los despidos y la doble indemnización, la ley de alquileres, la de promoción turística, no previendo hasta ahora los posibles conflictos que sucederían con los compromisos contractuales para las partes, cualquiera sea su origen.⁴³

Así en referencia a los despidos se dictaron los DNU (Decretos de Necesidad y Urgencia) Nro. 329/2020 (BO Boletín Oficial 31/3/2020) y sus respectivas prórrogas, el DNU 487 (BO 19/5/2020), 624/2020 (BO 29/7/2020), 761/2020 (BO 24/9/2020), 891/2020 (BO

⁴²El tema comenzó a desarrollarse en la causa *Paradine vs. Jane* de 1647, pues un locatario debió pagar el alquiler pese a haber sido privado de la tenencia por un enemigo del rey pues el inmueble había quedado situado en territorio en que el rey carecía de los derechos de autoridad. En RIVERA J.C. (2020) *Código Civil y Comercial de la Nación*, Tomo III, p. 689, Buenos Aires, La Ley Editores.

⁴³Cfr. PICASSO S. (2020), “*El año que vivimos en peligro: efectos de la pandemia en los contratos y supuesta obligación de renegociar*” Buenos Aires, Ed. La Ley, 2021-A, del 18/12/20, p.1.

16/11/2020), 39/2021 (BO 23/1/2021), 226/2021 (BO 22/4/2021), 345/2021 (BO 28/5/2021) y 413/2021 (BO, 28/6/2021). DNU 529/2020 (BO 10/6/2020).

En los considerandos se refiere que resulta “necesario” prorrogar aquellas medidas “que resguardan los puestos de trabajo”, como herramientas de política laboral indispensables para la protección de las trabajadoras y los trabajadores, asegurándoles que esta crisis excepcional no les hará perder sus puestos de trabajo.

Además, sostiene que la segunda ola de Covid-19 que azota a la Argentina “debe ser acompañada por medidas acordes que contemplen la protección de la salud de la población y coadyuven a morigerar el impacto de las medidas sanitarias sobre el empleo”, y que en contextos excepcionales “que ponen en riesgo el propio tejido del sistema de relaciones laborales”, se deben “adoptar medidas robustas de mayor intensidad”

Respecto de la doble indemnización, ésta se aplica desde el 13 de diciembre 2019 hasta el 31 de diciembre de 2021. Los primeros 180 días los dispone el DNU (Decreto de Necesidad y Urgencia) 34/2019 (13/12/2019), los siguientes 180 días -hasta el 7 de diciembre de 2020- los fija el DNU 528/2020 (BO 10/6/2020), luego se amplía hasta el 25 de enero de 2021 conforme el DNU 961/2020 (BO 30/11/2020) y finalmente el DNU 39/2021 (BO 23/1/2021) la prórroga hasta el 31/12/2021 con un tope de \$ 500.000 respecto del recargo, además amplía la prohibición de despedir hasta el 25 de abril de 2021.

La ley de alquileres N° 27551 del 01/07/20 –en plena pandemia- establece como novedad el nuevo plazo de locación de inmuebles para vivienda que ahora es de 3 años y también la constitución de un domicilio electrónico válido.

Por su parte la ley N° 27.563, de sostenimiento y reactivación productiva de la actividad turística está dedicada en sus arts.27 a 29 al derecho que tienen los consumidores ante reprogramaciones y cancelaciones ocurridas como consecuencia de la pandemia por coronavirus COVID-19.

La temática fue objeto de distintas consideraciones por los distintos operadores del turismo, por lo que la sanción de la ley trajo alivio a todo el sector turístico, ordenando criterios a ser implementados durante la pandemia.

Estas fueron las únicas leyes que en medio de la pandemia fueron sancionadas por la Legislatura entre otras muchas prioridades que tenía el país, que fueran generadas por esta cuestión sanitaria.

Entonces el mundo del derecho suplió esa falta de regulación legal que se necesitaba para paliar los efectos jurídicos de la situación, con el aporte solidario de la doctrina argentina, inmensa riqueza intelectual de los hombres y mujeres del derecho, que

fueron en forma individual efectuando opiniones y propuestas de solución con relación a los distintos problemas creados por la pandemia en los contratos

En este debate sobre qué norma/s del Código Civil y Comercial se podría/n utilizar para superar los conflictos contractuales, se sumaron voces de los profesionales de distintas áreas del derecho en la intención de solucionar los problemas planteados.

Así doctrinarios, como Rivera, Medina, Calvo Costa y Hersalis entre otros, reconocidos especialistas en el derecho civil y comercial manifestaron sus pareceres con relación a la situación tomando como base la legislación imperante hasta la entrada en vigor de la pandemia.⁴⁴

Fundamentalmente estos autores centraron sus estudios en los institutos regulados en el Código Civil y Comercial, como la imprevisión, los incumplimientos contractuales, las frustraciones de los contratos, la cosa fortuita y la fuerza mayor.

Por otro lado, están aquellos doctrinarios como Arcos Valcárcel, Galdós, Vergara y Sozzo, que efectúan un planteo conciliatorio, es decir que debido a la excepcionalidad de la situación planteada por la pandemia, imprevista y anormal, debería haber un deber de cada parte en sentarse a renegociar –montos, plazos, características etc.-en los contratos que sufrieran una afectación directa o indirecta a causa de la situación económica, sanitaria y social de Argentina.⁴⁵

Lo que se busca en este caso es la autocomposición de los contratos basado en una excepcionalidad nunca vista en los últimos 100 años.

Finalmente, Picasso entiende que salvo los casos en los que la propia ley establece la obligación de renegociar (art. 1011 del Código Civil y Comercial para los contratos de larga duración), no resulta posible postular su existencia a partir de principios generales, so pena de desvirtuar completamente el sistema estructurado en el citado Código. Máxime cuando, a nuestro entender, la ley brinda ya, con bastante flexibilidad, distintos mecanismos que pueden ponerse en práctica para, según el caso, dejar sin efecto el contrato, lograr la suspensión temporal de sus efectos, u obtener el reajuste de las prestaciones.⁴⁶

⁴⁴Cfr. PICASSO S. (2020), ob. cit, p. 1.

⁴⁵ARCOS VALCÁRCEL, S. (2020). *Contratos turísticos y Covid-19: principios generales para la adecuada renegociación de los contratos de prestaciones turísticas. Una mirada superadora*, Buenos Aires, Ed, La Ley, 2020-B, 961; GALDÓS, J. M., (2020) *“El deber general de renegociar y la prevención del daño negocial”*, Buenos Aires, Ed. La Ley, 10/08/2020, VERGARA, L, (2020) *“La readecuación contractual”*, Buenos Aires, Ed. La Ley, 10/08/2020,1. SOZZO, G, (2020) *“La renegociación de los contratos de consumo (o la construcción de la dimensión colectiva de la renegociación de los contratos de consumo con motivo de la pandemia COVID-19)”*, RC D 1875/2020 (primera parte) y RC D 1890/2020 (segunda parte).

⁴⁶PICASSO S. (2020) Ob.cit. p.1.

En relación con la jurisprudencia argentina merece destacarse que durante largo tiempo del 2020 y el 2021 los juzgados estuvieron completamente sin actividad y sólo en algunas provincias hubo poca actividad tribunalicia y para casos urgentes.

No obstante, debemos destacar algunos fallos sancionados durante dicho período:

ACCIÓN DE AMPARO - MEDIDA CAUTELAR –REPROGRAMACIÓN - VIAJE AL EXTERIOR - VEROSIMILITUD EN EL DERECHO - PELIGRO EN LA DEMORA. REQUISITOS

Se hace lugar a la medida cautelar solicitada por las actoras y se ordena a la agencia de viajes y a la aerolínea demandadas la reprogramación del viaje a Europa de las amparistas previsto para el día 13 de marzo de 2020, que incluye vuelos aéreos y hoteles, sin penalidad o costos adicionales, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en este amparo o cesen las restricciones impuestas por el Coronavirus COVID-19. El tribunal interpretó que la suspensión y reprogramación del viaje que reclaman las actoras, hasta tanto cesen las condiciones de salubridad hoy imperantes, es producto de una fuerza mayor, ajena absolutamente a la voluntad de las contratantes, ya que cuando suscribieron el contrato (septiembre 2019) no existía siquiera amenaza alguna sobre este virus que ha sido declarado pandemia, por lo que resulta razonable la pretensión de postergar la realización del viaje para la protección de su salud y, eventualmente, de la salud pública, por el eventual contagio que podrían propagar en el caso de contraer la enfermedad.⁴⁷

JUICIO EJECUTIVO - SUSPENSIÓN DE PLAZOS -FUERZA MAYOR - CONTAGIO DE ENFERMEDAD - FACULTADES DEL JUEZ

En los términos del art. 157 del CPCCBA, el Juez interviniente en un cobro ejecutivo decreta la suspensión de los plazos procesales, la realización de las audiencias fijadas y la totalidad de las diligencias pendientes de cumplimiento hasta el día 31 de Marzo inclusive, en virtud de la pandemia provocada por la propagación del virus COVID-19.⁴⁸

⁴⁷Fallo Ibáñez, Mariela y otros c/Falabella Viajes y Latam Airlines Group s/amparo - Juzg. Cont. Adm. San Juan - 12/03/2020 - Cita digital IUSJU000301F.

⁴⁸Fallo Banco Hipotecario S.A c/Martínez, Héctor Oscar s/cobro ejecutivo - Juzg. Civ. y Com. Azul - Nº 2 - 16/03/2020 - Cita digital IUSJU000404F.

EMERGENCIA SANITARIA – CORONAVIRUS -DEMANDA AUTOSATISFACTIVA PAMI – AFILIADOS – JUBILADOS - PROVISIÓN DE MEDICAMENTOS - FARMACIA

Se hace lugar a la medida autosatisfactiva solicitada por el PAMI y se ordena a la sociedad Farmacity SA con domicilio en la Ciudad de Formosa al cese de cualquier tipo de restricción de atención a sus afiliados, debiendo otorgarse a ellos, y a la provisión de medicamentos en general, un tratamiento preferente mientras dure la emergencia sanitaria decretada por el Poder Ejecutivo Nacional.⁴⁹

RECHAZO PEDIDO ASEGURADORA - SOLICITAR SUSPENSIÓN Y DIFERIMIENTO DE PAGO - ALEGACIÓN DE CASO FORTUITO.

La pandemia del coronavirus (COVID-19) no puede ser calificada como un evento de fuerza mayor o caso fortuito en sí misma, pues si bien es claro que la emergencia pública sanitaria derivada de la irrupción del COVID-19 cumple con la condición de ser una circunstancia o evento externo, imprevisible e inimputable al deudor, no en todos los casos puede calificarse como una situación irresistible.⁵⁰

IMPREVISIÓN - SUSPENSIÓN CAUTELAR – CUOTAS – PLAN DE AHORRO AUTOMOTOR

Las importantes consecuencias sociales y económicas que ciertamente se derivan de la declaración de pandemia efectuada por la Organización Mundial de la Salud”, y “el consecuente estado de crisis sanitaria dispuesto en el ámbito nacional y provincial, hacen procedente la petición.⁵¹

Habiendo señalado los criterios doctrinarios acerca de la situación planteada sobre los contratos, es menester explicar en prieta síntesis los fundamentos que llevaron a los autores a sustentar tales opiniones.

⁴⁹Fallo Instituto Nacional de Servicios Sociales para jubilados y pensionados-INSSJP c/Farmacity SA s/medida cautelar autónoma - Juzg. Fed. Formosa N° 1 - 26/03/2020 - Cita digital: IUSJU000337F

⁵⁰Fallo CNCiv., sala J, 30/07/2020, “Toledo, Victoria Andrea c. Línea de Microómnibus 47 SACFEI y otros”, LALEY, 6/08/2020, 10, AR/JUR/28607/2020.

⁵¹Fallo CCiv. y Com., Lomas de Zamora, sala I, 30/06/2020, “C., C. O. c./ F. S. A.”, AR/JUR/24608/2020, cit.

IX. Discusiones

a) Los artículos del Código Civil y Comercial que contemplan el cumplimiento de los contratos.

Es la posición sustentada por Rivera, Medina, Calvo Costa y Hersalis y que enfocan su trabajo en el análisis de las normas actuales que forman parte del Código Civil y Comercial.

La ley es clara en manifestar que el deudor siempre debe cumplir como regla general con sus obligaciones hasta una valla limitante que es la imposibilidad, por tal si la obligación no es ejecutada, el acreedor puede en ese caso reclamar su acatamiento forzado, en dinero o especie, según el art. 730 del Código Civil y Comercial.⁵²

Sin embargo, este artículo reproduce la solución incorporada por ley N° 24432 en el viejo art. 505 del Código Civil, que imponía el límite al pago de costas del juicio, ya sea judicial o arbitral, derivado del incumplimiento del deudor.⁵³

Esto dio lugar a que la justicia decretara la inconstitucionalidad de dicha norma en el fallo Cucci c/ Rodríguez que entre sus fundamentos esgrime:

Lo expuesto comporta lisa y llanamente –según nuestro entender- una disminución de la retribución profesional derivada de los aranceles vigentes en cada jurisdicción, invadiendo potestades propias de las diversas provincias que se reservaron atribuciones exclusivas para la reglamentación en su territorio del ejercicio de distintas profesiones (art.121 Constitución Nacional), lo que pone en evidencia su manifiesta inconstitucionalidad en tanto conculca lo preceptuado por los artículos 14, 14 bis, 16 y 17 de la C.N.⁵⁴

⁵²La obligación da derecho al acreedor a:

- a) emplear los medios legales para que el deudor le procure aquello a que se ha obligado;
- b) hacérselo procurar por otro a costa del deudor;
- c) obtener del deudor las indemnizaciones correspondientes.

Si el incumplimiento de la obligación, cualquiera sea su fuente, deriva en litigio judicial o arbitral, la responsabilidad por el pago de las costas, incluidos los honorarios profesionales, de todo tipo, allí devengados y correspondientes a la primera o única instancia, no debe exceder del veinticinco por ciento del monto de la sentencia, laudo, transacción o instrumento que ponga fin al diferendo. Si las regulaciones de honorarios practicadas conforme a las leyes arancelarias o usos locales, correspondientes a todas las profesiones y especialidades, superan dicho porcentaje, el juez debe proceder a prorratear los montos entre los beneficiarios. Para el cómputo del porcentaje indicado, no se debe tener en cuenta el monto de los honorarios de los profesionales que han representado, patrocinado o asistido a la parte condenada en costas, recuperado (s.f) en https://leyes-ar.com/codigo_civil_y_comercial/730.htm

⁵³Cfr. MARQUEZ, J. F, en "*Código Civil y Comercial comentado*", del Dr. Ricardo Lorenzetti, Buenos Aires, Ed Rubinzal Culzoni, 2015, Tomo V, pág.27, III, D,".

⁵⁴CUCCI, Alberto Luis c/ RODRIGUEZ, Jorge Eduardo y otros s/Daños y Perjuicios (Acc. Tran. sin lesiones). Cám. Nac. Apel. Civil, Sala D, Exp N°56296/2014. En el fallo el Tribunal declaró la inconstitucionalidad del art.730 del Código Civil y Comercial que le pone un tope del 25% del monto a las costas procesales, esgrimiendo

Si se observa un incumplimiento contractual –cualquiera fuera la situación- al momento de este, el ordenamiento jurídico argentino le proporciona al acreedor una serie de herramientas legales que puede utilizar para exigir el cumplimiento de su prestación o también podría darse el caso de dejar sin efecto el contrato y siempre tiene el derecho a solicitar los daños y perjuicios sobrevinientes por el incumplimiento contractual.

El art. 730 del Código norma la ejecución forzada del deudor y dice: “La obligación da derecho al acreedor a:

- a) emplear los medios legales para que el deudor le procure aquello a que se ha obligado;
- b) hacérselo procurar por otro a costa del deudor;
- c) obtener del deudor las indemnizaciones correspondientes”.

Si el incumplimiento de la obligación, cualquiera sea su fuente, deriva en litigio judicial o arbitral, la responsabilidad por el pago de las costas, incluidos los honorarios profesionales, de todo tipo, allí devengados y correspondientes a la primera o única instancia, no debe exceder del veinticinco por ciento del monto de la sentencia, laudo, transacción o instrumento que ponga fin al diferendo. Si las regulaciones de honorarios practicadas conforme a las leyes arancelarias o usos locales, correspondientes a todas las profesiones y especialidades, superan dicho porcentaje, el juez debe prorratear los montos entre los beneficiarios. Para el cómputo del porcentaje indicado, no se debe tener en cuenta el monto de los honorarios de los profesionales que han representado, patrocinado o asistido a la parte condenada en costas.

Como excepción a esta regla el deudor remiso debe probar un posible caso fortuito que le impida cumplir efectivamente con la obligación asumida, cuestión que no se presenta en las circunstancias en las que estamos viviendo a causa del Covid-19, arts. 955, 1729, 1732, 1736 y conc. del Código Civil y Comercial.

El Código Civil y Comercial supone únicamente dos soluciones normativas opuestas y fulminantes, ya que, de existir una inexecución de la obligación contractual prevista, existe o por un lado su incumplimiento o por otra parte existe una imposibilidad concreta de cumplimiento.

que los letrados “quienes trabajaron y cuya retribución fue fijada conforme a las pautas arancelarias vigentes, verían mermados sus ingresos en virtud de la limitación”.

Frente a estos escenarios de incertidumbre como los provocados por el Covid-19 con anterioridad a la sanción del nuevo Código Civil y Comercial, el viejo Código Civil se refería en el art.1498 respecto a la llamada teoría de la imprevisibilidad.

Pues debemos recordar que el segundo párrafo de esta norma, se desarrollaba la cláusula implícita *rebus sic stantibus* (las cosas así estando), según la cual, cuando durante la vida del contrato se han producido modificaciones producto de acontecimientos extraordinarios ajenos a las partes, que han agravado y dificultado el cumplimiento de las prestaciones de una de las partes, los jueces pueden intervenir para equilibrar esas prestaciones modificando las convenciones originales.⁵⁵

Tampoco se debe perder de vista como base de los fundamentos a esgrimir en esta posición, que hay otros institutos como el del principio de la buena fe contractual, la equidad, la conversión de un acto nulo en otro diferente, la integración del contrato por el juez, el abuso del derecho y el principio de conservación de los actos jurídicos que deben también ser tenidos en cuenta a la hora de sopesar la situación extraordinaria que se está viviendo en la actualidad.⁵⁶

Un viejo fallo señero fijaba los alcances de la interpretación de los contratos, la buena fe y el principio de confianza:

El principio según el cual los contratos deben celebrarse, interpretarse y ejecutarse de buena fe, y de acuerdo con los que verosíblemente las partes entendieron o pudieron entender, obrando con cuidado y previsión -art.1198- del Cód. Civil, es aplicable al ámbito de los contratos administrativos, razón por la cual es dable exigir a los contratantes un comportamiento coherente, ajeno a los cambios de conducta perjudiciales, y debe desestimarse toda actuación que implique un obrar incompatible con la confianza que –merced a sus actos anteriores- se ha suscitado en la otra parte.⁵⁷

El nuevo Código Civil y Comercial aprobado por Ley N° 26994, contempla este instituto de la imprevisión en el Libro Tercero, Título II, Capítulo 13, en su art 1091 que dice:

⁵⁵CIFUENTES S. *Código Civil, comentado y anotado*, Buenos Aires, Ed La Ley, 2008, Tomo III, p. 96.

⁵⁶GALDOS J, *El deber general de renegociar y la prevención del daño negocial*, Ed La Ley, 10/08/2020.

⁵⁷CSJN, Instituto de Vivienda del Ejército c/ Indeco S.A. y Crivelli S.R.L. y otros/ contrato de obra pública, 31/03/2009, Buenos Aires, Ed. La Ley 04/05/2009.

Imprevisión. Si en un contrato conmutativo de ejecución diferida o permanente, la prestación a cargo de una de las partes se torna excesivamente onerosa, por una alteración extraordinaria de las circunstancias existentes al tiempo de su celebración, sobrevinida por causas ajenas a las partes y al riesgo asumido por la que es afectada, ésta tiene derecho a plantear extrajudicialmente, o pedir ante un juez, por acción o como excepción, la resolución total o parcial del contrato, o su adecuación. Igual regla se aplica al tercero a quien le han sido conferidos derechos, o asignadas obligaciones, resultantes del contrato; y al contrato aleatorio si la prestación se torna excesivamente onerosa por causas extrañas a su alea propia.

Se considera que la teoría de la imprevisión contractual se erige como una suerte de remedio jurídico eficaz frente a los contratos, a los que con posterioridad a su celebración se ven afectados -en este caso por la pandemia- por circunstancias extraordinarias ajenas a los contratantes.

Desgranando los requisitos enumerados en el artículo precedente se citan:

1) Existencia de contratos de ejecución diferida o permanente.

La regla que se establece en forma general es que la imprevisión se aplicará a los contratos conmutativos que tengan ejecución diferida o permanente, siendo también aplicable a los aleatorios, cuando las prestaciones sean excesivamente onerosas por casos ajenos al normal alea del contrato.

2) Alteración de las circunstancias que existían al momento del celebrarse el contrato por hechos extraordinarios no contemplados.

Esta alteración desemboca en cambios de equivalencia fijados en el contrato, si se cotejan los derechos de las partes contratantes al momento en que hubieron de celebrar el contrato.

3) La normalidad de un contrato debe ser alterada por un hecho extraordinario, posterior a su celebración.

En este caso los cambios abruptos y significativos que es dable observar a raíz de las circunstancias económicas actuales, resultan determinantes para atentar contra el cumplimiento normal de un contrato,

4) La prestación del contrato se convierte en inalcanzable y excesivamente oneroso.

5) Tienen legitimación para actuar invocando la imprevisión tanto las partes contratantes como los terceros beneficiados o con una estipulación a su favor, según el art.1027 del Código Civil y Comercial.

6) Al momento de accionar cualquiera de las partes involucradas en sede extrajudicial o judicial, podrá solicitar la resolución parcial o total del contrato o en su defecto solicitar su adecuación, esto es, que el contrato que se entra en problemas vuelva a una equidad entre las prestaciones del contrato.

Respecto a que la imposibilidad de la obligación se deba a un caso fortuito, debe reunir características especiales como ser un hecho imprevisible e inevitable y exterior a la propia actividad de quien es deudor (arts. 1371, 1376, 1413, 1730,1733 y conc. del Código Civil y Comercial.

El maestro Rivera explica un típico caso de imposibilidad material en este sentido: “Existe imposibilidad material cuando se produce la desaparición física del objeto de la obligación de dar cosa cierta; el ejemplo típico es la muerte del caballo de carrera. Ha de tratarse obviamente de una cosa cierta no fungible y no debe ser una obligación de género (*genus nunquam perit*)”.

En el caso de una imposibilidad personal, el autor habla de un servicio personal irremplazable, tal como el caso de un jardinero paisajista que no puede ingresar a un country club porque existe un DNU que no se lo permite por cuestiones sanitarias.⁵⁸

No escapa al razonamiento lógico que la pandemia ocasionó restricción de libertades, que merced a Decretos de Necesidad y Urgencia DNU, modificaron la vida normal y compromisos asumidos por los ciudadanos.

He aquí que el caso fortuito habla de la imprevisibilidad a la que se ha aludido, por lo cual estamos en la misma senda de un hecho único, extraordinario, no previsible y de alcance mundial.

Medina se manifiesta en el sentido de que la obligación contraída por el deudor en forma contractual no ha podido cumplimentarse por las restricciones que hizo el gobierno nacional de las libertades individuales y no a causa de la pandemia originada por el virus Covid-19.⁵⁹

Sin embargo, la doctrina francesa ha manifestado:

⁵⁸RIVERA J.C (2020). “Los contratos frente a la pandemia”, en Revista Covid-19 y el derecho, Contratos, Bs.As, Ed. La Ley, ps.6.

⁵⁹MEDINA, G, (2020) “Del cumplimiento al incumplimiento de los contratos ante el COVID-19. Imposibilidad de cumplimiento. Teoría de la imprevisión, frustración del contrato. Locación. Estudio de Derecho comparado”, Buenos Aires, Ed. La Ley, 2020-B, 925

Ceci rappelé, le covid-19 entre-t-il dans la qualification de force majeure? La jurisprudence existante en matière de maladie et d'épidémies va plutôt en sens inverse. Ainsi, le bacille de la peste, les épidémies de grippe H1N1 en 2009, le virus la dengue ou encore celui du chikungunya n'ont pas été jugés comme des crises sanitaires constitutives d'événements de force majeure. De manière synthétique, dans ces précédents cas, les juges ont considéré soit que les maladies étaient connues, de même que leurs risques de diffusion et effets sur la santé, soit qu'elles n'étaient pas (assez) mortelles et ont donc écarté qu'elles puissent être invoquées pour refuser d'exécuter un contrat. Une épidémie n'est donc pas nécessairement ni automatiquement un cas de force majeure. Cela étant, pour le covid-19, nous pensons que la situation est bien différente. L'ampleur et la gravité du phénomène le démontrent.⁶⁰

Se ha de distinguir como *ut supra* se ha mencionado, que los efectos de la epidemia son distintos a los de la pandemia, ya que ésta es a nivel mundial y en estos casos de carácter contagioso y letal, cuestión que resulta opinión mayoritaria en la doctrina francesa.⁶¹

También se alude a que la jurisprudencia de dicho país en otras enfermedades no ha estimado el hecho como caso fortuito, pero sí debe considerárselo un caso de fuerza mayor al verse interrumpido el acceso de los ciudadanos a los tribunales para las audiencias por el riesgo de contagio, por lo que se debe repensar que esta situación es distinta, más grave y conflictiva.⁶²

⁶⁰Esto recordado, ¿entra Covid-19 en la calificación de fuerza mayor? La jurisprudencia existente sobre enfermedades y epidemias tiende más bien en la dirección opuesta. Así, el bacilo de la peste, las epidemias de influenza H1N1 en 2009, el virus del dengue o el virus chikungunya no se consideraron crisis de salud que constituyan eventos de fuerza mayor. En resumen, en estos casos previos, los jueces consideraron que las enfermedades eran conocidas, así como sus riesgos de diseminación y efectos en la salud, o que no eran (suficientemente) fatales y por lo tanto descartaron que 'pueden invocarse para negarse a ejecutar un contrato. Por tanto, una epidemia no es necesaria o automáticamente un caso de fuerza mayor. Sin embargo, para covid-19, creemos que la situación es bastante diferente. La escala y la gravedad del fenómeno lo demuestran. (Traducción, Dra. Florencia Nuñez La Torre). LANDIVAUX, L, (2020), *Contrats et coronavirus: un cas de force majeure? Ça dépend...*, en Dalloz Actualité, 20/03/20, recuperado (s.f) en <https://www.dallozactualite.fr/node/contrats-et-coronavirus-un-cas-de-force-majeure-ca-depend#.YAWnVasr-wR>

⁶¹En ese sentido: LANDIVAUX, op. y loc. cit.; MEKKI, "De l'urgence à l'imprévu du COVID-19: quelle boîte à outils contractuels?", loc. cit.; BUCHER, Charles-Édouard, "Les premières décisions rendues à propos du COVID-19: quels enseignements pour le droit des contrats?", AJ Contrat 2020, 235; TAPIA, Mauricio, "Caso fortuito o fuerza mayor", Thomson-Reuters, Santiago de Chile, 2020 (tercera edición), p. 77 y ss, en PICASSO S.(2020) Ob.cit. ps.2

⁶², Francia, Cámara de Apelaciones de Colmar, Sala 6a, 12/03/2020, n. 20/01098; ídem, 16/03/2020, n. 20/01142; ídem, 16/03/2020, n. 20/01143; ídem, 23/3/2020, n.20/01206; ídem, 23/03/2020, n. 20/01207 y

Como se dijo en el punto V, el art.1090 del Código Civil y Comercial trata la frustración del fin del contrato a través de la rescisión, y en época de Covid-19, se podría ejemplificar como el caso de las entradas para espectáculos de artistas extranjeros, una conferencia, una fiesta de comunión o de casamiento que deben suspenderse en razón de que hay un DNU (Decreto de Necesidad y Urgencia) que prohíben las reuniones sociales.

Finalmente, Rivera aboga por soluciones consensuadas ya que las normas del derecho internacional convencional exigen tratativas tendientes a superar los diferendos contractuales.

b) La posibilidad de renegociar contratos afectados por la pandemia.

Generalmente el giro en el comercio nacional e internacional está plasmado en contratos civiles y comerciales que movilizan las distintas actividades diarias que se efectúan en el país.

No sólo se trata de contratos celebrados en Argentina y de cumplimiento en su territorio, sino también en el ámbito del comercio internacional donde más asiduamente están previstas figuras más específicas para los casos como el que nos ocupa, por ejemplo, las cláusulas de *hardship* y de arbitraje entre partes.

Si bien el legislador sancionó en 2015 un moderno Código Civil y Comercial unificado, no previó situaciones como las que se han visto en el marco de una pandemia de estas características.

No se escapa a otras enfermedades que se han producido en el mundo en estos últimos años como el cólera, la malaria, el ébola o el dengue entre otros, pero que tenían características de epidemias, que se producen cuando una enfermedad contagiosa se propaga rápidamente en una población determinada, afectando simultáneamente a un gran número de personas durante un periodo de tiempo concreto.

En cambio, si el brote epidémico afecta a regiones geográficas extensas (por ejemplo, varios continentes) se cataloga como pandemia.⁶³

Este es uno de los fundamentos principales por los cuales la enfermedad no se circunscribe a un solo país o región, que genera conflictos en dicho territorio, sino que ahora se está en un estadio donde el Covid-19 abarca a la totalidad del planeta y los problemas que subyacen no sólo son y están en Argentina.

Cámara de Apelaciones de Bordeaux, 19/03/2020, n. 20/01392; ídem, 19/03/2020, n. 20/01415; ídem, 19/3/2020, n. 20/01424; ídem, 19/03/2020, n. 20/01425, en PICASSO S. (2020) Ob.cit. ps.2/3

⁶³OMS (Organización Mundial de la Salud) en https://www.msf.org.ar/actualidad/que-una-pandemiacual-la-diferencia-pandemia-epidemia?gclid=EAlaIaQobChMizvfHnoCe7gIVajizAB3XwALzEAAYASAAEgLOWvD_BwE

Al verse afectado una innumerable cantidad de países, sus consecuencias económicas y financieras afectan a otros países y en definitiva todos están compenetrados con el mismo problema, que a la fecha todavía no ha sido resuelto totalmente.

Los economistas Mc Kibbin y Fernando del Centro de Análisis Macroeconómico Aplicado de la Universidad Nacional de Australia han estimado 6 escenarios posibles para la post pandemia. Tomando como base el criterio más optimista y con vacunación incluida habría una pérdida global de unos 14.7 billones de U\$S y en el caso más pesimista y que la pandemia se extienda en el tiempo hasta cuatro rebrotes, las pérdidas acumuladas ascenderían a 35.3 billones de U\$S hacia el 2025.⁶⁴

Esto conlleva que la crisis que hoy vive el mundo produzca efectos que alteran las circunstancias que tuvieron las partes al momento de celebrar un contrato.

Va de suyo, que siempre las partes antes de firmar un contrato examinan cuidadosamente circunstancias sociales, económicas, financieras, y jurídicas que van a ser el marco conceptual donde se desarrollará el instrumento legal.

Todas aquellas previsiones lógicas que se tienen en cuenta al momento de efectuar un contrato se vieron trastocadas por la irrupción mundial de la pandemia Covid-19 que ha alterado extraordinaria, imprevista e inevitablemente dichas circunstancias.

Dicha situación ha provocado en el mundo la incertidumbre de no saber cuándo va a finalizar esta enfermedad, pues esta crisis no solo puede ser catalogada de económica sino también que es sanitaria.

Es indudable que el coronavirus y las medidas gubernamentales dictadas para paliarlo inciden severamente sobre los contratos en curso de ejecución. Pero no lo hacen, en todos ellos, de la misma manera: (i) en algunos casos, impiden el cumplimiento o postergan el interés del acreedor de manera temporaria; (ii) en otros, obstan de manera definitiva al cumplimiento o aniquilan el interés del acreedor; (iii) también puede ocurrir que alteren la ecuación económica del contrato.⁶⁵

⁶⁴Cfr. RUBINI H (2020) *Los Costos de la pandemia*, en (s.f) <https://eleconomista.com.ar/2020-07-los-costos-de-la-pandemia/>

⁶⁵CALDERÓN, M. R, (2020) *Suspensión, revisión y extinción del contrato*, en “Desafíos del coronavirus al derecho. Mirada del derecho argentino con aportes del derecho comparado”, cita IJ-CMXV-458, ver (s.f) en https://ar.lejister.com/index.php#indice_2.

Respecto a la situación del caso fortuito y fuerza mayor ya nos hemos referido *in extenso* en el punto VI y VI a) al que nos remitimos *brevitatis causae*.

Para justificar el incumplimiento contractual “resulta sustancial que el deudor, aun cuando haya sido precavido, no haya podido contrarrestar el evento, creando así la imposibilidad de cumplir con la obligación comprometida”.⁶⁶ Debe tratarse de un “acontecimiento que el hombre no puede resistir”⁶⁷

Muchos doctrinarios como Arcos Valcárcel, Galdós, Vergara, Sozzo, Richard y Fushimi entre otros, han manifestado su criterio de que existe una obligación de las partes de renegociar los contratos que se han visto afectados por el Covid-19.

Si bien difieren en la idea de cómo llegan a tal conclusión no está del todo claro como es el modo por el cual habría una supuesta obligación renegociadora frente a los preceptos que enumera la ley y que están en el texto legal para precisamente resolver los diferendos contractuales.

En nuestra opinión nada que se encuentre escrito y sea jurídicamente válido es comparable con la magnitud de este fenómeno de la pandemia en todo sentido.

Desde la cuestión sanitaria hasta problemas sociales, económicos, etc. han colapsado y no hay certeza de cuáles son las consecuencias inmediatas y mediatas de esta pandemia.

Para esta parte de la doctrina existe una obligación de tipo general para que los contratos afectados por la pandemia sean renegociados en todos los casos, aún haya o no imposibilidad de cumplimiento y el contrato fuera temporal o definitivo.⁶⁸

El que más sustenta este pensamiento es Galdós, eximio jurista para quién existen principios fundamentales de las obligaciones, de los contratos y de la función preventiva de responsabilidad, por la cual se debe evitar en primer lugar tratar la extinción contractual por la vía del caso fortuito, en segundo lugar, a la demanda por el cumplimiento y en tercer

⁶⁶LANUSSE, F. (2018) *El caso fortuito y fuerza mayor en la legislación y jurisprudencia argentina*, en SJA 26/12/2018, JA 2018-IV en GERBAUDO G. (2020) “*La renegociación y la revisión contractual frente a la pandemia COVID-19*” en Deonomi, Año III, Núm-5, ver en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-deonomi/articulos/Ed-0010-N04-GERBAUDO.pdf>.

⁶⁷COMPAGNUCCI DE CASO, R. (1997) *Manual de obligaciones*, 1º ed., Buenos Aires, Ed. Astrea, p. 192, en Deonomi, Año III, Núm-5, ver en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-deonomi/articulos/Ed-0010-N04-GERBAUDO.pdf>.

⁶⁸ARCOS VALCÁRCEL, S. S., (2020) “*Contratos turísticos y COVID-19: principios generales para la adecuada renegociación de los contratos de prestaciones turísticas. Una mirada superadora*”, ob.cit; GALDÓS, J. M., (2020) “*Suspensión y renegociación preventivas del contrato. Una solución posible ante la emergencia por la pandemia del COVID-19*”, ob.cit; ídem, “*Nociones introductorias acerca de la suspensión y renegociación del contrato*”, ob.cit; ídem, “*El deber general de renegociar y la prevención del daño negocial*, cit”.

lugar a las distintas soluciones típicas previstas en el Código sobre la conclusión del contrato.

La solución que aporte está direccionada a que debe primar ante todo y -en ocasión de estas especiales circunstancias- de autocomponer en forma voluntaria el conflicto a través de la suspensión temporal del contrato, luego la renegociación o readecuación de las partes en el contrato y finalmente si fracasara estas tratativas o se diera el caso de que una o ambas partes no quisieran renegociar, indefectiblemente les queda abierta la vía judicial.

Para finalizar el citado autor manifiesta:

desde el punto de vista conceptual podemos afirmar que la renegociación constituye un deber legal enmarcado en el deber de prevención del daño creditorio, que nace o tiene su causa-fuente cuando un contratante (salvo en los contratos de libre rescindibilidad o de resolución incausada) formula al otro un requerimiento de revisión o adecuación y conjuntamente presenta una oferta o propuesta de revisión seria y fundada, con vigencia durante un plazo razonable, acordándose las bases negociadoras, y se habilita una instancia —formal y sustancial— de reformulación del plan prestacional con base en las normas de la prevención del daño y de los contratos (doctrina arts. 8, 10, 12, 955, 956, 961, 963, 964, 14, 249, 729, 960, 1082, 1710 a 1713 y 1032, 1730, 1732, 1733 y concs., Cód. Civ. y Com.) ...⁶⁹

Dentro de la renegociación de los contratos existe otro doctrinario como Sozzo que limita la posibilidad de las partes en sentarse a renegociar solamente para aquellos contratos considerados de consumo.

En efecto el art. 1011 del Código Civil y Comercial o lo principios de la buena fe y la conservación del contrato son fundamento que podría sustentarse y estimarse como un deber de renegociación de los contratos, aunque tal método sí podría funcionar respecto a los contratos de consumo, pues los jueces deben observar el principio de protección que tiene el consumidor según el art.42 de la Constitución Nacional.

Generalmente en los contratos de consumo versan sobre bienes esenciales de la población y que son de uso común de los sectores más vulnerables de la sociedad. En

⁶⁹GALDÓS J.M (2020), op y loc.sit...en PICASSO S. (2020) ob cit.

muchos casos son contratos de larga duración y de clientes cautivos que no tienen la posibilidad de acceder a otro tipo de contrato, por ser estas empresas prestatarias totalmente monopólicas en ciertos lugares.

Incluso las Asociaciones de Defensa del Consumidor podrían en forma conjunta con las empresas renegociar pautas económicas en forma global y no en cada caso en particular con sus clientes.

En una tercera corriente renegociadora entre ellos, Richard y Fushimi a la cual adherimos, sostiene que debe sancionarse una reforma de ley que imponga la obligación de renegociar los contratos vigentes, y toman como ejemplo la legislación española del 31/03/2020 a través del Real Decreto N°11/2020 por el cual se dispone que en los contratos de consumo en los casos cuyo cumplimiento ha sido imposible, la resolución solicitada por el consumidor solo procederá cuando no se obtuvieran resultados satisfactorios de las propuestas de revisión de las partes, teniendo en cuenta la reciprocidad de intereses de los contratos.⁷⁰

El art.36 del Real Decreto N°11/2020 del 31/03/2020 dice: Derecho de resolución de determinados contratos sin penalización por parte de los consumidores y usuarios.

1. Si como consecuencia de las medidas adoptadas por las autoridades competentes durante la vigencia del estado de alarma o durante las fases de desescalada o nueva normalidad, los contratos suscritos por los consumidores y usuarios, ya sean de compraventa de bienes o de prestación de servicios, incluidos los de tracto sucesivo, resultasen de imposible cumplimiento, el consumidor y usuario tendrá derecho a resolver el contrato durante un plazo de 14 días desde la imposible ejecución del mismo siempre que se mantenga la vigencia de las medidas adoptadas que hayan motivado la imposibilidad de su cumplimiento. La pretensión de resolución solo podrá ser estimada cuando no quepa obtener de la propuesta o propuestas de revisión ofrecidas por cada una de las partes, sobre la base de la buena fe, una solución que restaure la reciprocidad de intereses del contrato. Las propuestas de revisión podrán abarcar, entre otras, el ofrecimiento de bonos o vales sustitutorios al reembolso, que en todo caso quedarán sometidos a la aceptación por parte del consumidor o usuario. A estos efectos, se entenderá que no cabe obtener propuesta de revisión que restaure la reciprocidad de intereses del contrato cuando haya transcurrido un periodo de 60 días desde la solicitud de resolución contractual por parte del

⁷⁰RICHARD, E. H. - FUSHIMI, J J., (2020) "*Pensando en la salida del aislamiento social, preventivo y obligatorio. Ideas para mitigar la crisis post-pandemia de COVID-19*", Bs.As, Ed LA LEY, 8/05/2020, y RICHARD, E H., "*Ante la pandemia económica, ¿Qué legislar?*", ebook-TR 2020 (Andruet), p. 58.

consumidor o usuario sin que haya acuerdo entre las partes sobre la propuesta de revisión.⁷¹

En un ejemplo de sanción legislativa renegociadora en búsqueda de la paz social, el mismo Real Decreto sanciona una norma específica para el caso del contrato de arrendamiento, el cual a posterior fue modificándose y prorrogando debido a la que pandemia se extiende en el tiempo.

El art.2 habla de la Prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual.

En los contratos de arrendamiento de vivienda habitual sujetos a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en los que, dentro del periodo comprendido desde la entrada en vigor de este real decreto-ley y hasta el 31 de octubre de 2021, finalice el periodo de prórroga obligatoria previsto en el artículo 9.1, o el periodo de prórroga tácita previsto en el artículo 10.1, ambos artículos de la referida Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, podrá aplicarse, previa solicitud del arrendatario, una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de seis meses, durante los cuales se seguirán aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. Esta solicitud de prórroga extraordinaria deberá ser aceptada por el arrendador, salvo que se hayan fijado otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes, o en el caso de que el arrendador haya comunicado en los plazos y condiciones establecidos en el artículo 9.3 de la Ley 29/1994,

⁷¹BOE-A-2020-4208, Boletín Oficial Estado Español, Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. Ver en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4208>. Posteriormente modificado por el BOE BOE-A-2020-5895 del 09/06/21 en forma definitiva. Disposición final quinta. Se introducen las siguientes modificaciones en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19: Uno. Se modifican los apartados 1 y 4 del artículo 36 que quedan redactados como sigue: «1. Si como consecuencia de las medidas adoptadas por las autoridades competentes durante la vigencia del estado de alarma o durante las fases de desescalada o nueva normalidad, los contratos suscritos por los consumidores y usuarios, ya sean de compraventa de bienes o de prestación de servicios, incluidos los de tracto sucesivo, resultasen de imposible cumplimiento, el consumidor y usuario tendrá derecho a resolver el contrato durante un plazo de 14 días desde la imposible ejecución del mismo siempre que se mantenga la vigencia de las medidas adoptadas que hayan motivado la imposibilidad de su cumplimiento. La pretensión de resolución solo podrá ser estimada cuando no quepa obtener de la propuesta o propuestas de revisión ofrecidas por cada una de las partes, sobre la base de la buena fe, una solución que restaure la reciprocidad de intereses del contrato. Las propuestas de revisión podrán abarcar, entre otras, el ofrecimiento de bonos o vales sustitutorios al reembolso, que en todo caso quedarán sometidos a la aceptación por parte del consumidor o usuario. A estos efectos, se entenderá que no cabe obtener propuesta de revisión que restaure la reciprocidad de intereses del contrato cuando haya transcurrido un periodo de 60 días desde la solicitud de resolución contractual por parte del consumidor o usuario sin que haya acuerdo entre las partes sobre la propuesta de revisión.», ver en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5895#df-5>.

de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, la necesidad de ocupar la vivienda arrendada para destinarla a vivienda permanente para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial.⁷²

Conclusión

La irrupción de un fenómeno desconocido como la pandemia Covid-19 decididamente trajo al mundo, aparte de la propia enfermedad incurable hasta estos días, cambios significativos en todos los aspectos.

Fue sin duda un hecho inédito, pues la transformación tecnológica que venía llevando a cabo el mundo desde mediados del siglo XX que significó modificaciones en el plano económico, social, cultural, empresario, personal, también afectó el plano tecnológico, que se encontraba en distintas etapas según cada sector.

Dichos cambios hicieron que los ciudadanos de este mundo obligados por las circunstancias de dominio público tuvieron modificaciones parciales y totales en la forma de comprar, de vender, de fabricar, de consumir, de trabajar, de estudiar y también en sus vínculos personales con sus seres queridos, amigos y compañeros de trabajo.

Esta transformación no sólo es una crisis económica porque no se puede migrar, sino que hay que efectuar adaptaciones en forma constante al momento que se vive.

Al investigar la problemática Pymes a lo largo del trabajo se demostró ser un factor único de estabilidad económica por su fácil adaptación a las circunstancias que solicite el mercado, tratando de ser competente, con niveles de calidad, precio y rentabilidad razonables.

El objetivo general de esta investigación fue el de analizar y contribuir a la búsqueda de una solución de renegociación ante los incumplimientos contractuales civiles y comerciales a raíz de la pandemia Covid-19 en Argentina.

A través del trabajo realizado se buscó respuestas válidas y eficaces a través de los aportes doctrinarios que se consideraban, existían, en torno a los contratos civiles y comerciales y para ello se estudió e investigó por qué debían renegociarse los mismos.

Se han contestado cabalmente todos los interrogantes planteados, demostrando que los fallos jurisprudenciales y parte de la doctrina ante la ausencia de una ley específica

⁷²BOE-A-2020-4208, Boletín Oficial Estado Español, Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. Ver en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4208>

en materia de pandemia, utilizan el sentido común y avalan criterios del derecho internacional privado que exigen tratativas de renegociación en estos casos.

Desde el punto de vista jurídico, la investigación viene a demostrar que existen argumentos sólidos que permiten al Estado intervenir en la situación planteada por el Covid-19, como lo ha hecho España a través de un Decreto Ley N°11/20 sancionado el 31/03/20, para atender las urgencias que se planteaban a escasos 15 días de la aparición de la pandemia.

El trabajo de investigar, aunque desconocido, será un aporte importante para el mundo jurídico, se planteó, se contextualizó y se delimitó el problema a analizar y estudiar, formulando los interrogantes que surgieron de la investigación, estableciéndose objetivos definidos, planteándose la necesidad e importancia de esta exploración.

Se encuentra articulado en todas sus áreas, y existe una complementación integral que brinda un panorama amplio de las modificaciones propuestas.

Respecto de las Pymes, motor principal de la actividad económica de un país, la sociedad hoy en día presta mucha atención a aquellas empresas que trabajan, ayudan y se desarrollan en estos momentos de contingencia especial, donde la empresa debe efectuar acciones de responsabilidad social empresaria por sus empleados, por la comunidad, la economía y la biodiversidad del medio ambiente.

Las empresas Pymes deberán enfocarse en 4 temas que son prioritarios para su supervivencia en el corto plazo:

- Efectuar un reforzamiento de la resiliencia de las Pymes para las futuras crisis.

- La intensificación de esfuerzos de las Pymes para la tecnificación y digitalización de todas las áreas de la empresa.

- El aumento de apertura, *joint ventures* e inclusión de las Pymes en las cadenas de suministro de los países.

- Aprovechar esta crisis de la pandemia para poder cumplimentar a futuro la Responsabilidad Social Empresaria, velando en especial con el cumplimiento de la biodiversidad del medio ambiente.

- Para que las Pymes sean más competitivas se sugiere un mayor aporte de capital en la era post pandemia, compartir y colaborar entre empresas Pymes para lograr disminuir riesgos y costos operativos en las épocas de crisis.

Referido a las obligaciones emergentes de los contratos como hemos visto, la solución a priori se encuentra en el texto de la ley misma, ya que el Código Civil y Comercial Argentino no prevé normas que permitan la existencia de un deber de renegociar los

contratos que se pusieron en crisis bajo el estado del Covid-19, aunque da algunas soluciones para otros casos, pero no en especial para un hecho tan imprevisible como el que todavía estamos recorriendo.

Sobre esta temática resulta interesante leer una solución por parte de España, al sancionar el Real Decreto-Ley N°11/2020, de 31/03/20, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

Si bien en alguna jurisprudencia de Argentina se han observado resoluciones donde algunos jueces aceptan plazos para la renegociación de las obligaciones contractuales, se considera de *lege ferenda* que es el Estado Nacional quien deberá legislar vía Congreso o un DNU una solución –transitoria- sobre el tema, anticipando así la catarata de conflictos que se presentarán en los estrados judiciales.

En dicho norte que sea la tarea de todos.

Bibliografía

ALZÚA M.L, y GOSIS P, *Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Argentina*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la UNLP y Partnership for Economic Policy (PEP), La Plata, Argentina, Ed PNUD América Latina,2020.

AMEIGEIRAS, A. R, (2006), en Vasilachis de Gialdino, I. (coord.), *Estrategias de Investigación Cualitativa*, Barcelona, Ed. Gedisa.

ARTHUR B.A, (2017) en su ensayo *Where is technology taking the economy*, en McKinsey Quarterly, October.

BARCENA A, (2010), *Directora ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas*, recuperado (s.f) en <https://www.dw.com/es/alicia-b%C3%A1rcena-si-no-se-toman-medidas-lapobreza-aumentar%C3%ADa-en-forma-dram%C3%A1tica-en-la-regi%C3%B3n/a53534986>.

BIELSA R, (1999), *Justicia para todos*, Barcelona, Ed Ariel, pág. 295, ISBN 950-9122-70-X.

BRYNJOLFSSON, E. y MC AFEE, A. (2014). *“The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies”*. WW Norton & Company.

CALDERÓN, M. R, (2020) *Suspensión, revisión y extinción del contrato*, en “Desafíos del coronavirus al derecho. Mirada del derecho argentino con aportes del derecho comparado”, cita IJ-CMXV-458, ver(s.f) en https://ar.lejister.com/index.php#indice_2.

- CIFUENTES S, *Código Civil, comentado y anotado*, Buenos Aires, Ed La Ley, 2008, Tomo III, p. 96.
- COMPAGNUCCI DE CASO, R. (1997) *Manual de obligaciones*, 1º ed., Buenos Aires, Ed. Astrea, p. 192, en *Deonomi*, Año III, Núm-5, ver en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-deonomi/articulos/Ed-0010-N04-GERBAUDO.pdf>.
- DE LA TORRE A.K (2020) *Informe del día sobre las medidas de prevención tomadas en América Latina para contener el impacto del coronavirus*, en <https://lexlatin.com/noticias/medidas-legales-covid-19-latinoamerica>.
- FERRER MAC GREGOR, E; “*Restricción y suspensión de derechos en los tiempos del coronavirus* (reflexiones a partir de la jurisprudencia interamericana)” en “*COVID-19 y Parlamentarismo*” cit., p. 5, citando como referencia el caso “J. vs. Perú. Excepción preliminar, fondo reparaciones y costas” Corte IDH. Sent. del 27 de noviembre de 2013, Serie C, N° 275, párr. 137.
- GALDOS J (2020), *El deber general de renegociar y la prevención del daño negocial*, Buenos Aires, Ed. La Ley, 10/08/2020.
- HERNANDEZ SAMPIERI R, (2006) *Metodología de la investigación*. México DF, Ed. Mac Graw Hill.
- LANDIVAUX, L, (2020), *Contrats et coronavirus: un cas de force majeure ? Ça dépend...*, en *Dalloz Actualité*, 20/03/20, recuperado (s.f) en <https://www.dallozactualite.fr/node/contrats-et-coronavirus-un-cas-de-force-majeure-ca-depend#.YAWnVasr-Wr>.
- LANUSSE, F. (2018) *El caso fortuito y fuerza mayor en la legislación y jurisprudencia argentina*, en SJA 26/12/2018, JA 2018-IV en GERBAUDO G. (2020) “*La renegociación y la revisión contractual frente a la pandemia COVID-19*” en *Deonomi*, Año III, Núm-5, ver en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-deonomi/articulos/Ed-0010-N04-GERBAUDO.pdf>.
- MARQUEZ, J. F, en “*Código Civil y Comercial comentado*” del Dr. Ricardo Lorenzetti, Buenos Aires, Ed Rubinzal Culzoni, 2015, Tomo V, pág.27, III-D.
- MEDINA, G, “*Del cumplimiento al incumplimiento de los contratos ante el COVID-19. Imposibilidad de cumplimiento. Teoría de la imprevisión, frustración del contrato. Locación. Estudio de Derecho comparado*”, Buenos Aires, Editorial La Ley, 2020-B, 925.

- OMS (Organización Mundial de la Salud) en https://www.msf.org.ar/actualidad/que-una-pandemiacual-la-diferencia-pandemiaepidemia?gclid=EAlalQobChMIzvfHnoCe7glVajizAB3XwALzEAAYASAAEgL0WvD_BwE.
- PICASSO S., “*El año que vivimos en peligro: efectos de la pandemia en los contratos y supuesta obligación de renegociar*” en Buenos Aires, Ed La Ley, 2021-A, del 18/12/20.
- PONCE DE LEON A, (1996) *La metodología de la investigación científica del derecho*, Revista Facultad de Derecho, México, N°205, pp. 66-70.
- RIVERA J.C (2020). “*Los contratos frente a la pandemia*”, en Revista Covid-19 y el derecho, Contratos, Bs.As, Ed. La Ley, ps.6.
- RICHARD, E. H. - FUSHIMI, J J., (2020) “*Pensando en la salida del aislamiento social, preventivo y obligatorio. Ideas para mitigar la crisis post-pandemia de COVID-19*”, Bs.As, Ed LA LEY, 8/05/2020, y RICHARD, E H., “*Ante la pandemia económica, ¿Qué legislar?*”, ebook-TR 2020 (Andruet), 58.
- RUBINI H (2020) *Los Costos de la pandemia*, en (s.f) <https://eleconomista.com.ar/2020-07-los-costos-de-la-pandemia/>
- SAGUÉS, N (2007); *Manual de Derecho Constitucional*, Bs.As, Ed. Astrea, 2007, ps. 585.
- SOZZO, G, (2020) “*La renegociación de los contratos de consumo (o la construcción de la dimensión colectiva de la renegociación de los contratos de consumo con motivo de la pandemia COVID-19)*”, RC D 1875/2020 (primera parte) y RC D 1890/2020 (segunda parte).
- VERGARA, Leandro, “*La readecuación contractual*”, Buenos Aires, Ed. La Ley, 10/08/2020.
- WEST, D. M. (2018). “*What is artificial intelligence?*”, Brookings Report (4 de octubre de 2018).
- ZAPATA A.C. y CASTRO A.M, (2005) *Revista e-mercatoria*, Bogotá, Univ. Externado de Colombia, Vol.4 N°2

Fallos Jurisprudenciales

- “Banco Hipotecario S.A c/Martínez, Héctor Oscar s/cobro ejecutivo” - Juzg. Civ. y Com. Azul N° 2 - 16/03/2020 - Cita digital IUSJU000404F.
- “C., C. O. c./ F. S. A.”, CCiv. y Com., Lomas de Zamora, sala I, 30/06/2020 AR/JUR/24608/2020, cit.

CSJN, "Instituto de Vivienda del Ejército c/ Indeco S.A. y Crivelli S.R.L. y otro s/ contrato de obra pública", 31/03/2009, Buenos Aires, Ed. La Ley 04/05/2009.

CSJN, 18/12/2003, "Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta c/ Ministerio de Salud", DJ 2004-2, 173, LL 2004-D, 30, Fallos 326:4931, del dictamen del Procurador General que la Corte hace suyo; CSJN, 11/07/2006, "Floreancig, Andrea C. y otro por sí y en representación de su hijo menor H., L. E. c/ Estado Nacional", Fallos 329:2552, DJ 25/10/2006, 565 (Del dictamen del Procurador Fiscal que la Corte hace suyo); Dictamen del procurador en CSJN, 09/09/2008, "Nuñez de Zanetti, Mónica Viviana c/ Famyl Salud", Fallos 331:1987, LL 2008-F, 93.

CSJN., 14/12/1927, "Cía. Azucarera Tucumana c/ Pcia. de Tucumán", Fallos 150:150.

"Cucci, Alberto Luis c/ Rodriguez, Jorge Eduardo y otros s/Daños y Perjuicios" (Acc. Tran. Sin Lesiones). Cám, Nac. Apel. Civil, Sala D, Exp N°56296/2014.

"Ibáñez, Mariela y otros c/Falabella Viajes y Latam Airlines Group s/amparo" - Juzg. Cont. Adm. San Juan - 12/03/2020 - Cita digital IUSJU000301F.

Instituto Nacional de Servicios Sociales para jubilados y pensionados-INSSJP c/Farmacity SA s/medida cautelar autónoma - Juzg. Fed. Formosa N° 1 - 26/03/2020 - Cita digital: IUSJU000337F.

Toledo, Victoria Andrea c. Línea de Microómnibus 47 SACFEI y otros", CNCiv., sala J, 30/07/2020, LALEY, 6/08/2020, 10, AR/JUR/28607/2020.

Informes especiales

Informe Especial Covid-19, CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa), variación en la demanda eléctrica de grandes usuarios por región 19 días pre ASPO vs 19 días de ASPO, recuperado (s.f) en https://www.redcame.org.ar/contenidos/circular/ContextoPyme_impacto-del-COVID-19-en-la-actividad_br_-productiva-y-financiera-local-y-global.12141.html.

Informe Especial Covid-19, CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa, ventas minoristas en comercios pyme, variaciones interanuales, recuperado (s.f) en https://www.redcame.org.ar/contenidos/circular/Contexto-Pyme_-impacto-del-COVID-19-en-laactividad_br_-productiva-y-financiera-local-y-global.12141.html.

Informe Especial Covid-19, CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa), datos marzo 2020, variaciones interanuales, recuperado (s.) en https://www.redcame.org.ar/contenidos/circular/Contexto-Pyme_-impacto-del-COVID-19-en-laactividad_br_-productiva-y-financiera-local-y-global.12141.html.

*Informe Especial Covid-19, CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa, Impacto del Covid-19 en el comercio minorista, pérdidas diarias del comercio por cada día de la cuarentena (incluye restaurantes y hoteles,)*recuperado (s.) en https://www.redcame.org.ar/contenidos/circular/Contexto-Pyme_-impacto-del-COVID-19-en-la-actividad_br_-productiva-y-financiera-local-global.12141.html.

Informe Especial Covid-19, CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa), estimaciones de crecimiento del PBI 2020, variaciones interanuales pre y post Covid-19, recuperado (s.) en https://www.redcame.org.ar/contenidos/circular/Contexto-Pyme_impacto-del-COVID-19-en-la-actividad_br_-productiva-y-financiera-local-global.12141.html

Fecha de recepción: 28 de enero de 2021.

Fecha de aceptación: 20 septiembre de 2021.

SITUACIÓN DE LA PARADIPLOMACIA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

PARADIPLOMACY IN THE STATE OF QUINTANA ROO

Ángel Ezequiel RIVERO PALOMO*

RESUMEN: En México, las entidades federativas han entrado en un proceso de reconfiguración de sus estructuras de gobierno para adaptarse a la realidad de ser protagonistas de su desarrollo a través de la negociación directa y la búsqueda de alianzas con actores que sobrepasan las fronteras nacionales. Esta investigación aborda el tema: Las fuentes de la paradiplomacia del estado de Quintana Roo, el principal destino turístico de México.

En el caso de Quintana Roo, la vida económica del estado depende básicamente de la industria de los viajes, el turismo y los proveedores de servicios del sector. Con el desarrollo de la economía turística en el Estado, se ha hecho necesaria la interacción de los destinos turísticos con los escenarios que marcan las tendencias del turismo global. De igual manera, la observancia de los estándares de calidad internacional, normas de cuidado del medio ambiente, acuerdos con líneas aéreas y cruceros requieren una interacción que va más allá de las fronteras locales. A lo anterior se suma la actividad internacional que se genera en las ciudades turísticas, elemento que han suscitado una dinámica que requiere del actuar de los gobiernos locales hacia el exterior, o con actores internacionales conceptualizadas en la paradiplomacia.

Palabras Clave: Turismo, Globalización, Paradiplomacia, Economía, Diplomacia, Relaciones Internacionales, Caribe Mexicano, Quintana Roo.

* Doctor en Gobierno y Gestión Pública. Profesor de Posgrado en la Red de Universidades Anáhuac.
Contacto: angel.rivero@anahuac.mx

ABSTRACT: States in Mexico have evolved and consolidating their autonomy in shaping their international relations known as Paradiplomacy –local governments acting in a global stage. This research focus on the sources of paradiplomacy for the most important touristic state: Quintana Roo or the Mexican Caribbean - Globalization and Tourism.

Quintana Roo State has a 50-year history linked with a growing tourism industry: services, hotel infrastructure and continuous international public relations in strategic platforms. With fast growing international destinations and economic touristic development, Mexican Caribbean´s networks represent the trending markets in global tourism. This process involves a permanent cutting-edge work at the local and national government levels but from an international approach. Local governments with overseas impacts and interaction known as Paradiplomacy.

Keywords: Tourism, Globalization, Paradiplomacy, Economy, Diplomacy, International Relations, Mexican Caribbean, Quintana Roo.

I. Introducción

Las regiones subnacionales de muchos países han desplegado acciones que trascienden sus fronteras: la paradiplomacia, término que de acuerdo con Duchacek y Soldatos consiste en:

los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, *länder*, etcétera) y otros actores internacionales, tales como Estados-nación, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros. Estas actividades no representan la política exterior de un Estado puesto que esta es una atribución exclusiva de los gobiernos centrales.⁷³

En México, las entidades federativas han desarrollado un proceso de reconfiguración de sus estructuras de gobierno para adaptarse a la realidad de ser protagonistas de su desarrollo a través de la negociación directa y la búsqueda de alianzas con actores que sobrepasan las fronteras nacionales. Esta investigación aborda el tema:

⁷³ Velázquez Flores, Rafael, *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas*, CIDE, México, 2007, p. 3.

Las fuentes de la paradiplomacia del estado de Quintana Roo, el principal destino turístico de México.

En el caso de Quintana Roo, la vida económica del estado depende básicamente de la industria de los viajes, el turismo y los proveedores de servicios del sector. Con el desarrollo de la economía turística en el Estado, se ha hecho necesaria la interacción de los destinos turísticos con los escenarios que marcan las tendencias del turismo global como: las ferias turísticas, eventos de promoción, por citar algunos ejemplos de escenarios internacionales. Los retos de ha traído la pandemia al sector con la paralización de la industria de viajes en 2019 y su lenta recuperación en 2020 han obligado a nuevas estrategias que obligan a la observancia de nuevos estándares de calidad internacional, normas de cuidado de la salud y del medio ambiente, nuevos acuerdos con líneas aéreas y cruceros requieren una interacción que va más allá de las fronteras locales. A lo anterior se suma la actividad internacional que se genera en los espacios *intra* territoriales, elementos que han suscitado una dinámica que requiere del actuar de los gobiernos locales hacia el exterior, o con actores internacionales con intereses o actividades en el interior del estado, conceptualizadas en la paradiplomacia.

Por tanto, el objeto de estudio de la presente investigación es la identificación del entramado de relaciones internacionales del estado de Quintana Roo (paradiplomacia) generadas principalmente a través de la promoción turística de sus destinos integrados en el nombre del destino Caribe mexicano. El valor de este trabajo de investigación es que uno de sus resultados es la integración de un acervo que reúne y articula la información necesaria para fundamentar y realizar, en etapas posteriores, propuestas de reformas legislativas, formulación de políticas públicas en materia de relaciones internacionales desde el ámbito local, así como la identificación de áreas de oportunidad para la especialización del servicio público local en importantes materias como las relaciones internacionales, salud internacional y el desarrollo sustentable. Dichas áreas de oportunidad provienen de la diversificación de temas de la internacionalización como la cultura, el deporte, la promoción económica, la colaboración en temas de protección civil, asistencia consular y procuración de justicia, la educación (principalmente la educación superior). Aunado a lo anterior, este contexto brinda el reto de modernizar la administración pública mediante la transversalización de un enfoque internacional desde lo local en donde confluyan los diferentes temas con este carácter de la agenda del gobierno.

Uno de los mayores retos para la elaboración de esta investigación fue que la información se encuentra dispersa en instituciones y archivos, es difícil de cotejar y ha sido

necesario acudir a las instancias de transparencia y acceso a la información pública, esperar sus plazos, ante la dificultad de obtenerla de manera directa de las fuentes gubernamentales. Adicionalmente, la actividad internacional no ha recibido una consideración desarrollada con amplitud en el cuerpo de leyes estatales, lo cual representa otra área de oportunidad para modernizar la administración pública estatal. Lo anterior deriva del hecho de que muchas veces se confunde el rol superior del Estado mexicano en la conducción de la política exterior del país con la posibilidad de interactuar de manera internacional de los gobiernos locales apegados a los preceptos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de manera vinculada, coordinada y en coadyuvancia con las acciones de la diplomacia del país.

II. Marco contextual

2.1 La diplomacia local o paradiplomacia en el mundo globalizado

La globalización, más que un concepto puesto de moda a finales del siglo pasado, se convirtió en la expresión más compleja y tangible de la transición de una época en la historia de la civilización humana; los sociólogos afirman que la idea de la modernidad rompe paradigmas entre el pasado y el presente, entre lo global y lo local.⁷⁴ En esta cotidianidad moderna, el hecho de lo local hace que se empiece a hablar de lo “glocal” (lo global desde lo local), como la estrategia a considerar por los actores de las relaciones internacionales para responder a los desafíos de la “era global”. Escenarios en los que, sin duda, las relaciones internacionales tendrán temas por estudiar y explicar el concepto de la paradiplomacia.

2.1.1 Una mirada desde la sociología de la globalización

Los principales paradigmas de la sociedad ya han sido proclamados a través de las grandes conferencias internacionales y ante las dimensiones globales que manifiestan el fin de una época y el paso a otra, donde lo más significativo sería la transición de una sociedad industrial a una sociedad de la información. La realidad es que vivimos en un mundo global y el fenómeno social presente es la globalización, proceso que se define pluridimensional puesto que todo lo permea y hace que la sociedad de la información opere.

La globalización, según Francisco Gil Villegas, es: “Un complejo proceso que se caracteriza tanto por la expansión planetaria de las actividades económicas, políticas y de comunicación transnacional, como por la intensificación de los niveles de interacción entre

⁷⁴ Appadurai, Arjun, *La modernidad descentrada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 27.

los Estados y sociedades que configuran la estructura internacional”.⁷⁵ A los elementos que menciona Gil se puede agregar la gran evolución de la tecnología de la comunicación, que simplifica toda esa gama de relaciones de carácter mundial y reduce las concepciones del tiempo y espacio, brindando un nuevo sentido a la concepción de planeta y comunidad global.

Los caminos que se han dado dentro de este gran proceso global no han ocurrido en espacios cerrados ni en países aislados, sino en todo el mundo, revolucionando las relaciones internacionales y sus escenarios. Lo anterior ha originado una serie de transformaciones en las estrategias de política interna y externa, tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de ese proceso, para quedar insertados en un orbe donde las distancias y los tiempos dejan de ser una barrera para el flujo de grandes capitales, patrones del consumo y el comercio; siendo la economía el eje sobre el cual gira gran parte de la interacción internacional de nuestro tiempo.

Marshall McLuhan es el primero en introducir la noción de “aldea global”,⁷⁶ que hasta entonces estaba reservada para la esfera militar, como una visión integral del planeta, y es que la globalización es un proceso de acelerados cambios dentro del sistema mundial, por lo que representa un complejo conjunto de desafíos por los cuales los principales actores internacionales, como los Estados, han establecido estrategias de transformación. También la globalización es un proceso multidimensional que comprende aspectos vinculados a todas las esferas de la vida contemporánea que, como lo señaló en su momento Butros-Ghali, cuando presidía la Organización de Naciones Unidas, no hay solo una globalización, sino muchas, y cada una avanza a distinta velocidad. Se evidencia, día con día, la complejidad de relaciones del orden mundial; por ejemplo, las que menciona Escotet:⁷⁷

- La diversificación de las sociedades en el mundo y su composición multicultural.
- La mutación sin pausa de la sociedad definida por la incertidumbre y la complejidad.
- La reducción del Estado-nación por estructuras regionales económicas y sociales.

⁷⁵ Gil Villegas, Francisco, “La soberanía de México ante el reto de la globalización y la interdependencia”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, núm. 49, marzo de 1999, p. 46.

⁷⁶ McLuhan, Marshall, *Guerra y paz en la aldea global*, Madrid, Planeta Agostini, 1985.

⁷⁷ Escotet, Miguel Ángel, “Globalización y educación superior: Desafíos en una era de incertidumbre”, *Revista Pedagogía Universitaria: Hacia un espacio de aprendizaje compartido*, III Symposium Iberoamericano de Docencia Universitaria, vol. I, Universidad de Deusto e ICE, 2004, pp. 23-27.

- La reducción de la distancia entre lo público y lo privado.
- La movilidad geográfica y cultural.
- Las estructuras de información y la incorporación de la tecnología en lo cotidiano.
- El acceso distinto de los ciudadanos al conocimiento.
- Las nuevas dimensiones laborales basadas en la iniciativa personal y colectiva.
- La interdisciplinariedad de los puestos de trabajo y la movilidad del perfil profesional.

Manifestaciones que evidencian que la globalización paulatinamente se produjo, como señala Beck,⁷⁸ sin violentas revoluciones ni profundos cambios drásticos en legislación o constitución política alguna; sencillamente se convirtió en algo cotidiano en los procesos y funcionamientos políticos, económicos y sociales. Sin duda, el movimiento de la mundialización (o internacionalización) ayudó a producir el fenómeno social de la globalización, particularmente con la creación de diversas organizaciones garantes como la ONU, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización de Países Económicamente Desarrollados.

Silvie Didou sostiene que, independientemente de las diversas valoraciones que tengan los especialistas, es preciso reconocer que:

La globalización opera actualmente de cuatro maneras, uno, como eje principal de transformación en el mundo contemporáneo; dos, como un fenómeno que implica cambios tanto a escala macro como en la vida cotidiana; tres, como fuente de entusiasmo y miedo, individual o colectivo; y cuatro, como vector de transiciones cuyo desenlace, si bien depende parcialmente de la historia nacional, la rebasa.⁷⁹

La esencia de la globalización constituye la integración y mayor interdependencia económica entre los países, lo cual representa atractivas ventajas y oportunidades para los sectores económicos de aquellos que buscan mejorar sus niveles de competitividad, y para lo cual deben, a su vez, desarrollar bases de competencia más sólidas que impulsen el

⁷⁸ Beck, Ulrich, *op. cit.*, nota 27.

⁷⁹ Diduo, A. Silvie, *La globalización en México*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1998, p. 13.

proceso de cambio y modernización, a efecto de integrarse y mantenerse en esta dinámica de la economía global.⁸⁰

A pesar de perder su carácter interventor en las relaciones económicas internacionales, el Estado continúa como la expresión máxima de la sociedad constituida legalmente con las facultades plenas para dirigir y administrar los esfuerzos y el desarrollo de sus ciudadanos, busca su conservación y la de sus tres elementos principales: población, territorio y gobierno. En este sentido, “el Estado-nación está atravesado por relaciones, procesos, y estructuras altamente determinadas por la organización del mercado, en la desterritorialización de las cosas, gente e ideas”.⁸¹

En virtud de lo anterior, la globalización ha ido creando un nuevo formato en las relaciones internacionales, donde los Estados pierden espacios de poder y autoridad, frente a las fuerzas de un mercado cuyos agentes principales, al operar a escala mundial, escapan crecientemente a los mecanismos ortodoxos establecidos, de regulación y control estatales, ya que como señala Octavio Ianni: “Toda economía nacional, sea cual sea, se vuelve provincia de la economía global”,⁸² y en consecuencia, “la sociedad nacional no es capaz de contener las fuerzas de la economía, política, geografía, historia, demografía, cultura, mercado, negocios, etcétera”.⁸³

En la globalización, día tras día, las naciones están descubriendo nuevas formas de vincularse en todos los ámbitos de la vida humana. La economía se convierte en la principal variable que orienta los esfuerzos del Estado, en la búsqueda de incluirlo en este proceso que fija sus propias reglas y que, a la vez, es excluyente. Cada país debe reorientar su organización económica para insertarse dentro de este esquema mundial, donde las barreras no existen. La distancia y el tiempo se acortan y confluyen, en una palabra: tecnología, así como presencia permanente para ser vigentes.

2.1.1.1 Glocalización

El concepto de glocalización es muy utilizado para explicar cómo *lo local* está socialmente construido con referencia a los procesos globalizadores. La palabra deriva del término japonés *dochakuka*, que significa “localización global” o, en términos comerciales, la fabricación de productos globales, prácticas industriales y servicios para adaptarse a

⁸⁰ Loyola Alarcón, José Antonio, “Globalización y desarrollo en México”, *Ejecutivo de Finanzas*, México, núm. 24, junio de 1999, p. 12.

⁸¹ Ianni, Octavio, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI, 1996, p. 27.

⁸² *Ibidem*, p. 6.

⁸³ *Ibidem*, p. 24.

tradiciones y gustos culturales concretos. Mientras que estas prácticas aparecieron por primera vez en Europa, la glocalización, como palabra y como práctica, se asoció en un principio con la marca comercial Sony, a finales de 1980, después de lo cual se convirtió en un tema cada vez más importante en los círculos de negocios de los Estados Unidos y de Asia.

Ana María Guash señala que hay que pensar en la glocalización como ya no más el cosmos fijo de la unidad, del sentido último, de las clasificaciones jerarquizadas, sino el de las redes, de los flujos, sin límite, sin centro de referencia, “la cultura mundo sin fronteras territoriales, que asume cuestiones y problemas de dimensiones globales; una economía-mundo que se agencia un mundo de normas, de valores y de fines: el *ethos* y sistema capitalista”.⁸⁴ Para los sociólogos de la globalización tales prácticas particulares se entienden más exactamente como actos de glocalización, especialmente dado que la globalización se ha intensificado en los últimos años, tanto como hecho social (“comprensión global”), como en cuanto reflexión pública (“globalismo”). Appadurai describe cuatro paisajes étnicos perdurables:⁸⁵ el tecnológico, el financiero, el mediático y el ideológico, como materiales de construcción de escenarios imaginarios en donde todos participan y le dan un significado distinto. Esto lleva a Beck a recalcar que la cultura glocal carece de contexto, por lo que, a través del poder de la industria de la imaginación, formas de vida local se componen de prototipos que proceden espacial y socialmente de diversos lugares.

De lo anterior se deriva la importancia de recordar y recuperar lo local, el peculiar modo que cada área física o institución tienen para enfrentar la globalización, porque, como ya hemos explicado, esta es un fenómeno social complejo y paradójico que corre parejo con la localización como dos caras de una misma moneda. Si pensamos que la noción de sistema mundial abarca físicamente todo el globo terráqueo, y además funciona a través de diversas estructuras cuyos mecanismos de proceso se interrelacionan y cruzan estableciendo dimensiones que resultan más y más complejas, entonces su impacto lo reciben los seres humanos que habitan el planeta, quienes en lo cotidiano lo (re)sienten y buscan estrategias de organización para su desarrollo y bienestar.

El fenómeno de la globalización es consecuencia continua del desarrollo de la ciencia moderna, de sus aplicaciones, de sus aparatos institucionales para su creación y difusión.

⁸⁴ Guash, Ana María, “La memoria del otro en la era de lo global”, en *Revista de Estudios Globales*, 2014, vol. 2, núm. 1, 8-91, p. 84.

⁸⁵ Appadurai, *op. cit.*, nota 25.

La globalización, entonces, más que referirse a una estructura, funciona en todas y en cada una de ellas, crea vínculos y espacios sociales propios, revaloriza culturas y nociones tradicionales (como aquella de que la sociedad se mueve dentro y fuera de sus fronteras, es estable en el tiempo y no va a desaparecer), por lo que hay que tomar en cuenta la glocalización, hay que transformar la autopercepción de todos los actores que participan en el sistema mundial. Moncayo señala que:

A primera vista parece una paradoja que justo cuando —al lado del “fin de la historia”— comenzaba a hablarse del “fin de la geografía” o del “fin del territorio”, para sugerir un mundo donde las distancias se estarían trivializando, se esté produciendo una recuperación de la dimensión territorial en todos los órdenes relevantes de la economía y de la política contemporáneas. Lo que ocurre es que, en la medida en que los profundos procesos de reestructuración mundial son a la vez causa (al menos parcialmente) y consecuencia de las transformaciones en los espacios subnacionales, las dos tendencias (globalización y localización) se convierten en los dos rostros de la misma moneda.⁸⁶

En consecuencia, las cuestiones atinentes al espacio, a la geografía y a la organización del territorio han adquirido, en las últimas dos décadas, una importancia creciente en los estudios sobre el desarrollo, tanto en el plano socioeconómico como en el político. Las profundas y crecientes desigualdades interregionales en el interior de los países, la emergencia de ciudades y de regiones de prominencia global y la crisis del Estado-nación son algunos de los fenómenos que están en el origen de la mencionada *reterritorialización* del desarrollo y la diplomacia local.

2.2 Definición del concepto de paradiplomacia

Una referencia constante en el análisis de la realidad de las naciones es el omnipresente proceso de globalización. Hoy en día pocas personas cuestionarían el hecho de que nos encontramos en un mundo distinto al de hace solo unas cuantas generaciones. La interconexión y el movimiento de personas, de datos, de culturas y de inversiones, por citar solo algunos, es una constante entre los distintos pueblos, los distintos gobiernos

⁸⁶ Moncayo, Edgard, “Glocalización: Nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional en el contexto de la integración económica y de la globalización”, *Desafío*, núm. 7, 50-99, 2002, p. 56.

locales y entornos nacionales. Dentro de la realidad de la interacción constante entre gobiernos locales y países, los estudiosos de las relaciones internacionales no solo han notado que el número de actores que buscan participar directamente en estos intercambios se ha multiplicado, sino lo ha hecho de igual manera su naturaleza.

Miranda sostiene que si bien es mucho lo escrito sobre el fenómeno de la globalización, su repercusión en el mundo y la irracionalidad que provocó en nombre de la modernización, lo más curioso es el efecto perverso de su propia lógica; es decir, que la globalización reforzó la localización justo cuando todo parecía suponer la universalización de los mercados, aparece la dicotomía entre mercado global y lo que significaba la identidad local; generándose así una tensión entre lo global y lo local, con un desarrollo propio en las relaciones internacionales contemporáneas:

Junto a los actores no estatales, las provincias, comunidades autónomas o gobiernos locales, comenzaron a incorporarse a las relaciones internacionales a través de una fuerte participación en las relaciones transnacionales [...] Los escenarios que se fueron configurando en torno a la expansión y densidad de las relaciones transnacionales, le permitieron a los actores locales el poder representar, defender o reivindicar a sus sociedades, economías y culturas, sin tener que esperar que sus respectivos gobiernos centrales decidieran cumplir con esas funciones y, a medida que lo global vigorizaba lo local, fue indispensable la creación de instancias políticas para que este tipo de actor pudiera formular su requerimiento y negociar su decisión.⁸⁷

Zidane Zeraoui sostiene que:

En un mundo cada vez mayormente globalizado, el Estado-nación tradicional ha ido perdiendo presencia y poder, además, cediendo poco a poco parte de su soberanía y prerrogativas. De tal modo que los municipios y regiones al interior de este cobran una mayor autonomía y presencia en el ámbito internacional, llegando a consolidar relaciones económicas, culturales y políticas con otros entes sub-nacionales.⁸⁸

⁸⁷ Miranda, Roberto, "Paradiplomacia y gobierno local: Indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales", *Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales*, Argentina, Universidad Nacional del Rosario, 2005, pp. 1-8.

⁸⁸ Zeraoui, Zidane, "Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones", *Desafíos*, Bogotá, Colombia, vol. 23-1, enero-junio de 2011, p. 63.

Explica que estas actividades internacionales de las subregiones o de actores no-estatales se han denominado paradiplomacia, diplomacia paralela, microdiplomacia, diplomacia multinivel, diplomacia local o diplomacia constitutiva y “aunque el concepto ya existe en el derecho internacional desde la década de los años sesenta del siglo pasado, en las relaciones internacionales debemos esperar hasta finales de la década de 1960 para que el término entre en el análisis del sistema mundial y de sus interacciones”.⁸⁹

La actividad internacional de estos gobiernos es fácilmente observable, en virtud de tener representación en el exterior (normalmente llamadas oficinas o casas), a través de las cuales encabezan misiones comerciales, negocian y firman acuerdos, incluso tratados; participando en organizaciones locales e internacionales y sosteniendo relaciones bilaterales con otros gobiernos locales. El involucramiento de dichos gobiernos locales en las relaciones internacionales no implica consecuencias graves o delicadas como guerras civiles o étnicas, transiciones en regímenes de gobierno o de repercusiones en la economía global; sin embargo, este tipo de actividades representan una esencia del proceso de reconfiguración de la política internacional y de las negociaciones. La liberación económica, la descentralización y la democratización de las naciones han abierto la puerta para que actores locales puedan acceder a la negociación de beneficios, como inversiones, créditos e intercambio comercial desde la plataforma internacional, sin formar parte de los cuerpos diplomáticos acreditados por los gobiernos nacionales.⁹⁰ Para André Lecours, a nivel nacional cuatro estructuras determinan la política internacional de las entidades subestatales. El primero se relaciona con el marco constitucional formal; es decir, las prerrogativas que el propio gobierno central otorga a las regiones. El segundo aspecto tiene que ver con las relaciones entre gobiernos locales y gobierno central. Algunos Estados son marcadamente conflictivos en sus relaciones internas, mientras que otros son más propensos a la cooperación. El tercer punto se relaciona con la representatividad de las regiones en las instituciones federales, y el último aspecto se vincula con la agenda nacional y los intereses de las entidades regionales, es decir, entre la *high politics* y la *low politics*.⁹¹

El análisis de estos intercambios dio origen al término paradiplomacia, para describir como se mencionó previamente:

⁸⁹ *Idem*.

⁹⁰ Lecours, André, “Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions”, *International Negotiation* 7, 2002, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, p. 93. Traducción a Balthazar 1993 b; Philippart 1998: pp. 631–646.

⁹¹ Zeraoui, *op. cit.*, nota 56, p. 64.

Los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, *länders*, etcétera) y otros actores internacionales, tales como Estados-nación, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros. Estas actividades no representan la política exterior de un Estado, puesto que esta es una atribución exclusiva de los gobiernos centrales.⁹²

De acuerdo con el derecho internacional, “la política exterior es el conjunto de decisiones tomadas por un gobierno en relación con la posición del Estado *vis-à-vis* otros Estados y, además, su actitud dentro de las organizaciones y conferencias internacionales. Y la diplomacia es el instrumento mediante el cual se lleva a efecto la política exterior”.⁹³ Así, queda muy clara la diferencia en el actuar en el escenario mundial entre el Estado y los demás actores con proyección internacional.

A nivel internacional, la diplomacia paralela se ha desarrollado por la conjunción de varios factores, en particular la nueva estructura del sistema mundial. En efecto, nuevas organizaciones internacionales permiten a las regiones tener una mayor presencia en el mundo. También los Estados centrales están prestando un apoyo directo por razones históricas, culturales, étnicas o lingüísticas a entidades subestatales de otros países. Por su parte, los tratados de libre comercio o de integración regional fueron detonadores para la actividad internacional de las regiones en la medida que la primacía de lo económico desplaza a la política y debilita el poder del centro. Finalmente, la nueva coyuntura mundial es más adecuada para incrementar la actividad internacional de las regiones para promoverse, frente a los límites del propio Estado central. La paradiplomacia es:

una nueva tendencia donde los sub-gobiernos, o más bien, según como cada gobierno llame a sus entidades federativas, provincias, departamento o regiones, toman acciones autónomas en cuestión de política internacional. Básicamente las entidades buscan una vinculación externa para mejorar su desarrollo u obtener un beneficio local, entre otros objetivos, sin miras al resto del país.⁹⁴

⁹² Velázquez Flores, Rafael, *op. cit.*, nota 1.

⁹³ Sorensen, Max (ed.), *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 385.

⁹⁴ Zeraoui, *op. cit.*, nota 54, p. 76.

También, la paradiplomacia es un factor importante de la tendencia de cooperación descentralizada. Este fenómeno ha sido poco estudiado ya que es relativamente nuevo, y la noción misma de “paradiplomacia” sigue en debate. Tomando en cuenta a varios autores, la podemos definir como la actividad desarrollada por las entidades subestatales. Stéphane Paquin agrega que se puede hablar de paradiplomacia cuando “un mandato está dado a representantes oficiales por un gobierno subestatal para negociar con actores internacionales”.⁹⁵ Por su parte, José Luis Rhi-Sausi la define como “la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos *ad hoc* con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”.⁹⁶ En otras palabras, la paradiplomacia es el desarrollo de las relaciones internacionales por parte de entidades subestatales.

Esta paradiplomacia es un mandato otorgado a los gobiernos locales para negociar con los actores internacionales:

La política económica y comercial, la promoción de las inversiones extranjeras y la atracción de centros de decisiones, la promoción de las exportaciones, la ciencia y la tecnología, la energía, el medio ambiente, la educación, la inmigración y la movilidad de las personas, las relaciones multilaterales y el desarrollo internacional forman los principales expedientes de la paradiplomacia.⁹⁷

Por otra parte, otro concepto que ha evolucionado dentro de la idea de la política internacional de las regiones es el de diplomacia constitutiva (*Constituent Diplomacy*)⁹⁸ para expresar que la política exterior de los Estados es el resultado de una acción combinada entre el Estado central y las unidades subregionales, y no un enfrentamiento entre dos poderes. Concepto que permite señalar que la paradiplomacia no significa siempre una convergencia política entre el centro y la periferia, pero tampoco incluye la noción de

⁹⁵ Paquin, Stéphane. *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Québec, P.I.E.-Peter Lang, 2004.

⁹⁶ Rhi-Sausi, José Luis, *La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos: La experiencia Italia-región de Atacama*, [Consultado el 20 de marzo de 2016].

⁹⁷ Paquin, Stéphane, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, p. 11.

⁹⁸ Cohn, Theodore y Smith, Patrick, “Subnational Government as International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest”, *The British Columbian Quarterly*, 110, EUA, 1996; Koller, Raoul. *Federalism in a changing world. Learning from each other*, Québec, Mc Gill-Queens University Press, 2003, y Jenkins, Rob, “India’s States and the Making of Foreign Economic Policy: The Limits of the Constituent Diplomacy Paradigm”, *Publius*, vol. 33, núm. 4, 2003, Oxford University Press, pp. 63-81.

enfrentamiento permanente. Las dos direcciones de la política internacional de las regiones cohabitan con la política exterior del Estado. Unas veces son complementarias y otras contradictorias según los intereses de los actores.

2.3 La paradiplomacia y el comercio

La paradiplomacia, como esquema de participación comercial y medio para incrementar las oportunidades de las entidades de ir disminuyendo la dependencia de los recursos de los gobiernos centrales, tendrá un impulso cada vez más determinante en las próximas décadas y se espera aumenten las posibilidades o los medios organizativos para impulsarla.

Los gobiernos locales mexicanos han tomado la iniciativa de generar nuevas interacciones al exterior de sus ámbitos territoriales al enfrentar la necesidad de ser más competitivos, como consecuencia de la integración económica global, una gradual apertura democrática del sistema político del país y una política hacia una mayor descentralización,⁹⁹ entre otros, lo cual se hace patente en las áreas de:

A) establecimiento de oficinas de representación de los Estados en capitales o ciudades de otros países; B) organización de viajes altamente publicitados de los ejecutivos estatales a otros países; C) envío de misiones de funcionarios locales al exterior; D) organización de ferias internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo; E) profundización de las relaciones entre entidades federativas en el ámbito local o sobre temas globales; y, F) participación de funcionarios locales en los trabajos de reuniones u organismos internacionales.¹⁰⁰

Estudios han demostrado que en los últimos años la paradiplomacia en México se ha practicado de manera incremental por entidades federativas, pero aún requiere establecerse en el marco legal y dentro de la planeación de políticas públicas con principios y acciones precisas.¹⁰¹ A pesar de que los gobiernos locales cuentan con mayor autonomía y autodeterminación, se puede afirmar desde un punto de vista legal, que la política exterior sigue siendo facultad exclusiva del gobierno federal, y desde el punto de vista institucional,

⁹⁹ Schiavon, Jorge, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2006, p. 10.

¹⁰⁰ Schiavon, Jorge, *La diplomacia local de los gobiernos estatales de México (2000-2010)*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2010, p. 16.

¹⁰¹ Dávila, Consuelo *et al.*, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, Universidad Autónoma de México, 2008, p. 457.

que los Estados del país no cuentan con una política exterior propia.¹⁰² De tal modo que mientras a nivel federal hace falta actualizar la legislación para darle mayor libertad a la paradiplomacia mexicana ante el inevitable avance de su actividad internacional, a nivel local se necesita también una definición de cómo las entidades federativas en sentido administrativo, político, o de política pública, realizan su actividad diplomática. Lo anterior pasa por un rediseño de la institucionalidad local hacia una mayor eficiencia en la gestión externa, y que se facilite la coordinación entre los intereses nacionales y locales, en congruencia y legalidad.

En consecuencia y aunado a que se espera mayor actividad internacional de los Estados del país, dada la creciente interdependencia a nivel internacional y al aumento de la descentralización, la democratización y la reforma estructural del sistema político y económico nacional, se puede afirmar que la paradiplomacia puede ser considerada como un modelo de gestión pública local.¹⁰³ Para efectuar este cambio, que incide en el quehacer del Estado y en su justificación histórica, las diversas dimensiones de la administración pública están llamadas a diversificar sus modos de operación para integrar nuevos actores al desarrollo local, la inversión y la industria, para así transformarse en correlación de la evolución social constante presente en los Estados nacionales y los actores internacionales públicos y privados.

En nuestro país la apertura democrática que se ha presentado en las últimas dos décadas y la alternancia en el gobierno federal del año 2000 fomentaron el impulso de actores (como es el caso de gobiernos de entidades federativas o municipios) a integrarse a la búsqueda de capital y de inversiones en el exterior para desarrollar sus economías locales. Quintana Roo, como un estado de marcada vocación turística, se ha integrado a esta práctica para lograr mantener y elevar los niveles de infraestructura, inversión y el número de visitantes internacionales que llegan a sus destinos turísticos.

A continuación, se analiza la gestión gubernamental local en el ámbito internacional a partir del crecimiento turístico en Cancún, la Riviera Maya y Cozumel, a partir del año 2011, y en ese contexto se buscará conocer el papel que tienen las relaciones paradiplomáticas por un lado para poder reaccionar correctamente ante embajadas y consulados en el manejo de crisis por fenómenos hidrometeorológicos, inseguridad, salud pública y otros aspectos relevantes con ciudadanos extranjeros. Y, por otra parte, en las negociaciones internacionales, en donde las relaciones paradiplomáticas funcionan como

¹⁰² Schiavon, Jorge, *op. cit.*, nota 75, p. 48.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 34.

facilitadoras y promotoras de inversiones, generadoras de desarrollo e impulsoras del incremento de la afluencia de visitantes por el establecimiento de puentes aéreos internacionales. Así como su papel en la generación lazos de vinculación con las principales compañías de cruceros y cadenas hoteleras, que permite al Estado de Quintana Roo tener una participación en eventos internacionales. Acciones que han traído beneficios a la población local por la derrama económica que conlleva el incremento del número de turistas, la creación de más puestos de trabajo, y mayor seguridad, entre otros.

3. Globalización y Turismo

3.1 Evolución económica en Quintana Roo

A lo largo de la breve historia jurídica del estado de Quintana Roo, el turismo se ha configurado como una de las actividades económico-productivas de mayor impacto para la entidad. A diferencia de la extracción forestal que tuvo auge a través de las primeras décadas del siglo XX, y que mostró signos de agotamiento temprano por la sobreexplotación de los recursos en manos de actores externos al panorama peninsular (que se relacionan con el fenómeno del expansionismo y comercio europeo en el Caribe), el turismo se ha presentado como una opción de desarrollo de mayor alcance económico para los habitantes del estado y, en este sentido, más sustentable en el largo plazo, lo cual ha significado adquirir un carácter de actividad primordial para la economía quintanarroense y ha impulsado que la mayor parte de los esfuerzos productivos y gubernamentales de la época reciente se enfoquen a ella.¹⁰⁴

La Revolución cubana, que arrancó el primer día de 1959, tuvo como consecuencia el cierre de los casinos y hoteles de ese país. De pronto, el nicho turístico ocupado por esa isla en la cuenca del Caribe estaba vacante. Al mismo tiempo, en Cozumel ya operaban dos hoteles administrados por el empresario Nassim Joaquín: el hotel Playa, de 18 cuartos, construido por el gobierno territorial en un intento fallido de promover el turismo, y el hotel Playa Azul, conformado por seis cabañas. La conexión del señor Joaquín con la compañía Mexicana de Aviación, de la cual era representante local, fue un gran aliciente para la llegada cada vez mayor de turistas, especialmente extranjeros, ya que la isla contaba con un aeropuerto internacional desde 1944.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Cfr. César, Alfredo y Arnaiz, Stella Maris, *Globalización, turismo y sustentabilidad*, México, Universidad de Guadalajara, 2002.

¹⁰⁵ Careaga, Lorena e Higuera, Antonio, *Quintana Roo, historia breve*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 2005.

Con la puesta en marcha del primer pequeño aeropuerto receptor de vuelos internacionales destinados a la llegada de turistas norteamericanos en Cozumel a principios de la década de 1960, se inició la actividad del turismo moderno en Quintana Roo.¹⁰⁶ La entidad iniciaba una reconfiguración productiva que la alejaría de la explotación forestal, la extracción chiclera y, a la larga, de su fuerte tradición comercial. Al transcurrir los primeros años de la actividad, con la puesta en marcha de pequeños centros turísticos financiados por empresarios locales en Cozumel, se comenzaba a vislumbrar, desde el centro del país, el potencial del entonces territorio de Quintana Roo para crear ahí centros turísticos de mayor alcance y dimensiones que atrajeran a los cada vez nuevos mercados de turistas internacionales que buscaban nuevos destinos para vacacionar, alentados por la mayor disponibilidad de vuelos comerciales hacia espacios naturales, vírgenes y exóticos, de enorme atractivo, rodeados de bonanza económica.¹⁰⁷

Es en este contexto donde surge la iniciativa del Gobierno de la República y un grupo de inversionistas, de establecer en Quintana Roo un centro turístico integralmente planificado y destinado al turismo de masas: Cancún, como lo detalla Fernando Martí en su libro *Cancún, Fantasía de Banqueros*:¹⁰⁸

Así, a mediados de 1972, pudo colocarse la primera piedra del primer hotel. Sin embargo, dadas sus dimensiones era evidente que no entraría en funcionamiento antes de un par de años y, aunque parezca increíble, los turistas comenzaban a llegar. En su mayoría se trataba de excursionistas que en algún lado habían escuchado el nombre de Cancún.¹⁰⁹

En este escenario, Cancún fue la primera ciudad turística mexicana planeada en forma total, y por ello abre una nueva etapa en el desarrollo turístico del país; posteriormente se continúa con Ixtapa-Zihuatanejo, Los Cabos, Loreto y Bahías de Huatulco.¹¹⁰ El Banco Nacional de México asumió la política nacional y creó para llevarla adelante, a INFRATUR (Fondo para la Infraestructura Turística), el cual planeó e implementó el proyecto Cancún.¹¹¹

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ Martí, Fernando, *Cancún, fantasía de banqueros*, México, Editorial Uno, 1978, p. 78.

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ Fondo Nacional de Fomento al Turismo, *México*, 1988, p. 12.

¹¹¹ Arnaiz, Stella y César, Alfredo, *El turismo y los cambios de la globalización, Quintana Roo: Los retos del fin de siglo*, México, CIQROO, 1992, p. 72.

Los objetivos del proyecto fueron los siguientes: fomento de nuevas fuentes de trabajo, aprovechando que la zona tenía un alto potencial turístico y que la Península de Yucatán contaba con una importante población rural desempleada a causa de la crisis henequenera;¹¹² impulso a la economía local a través de la diversificación de las actividades económicas, captación de una mayor corriente de turistas provenientes del exterior, e incrementar a corto y mediano plazo los ingresos de la balanza de pagos.

Con el establecimiento del proyecto Cancún a inicios de la década de 1970, Quintana Roo comenzó un proceso de reconfiguración de inversiones productivas y para 1974 se convirtió en una entidad federativa, después de décadas de transición de un modelo de comercio de importación basado en la exención de impuestos por su categoría de zona libre y la particularidad política de recibir el nombramiento de autoridades locales desde la Ciudad de México. Dado que la inversión local de la época estaba enfocada en actividades primarias y no contaba con las características necesarias para dar empuje a la naciente actividad, surgieron oportunidades de inversión que adquirirían para sí empresarios y banqueros nacionales y, más adelante, ya orientando el enfoque en la materia de estudio de la presente investigación: la inversión internacional, cuya búsqueda y atracción en un entorno globalizado ha involucrado las acciones de los gobiernos locales, obligando a sus administraciones a ser gestores de alcance internacional en ámbitos como la promoción turística.

De la mano del innegable éxito económico que ha representado Cancún, surgieron voces y estudios que señalaban las antítesis del desarrollo, en este sentido, la investigadora Ana García, realiza un análisis crítico del proyecto Cancún en una etapa temprana, que describe el proceso dinámico de la urbanización acelerada que se relaciona con las políticas de creación de centros turísticos impulsados desde el gobierno federal, se lanza una temprana crítica al modelo organizativo del polo turístico enfocado a una sola actividad productiva y terciaria, mientras se hacía de lado la producción primaria en decremento constante. La autora analiza la nueva dinámica económica de Cancún en el circuito peninsular, así como las contradicciones del desarrollo urbano planeado, frente al crecimiento real, y en diferentes momentos desorganizado como consecuencia de la migración interesada en encontrar oportunidades en esta zona de México. En un contexto histórico en el que las propuestas turísticas de Cancún y Cozumel se encontraban completamente consolidadas y contaban ya con una infraestructura establecida, así como una diversidad específica de servicios de hotelería, atracciones y personal capacitado, se

¹¹² *Ibidem*, p. 75-99.

comenzó a desarrollar una nueva área turística, la cual se conformaría como un nuevo modelo de desarrollo en la zona continental de Quintana Roo.¹¹³

Originalmente llamada Corredor Cancún-Tulum, la Riviera Maya, que geográficamente ocupó parte del territorio continental del municipio de Cozumel, creció exponencialmente en los últimos veinticinco años a partir de su estratégico enclave natural y asentamiento de cuantiosas inversiones que determinaron la necesidad de desincorporarlo de su original demarcación municipal, para crear al nuevo municipio de Solidaridad en 1993, el cual con el paso del tiempo se convertiría en la zona sub estatal de mayor crecimiento en América Latina, con índices superiores al 8 % anual, que significan un aumento poblacional de 48 veces en una década.¹¹⁴

3.2 Marco legal del Turismo

El marco legal del turismo en México encuentra su principal cuerpo normativo en la Ley General de Turismo, que dispone su aplicación de forma concurrente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, y a su vez, en el ámbito de sus respectivas competencias, a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a los Estados, Municipios y la Ciudad de México.¹¹⁵

La norma en cita señala que la materia turística “comprende los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos”. A tales procesos les asigna el carácter de actividad prioritaria nacional que genera desarrollo regional en el país.

Uno de los objetivos de la ley General de Turismo, es establecer las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre el Ejecutivo Federal, (Facultades de Dependencias y Entidades Pareatales de la Administración Pública Federal), las entidades federativas, los Municipios y la Ciudad de México; y de la misma manera a los particulares y el sector social que participan con estas en el contexto del turismo. Dicha legislación contempla la coordinación para planear y operar los programas, políticas y acciones encaminadas a desarrollar el turismo en el territorio nacional, entre los ya mencionados niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

¹¹³ García de Fuentes, Ana, *Cancún, turismo y subdesarrollo regional*, México, Universidad Autónoma de México-Instituto de Geografía, 1979, p. 21.

¹¹⁴ Rojas López, Justo *et al.*, *Dinámica demográfica de Quintana Roo y sus localidades: el surgimiento de sus ciudades intermedias y pequeñas*, México, 2010.

¹¹⁵ Ley General de Turismo, 2019, México, *Diario Oficial de la Federación*.

Por su parte, la Ley Federal de Turismo, establece la facultad de planear, promover y fomentar la acción turística, protegiendo el patrimonio histórico y cultural del país, contemplando formas de coordinación del Gobierno Federal con las entidades y Municipios en la materia turística.

La Ley Federal de Turismo, posee una norma que la reglamenta, denominada “Reglamento de la Ley Federal de Turismo”, disposición normativa que establece entre otros aspectos, la declaración de zonas de desarrollo turístico prioritario, la actividad de los prestadores de servicios turísticos.

Cabe destacar que, uno de los documentos de carácter administrativo que establece las directrices en materia turística en México, lo es actualmente el “Programa Sectorial de Turismo”, el cual señala las acciones a instrumentar a partir de sus cuatro objetivos prioritarios: “Garantizar un enfoque social y de respeto de los derechos humanos en la actividad turística del país; impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos de México; fortalecer la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional; y, fomentar el turismo sostenible en el territorio nacional.”¹¹⁶

Además de lo ya expresado, la Secretaría de Turismo ha emitido una serie de normas oficiales que reglamentan temas como los requisitos de seguridad e higiene que deben cumplir prestadores de servicios, entre otros temas específicos del sector turístico.

3.2.1 Contexto Estatal

En el contexto estatal, en el caso de Quintana Roo, cabe decir que el artículo 42 de la ley Orgánica del Estado, contiene la competencia de la Secretaría de Turismo, y entre otras destaca en sus fracciones VII y XII, el ejercicio por delegación, de las atribuciones y funciones que en materia turística establezcan los convenios suscritos entre el Poder Ejecutivo del estado y la Administración Pública Federal; así como la organización, operación, supervisión y evaluación del ejercicio de las funciones que en materia de turismo el Gobierno federal descentraliza al Gobierno del Estado, en los términos de sus atribuciones. De igual manera la fracción XXIV del artículo en cita, establece la facultad de instrumentar programas, con los prestadores de servicios turísticos nacionales e internacionales, para incrementar el flujo de turistas a la entidad.¹¹⁷

¹¹⁶ Gobierno de México, Programa Sectorial de Turismo 2020-2024, disponible en: <https://www.gob.mx/sectur/acciones-y-programas/mensaje-del-secretario-programa-sectorial-de-turismo-2020-2024>

¹¹⁷ *Idem.*

La Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo en su artículo 16-BIS, dispone que la Secretaría de Turismo, con el apoyo y en coordinación con los órdenes municipales, las dependencias y entidades de la Administración Pública estatal competentes, debe impulsar el turismo cultural a nivel nacional e internacional, como una de las principales actividades del turismo en la entidad.¹¹⁸

Aunado a lo anterior, el artículo 44 señala que: “La promoción y difusión de atractivos y servicios turísticos que ofrezca el Estado de Quintana Roo en el extranjero, se realizará en coordinación con los fideicomisos de promoción turística y las oficinas que se encuentren vinculadas con el sector en otros países”.¹¹⁹

3.3 Paradiplomacia en el Estado de Quintana Roo

El modelo democrático occidental contemporáneo que rige los sistemas económicos, políticos y, en consecuencia, la interacción humana, ha originado a través de la evolución de los contextos locales, nacionales e internacionales, que las instituciones se transformen replanteando sus esquemas de ejercicio de facultades, herramientas, formas de vinculación intra e interinstitucional, así como la temporalidad, la visión y el alcance con el que se construyen los programas de gestión.¹²⁰

Elementos como el uso de tecnologías de la información, la velocidad de las comunicaciones, la internacionalización de las agendas públicas o la globalización de la economía, generan retos que decididamente deben reflejarse en el derecho administrativo en cuanto a la actualización de sus contenidos, para hacer viables las gestiones gubernamentales en su contexto de tiempo y espacio de desempeño caracterizado en lo económico, social y político, por la constante dinámica hacia el cambio en donde las fronteras replantean su esencia y actividad. Lo anterior tiene reflejos presentes en la interacción de las autoridades y la ciudadanía, las relaciones entre los gobiernos en sus diferentes ámbitos de jurisdicción y la relación de los estados nacionales y gobiernos locales con el mundo.

Siendo la diplomacia el instrumento exclusivo de la conducción de las relaciones internacionales de los Estados-nación a través de sus diferentes cuerpos especializados y acreditados, queda claro que la realidad a la que se enfrentan los gobiernos locales para

¹¹⁸ Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo, 2014, México.

¹¹⁹ *Idem*.

¹²⁰ Álvarez, R., Giacalone, R., y Sandoval, J. *Globalización, integración y fronteras en América Latina*, Venezuela, Biblioteca Digital Andina, 1999.

participar en el escenario internacional se ve limitada en cuanto a sus alcances y nichos de interacción, pero que dentro de su rango pueden ser muy diversos, dejando de lado los que son facultad exclusiva de las instancias federales, como la seguridad, la migración, los tratados internacionales, entre otros.¹²¹ En el caso de México, la participación de las entidades federativas en relaciones internacionales ha estado marcada por una velocidad directamente proporcional al impacto de la globalización. Estas relaciones surgen de la necesaria búsqueda de alternativas para el desarrollo de las demarcaciones y regiones locales en un escenario determinado por este proceso histórico, político, económico, tecnológico y social a escala planetaria, que multiplica e interconecta la comunicación entre países, regiones, mercados, sociedades y culturas, generando intercambios sociales y económicos, principalmente en los que los gobiernos nacionales y locales se han visto llamados a modificar, desarrollar y hacer propuestas en la manera en que interactúan con sujetos transnacionales y promueven su desarrollo en un ámbito internacional, integrándose a un esquema de vinculación suprarregional llamado paradiplomacia, con una amplia agenda derivada de sus circunstancias económicas, culturales y geográficas, lo cual influye en la forma de organizar sus administraciones y desarrollar su gestión de gobierno.¹²²

La paradiplomacia como nueva arquitectura de participación política y económica desde el marco local, permite en el ámbito de las relaciones internacionales, un abanico de posibilidades de interacción internacional y mejores condiciones para elaborar una estrategia de inserción en la globalización y gestión de relaciones que trascienden las fronteras, lo cual es de importancia estratégica para el estado de Quintana Roo, cuyo principal motor de desarrollo es el sector turístico orientado al exterior.

En este sentido, la problemática a investigar requiere la identificación y compilación conceptual de acciones, así como el análisis del modo de conducción de las relaciones internacionales de los gobiernos locales, denominadas paradiplomacia, diplomacia federativa o diplomacia local, desde la experiencia de este Estado, que genera poco más de 50 % de las divisas e ingresos en el ramo turístico y cuyos destinos de sol, playa, compras, complejos hoteleros y sitios arqueológicos, tienen un sólido posicionamiento en el mercado mundial de viajes.

¹²¹ Vela, Jordi. "Del Estado-nación al Estado-marca. El rol de la diplomacia pública y la marca de país en el nuevo escenario de las relaciones internacionales", *Revista de Estudios Sociales/Journal of Social Studies*, núm. 46, 2013, p. 145-157.

¹²² Castello, Vanesa Inés. "Las ciudades en el derecho internacional. Especial referencia a la participación en el seno de las Naciones Unidas y la relación entre presencia institucional e impacto normativo", *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Rosario, núm. 3, junio 2017. Recuperado de: <http://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/7458>

La diplomacia local gubernamental y privada se ha establecido como una de las prácticas de mayor constancia para la promoción turística y atracción de inversiones a Quintana Roo, lo que ha facilitado el desarrollo sostenido de la industria de este sector en Cancún, Cozumel, Riviera Maya, Tulum, Isla Mujeres, Holbox y, en menor grado, la Costa Maya. A través de esta herramienta de gestión pública, la entidad ha logrado balancear las limitaciones de la inversión local, nacional y fomentar su presencia internacional como destino de viajes, negocios y plataforma de conectividad continental y transatlántica. Sin embargo, la diplomacia local ha sido una realidad que aún tiene pendiente su integración al cuerpo de las leyes como tal y eso genera un vacío que el presente trabajo pretende identificar.

Por la vocación turística de Quintana Roo y los cambiantes mecanismos de su dinámica económica, existe una variedad de actores institucionales y contextos en los que es necesaria la gestión internacional desde el gobierno local, con la correspondiente vinculación de sus contrapartes federales. Entre los principales actores podemos encontrar a las secretarías de turismo federal y estatal, así como el Consejo de Promoción Turística Estatal; que tienen una dinámica participación en foros y ferias de promoción turística en plataformas alrededor del mundo. La Dirección General de Puertos del Gobierno Federal y la Administración Portuaria Integral de Quintana Roo, los cuales tienen una elevada interacción en el segmento relacionado con los cruceros, cuyos puertos de Cozumel y Mahahual en la Costa Maya, reciben a cerca de cuatro millones de pasajeros. Entre los actores importantes figura el titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien cuenta con una oficina de apoyo en materia de asuntos internacionales a nivel de asesoría y manejo de relaciones públicas en la materia y, desde luego, los alcaldes de los municipios, principalmente los turísticos, y el de la capital del estado, Chetumal, que alberga la frontera entre México y Belice.

Para contextualizar la dinámica internacional de la sociedad local, la dinámica económica y las relaciones internacionales a las que está expuesta la entidad, se puede mencionar que el Aeropuerto Internacional de Cancún tiene un promedio anual de 19 millones de pasajeros y una conectividad hacia todo el continente y las principales ciudades europeas.¹²³ En Quintana Roo existen 32 consulados honorarios de los siguientes países: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Chipre, Cuba, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría,

¹²³ Gobierno del Estado de Quintana Roo, *Se rompen todos los récords turísticos registrados en la historia de Quintana Roo*: Roberto Borge (boletín de prensa), México, 2015.

Irlanda, Italia, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Sudáfrica, Suecia, Suiza, y tres agencias consulares¹²⁴ de igual número de países y comunidades de residentes internacionales a lo largo de la geografía, lo que enriquece la vida cultural y social de las ciudades, aunado a la aportación económica de sus inversiones. Se cuenta con una permanente visita de dignatarios, eventos de alcance global que por sus contenidos sirven de plataforma para la promoción internacional, y que conectan a otras, generando una red de constante actividad.

Es un hecho que el Gobierno del Estado de Quintana Roo realiza constantemente actividades paradiplomáticas –en apartados posteriores se presenta una recopilación de estas acciones– que toman la forma de campañas de promoción turística en el exterior; la puesta en marcha de enlaces con organismos internacionales que buscan el desarrollo social; visitas realizadas por mandatarios estatales a ferias y foros internacionales de promoción turística; entre otras acciones que dan cuenta de la relevancia de las interacciones internacionales que se llevan a cabo en el estado, que dicho sea de paso alberga en la actualidad alrededor de 32 consulados honorarios¹²⁵ y tres agencias consulares de diversos países.

Se presenta de igual manera la contraparte del sector público en esta tarea: el sector empresarial, que cuenta con mecanismos similares de promoción de sus actividades comerciales y realiza sus propias actividades paradiplomáticas, las cuales merecen ser igualmente examinadas debido al impulso que han logrado en el norte del estado de Quintana Roo. Aspecto que una vez analizado contribuye a la relevancia de la presente investigación, pues aborda el caso de estudio de esta entidad, que posee el mayor número de visitantes por aeropuerto (tabla 3). Por lo cual, aporta datos relevantes para contribuir en la documentación histórica del turismo en México.

¹²⁴ Gobierno del Estado de Quintana Roo, *Cuerpo consular acreditado en el estado de Quintana Roo*, México, 2016.

¹²⁵ *Idem*.

Tabla 1. Llegadas de visitantes internacionales por aeropuerto¹²⁶

DESTINOS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ciudad de México	2,139,300	2,432,400	2,650,200	2,918,230	3,057,894	3,568,696	4,498,496	4,858,708	4,989,201	1,064,217
Cancún, Q. Roo.	4,508,000	4,767,700	5,272,300	5,799,186	6,524,113	6,987,764	7,612,489	7,879,684	7,889,646	1,930,353
Puerto Vallarta, Jal.	578,500	575,100	860,600	1,046,286	1,172,678	1,309,347	1,483,885	1,502,220	1,515,681	496,937
Los Cabos, B.C.S.	989,300	1,044,400	1,209,600	1,171,578	1,274,685	1,438,762	1,681,937	1,737,261	1,791,769	453,612 2

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Turismo, Indicadores Turísticos, Dirección de Planeación y Desarrollo (DATATUR) 2011 al 2020.

4. El turismo como vehículo de la internacionalización de los gobiernos locales: el caso de Quintana Roo, México

La internacionalización de los gobiernos locales es el resultado de su posición geográfica o bien consecuencia de la globalización. En ambos casos, la personalidad de la internacionalización de las entidades de gobierno locales está determinada por factores que van desde sus principales vocaciones comerciales, políticas, ubicación o del interés de actores internacionales hacia ellas. En el caso de México observamos estados como Chihuahua, Tamaulipas, Sonora o Baja California, cuya condición de frontera históricamente ha incidido en tener relaciones permanentes con las ciudades o estados de la Unión Americana contextualizados por temas migratorios, de seguridad fronteriza, comerciales. Existen entidades mexicanas como Zacatecas, Guanajuato, Guerrero, cuyas poblaciones migrantes a los Estados Unidos obligan a tener vínculos relacionados a temas consulares, pero también comercial o turístico. Entidades como Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Ciudad de México, cuya proyección internacional como referentes nacionales y capitales culturales y económicas del país generan plataformas de vinculación internacional con varios países del mundo. Para Quintana Roo, ser un estado con enormes atractivos turísticos ha sido un poderoso imán para la atracción de inversiones extranjeras,

¹²⁶ Las cifras se refieren a eventos debido a que una misma persona pudo haber entrado al país en más de una ocasión. A partir de los "Resultados de la Actividad Turística" de 2021, el análisis de pasajeros internacionales cambia por el análisis de viajeros extranjeros.

de visitantes de todo el mundo y sede de innumerables convenciones y eventos de carácter internacional. Por ello, este ensayo sostiene que el turismo es un importante vehículo para la internacionalización. A continuación, se describen las principales plataformas de la diplomacia federativa para el caso de Quintana Roo.

4.1 Principales escenarios y resultados de las relaciones económicas internacionales enfocadas al turismo en Quintana Roo

En México, como en la mayoría de los países, la ortodoxia establece que las relaciones internacionales son facultad exclusiva de los gobiernos centrales, a través de su política exterior; sin embargo, de manera gradual los gobiernos locales han desarrollado en los últimos treinta años, de acuerdo con sus vocaciones y circunstancias, actividades internacionales formales; tal es el caso de Quintana Roo, que ha encontrado en el turismo el vehículo del crecimiento económico y la plataforma para su desarrollo que lo ha convertido en una potencia latinoamericana en la materia.

La globalización y la tecnología eliminan barreras de tiempo y espacio, perfilando constantemente nuevas formas de desarrollar relaciones entre los seres humanos y sus gobiernos. Lo expuesto implica que los gobiernos locales deben desarrollar dentro de sus administraciones y legislación, esquemas jurídicos que fortalezcan y modernicen sus instituciones para una interacción con método, principios y transparencia en ámbitos internacionales. De igual manera impone el reto de la generación de capital humano especializado en diversas áreas, como el protocolo, temas internacionales, tecnologías globales de la información, economía internacional, turismo, cooperación y relaciones internacionales, que conduzcan las áreas de la administración pública.

Por tanto, se hace evidente la necesidad de mantener la competitividad a través de la promoción turística a nivel internacional, lo cual ha implicado que la agenda de relaciones internacionales del Gobierno de Quintana Roo, sea eminentemente enfocada a ese sector, por lo que cobra estratégica importancia diversificar la agenda de temas que son promovidos internacionalmente, como la cultura, el deporte, la educación, el medio ambiente, el desarrollo social, la cooperación y asistencia técnica, por mencionar algunos, que no han sido desplegados a todo su potencial.

4.1.1 La importancia económica del turismo para Quintana Roo y principales mercados internacionales

El turismo representa la posibilidad de impulsar el crecimiento, creando trabajos, incrementando mercados donde operan las pequeñas y medianas empresas, así como brindando la posibilidad de preservar la riqueza natural y cultural de los países.¹²⁷

De acuerdo con la Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo (Sedetur), por el tipo de producto que se genera a través del recurso turístico, se identifican los siguientes tipos de turismo: *a)* de naturaleza: incluye el turismo de deporte, aventura, actividades extremas y ecoturismo, dentro del cual se cataloga el turismo rural; *b)* de sol y playa: sus principales actividades son el esparcimiento en actividades acuáticas y la vida nocturna del destino; *c)* de cultura: incluye la generación de desplazamientos por historia, arte, religión, folclor y gastronomía; *d)* de reuniones: turismo de negocios individual y el turismo de reuniones de negocios grupal. Además, existen segmentos especializados como el turismo de salud, deportivo, gastronómico, religioso, entre otros. México se encuentra bien posicionado en el segmento de sol y playa, pero otros, como el turismo cultural, ecoturismo y aventura, de salud, deportivo, de lujo, de negocios y reuniones o de cruceros, ofrecen la oportunidad de generar mayor derrama económica.

Según un estudio realizado por el Tecnológico de Monterrey en 2012, Quintana Roo ocupó el 50.6 de índice de competitividad turística, el primer lugar dentro del *ranking* nacional de destinos turísticos, ubicándose entre los primeros cinco lugares, en siete de las diez variables a calificar. Las fortalezas identificadas en el estudio son: riqueza arqueológica, fuerza laboral disponible y capacitada, amplia superficie de bosque, selva, playas y áreas nacionales protegidas; elevada oferta hotelera de calidad, atracción de turistas tanto nacionales como internacionales, importancia del turismo como principal actividad económica, fuerte nivel de inversión pública y privada, y elevada inversión en la promoción turística. La tabla 4 presenta el número de visitantes en los principales destinos turísticos de Quintana Roo:¹²⁸

¹²⁷ De acuerdo con datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT) (2013), con base en los ingresos derivados del consumo de los turistas en los centros turísticos, tiendas libres de impuestos en los aeropuertos, centros comerciales, tiendas de artesanías, entre otros.

¹²⁸ Tecnológico de Monterrey, *La competitividad de los estados mexicanos*, México, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, 2010.

Tabla 2. Número de visitantes en los principales destinos turísticos

DESTINOS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cancún	3,115,177	3,642,449	4,093,942	4,387,798	4,622,286	4,761,482	5,531,601	5,770,588	6,006,763	3,000,000
Cozumel	475,837	445,974	447,747	585,086	575,055	719,046	914,685	939,536	941,403	400,000
Chetumal	469,151	476,465	443,079	464,041	472,364	480,384	612,656	660,699	684,174	200,000
Isla Mujeres	179,629	180,522	268,360	300,362	303,335	435,677	632,003	697,536	944,401	600,000
Riviera Maya	3,610,367	3,895,598	4,158 135	4,400 222	4,661,641	4,790,056	5,850,188	6,211,454	6,516,021	3,000,000
Estado de Quintana Roo	7,850,161	8,640,958	9,411,263	10,137,509	10,634,681	11,186,645	13,541,133	14,279,813	15,092,762	7,200,000

Fuente: Elaboración propia a partir de los indicadores turísticos de la Secretaría de Turismo de Quintana Roo 2011-2020.

El producto interno bruto correspondiente a servicios de hotelería y de preparación de alimentos y bebidas representa para México más de 300 000 millones de pesos, de los cuales Quintana Roo aporta más de 35 000 millones, alrededor de 12 % del total nacional, el segundo estado en hacer la mayor aportación justo después del Distrito Federal con 41 000 millones de pesos, equivalente a 15 % del nacional. Aunado a lo anterior, de acuerdo con el *Anuario Estadístico de Quintana Roo 2012*, el sector turístico emplea a más de 93 000 personas del estado (empleo formal), poco más de 30% del personal ocupado de Quintana Roo.¹²⁹ La industria turística ha mostrado un crecimiento paulatino en su derrama económica estimada (tabla 5) ya que en 2013 se calculó que se generaron más de 7 000 millones de dólares.¹³⁰

¹²⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa 2012*, México, 2013.

¹³⁰ Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *Indicadores Turísticos 2015*, México, Dirección de Planeación y Desarrollo, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2015.

Tabla 3. Derrama económica en millones de dólares en el periodo 2011-2019

DESTINOS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cancún	2,920.93	3,745.81	4,347.78	4,733.40	4,976.90	4,700.64	4,714.28	5,836.55	6,075.42
Cozumel	511.53	484.23	485.96	617.78	611.20	710.57	762.63	1,298.55	1,265.30
Chetumal	56.30	57.18	53.17	55.68	56.68	57.65	59.52	627.78	109.47
Isla Mujeres	47.78	48.02	71.38	79.90	80.69	115.89	134.57	627.78	849.96
Riviera Maya	2,274.53	2,454.20	2,619.63	2,772.14	2,936.83	3,017.74	3,180.15	6,806.51	7,140.26
Estado de Quintana Roo	5,811.07	6,789.44	7,577.92	8,258.90	8,662.30	8,602.48	8,851.15	14,675.10	15,440.41

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Turismo, Indicadores Turísticos, Dirección de Planeación y Desarrollo. (DATATUR)

4.4.2 Competitividad del sector turístico en el estado de Quintana Roo

En 2014 México se ubicó en el 13° lugar de llegada de turistas internacionales y en el 24° en ingreso de divisas. Esta industria representa 8.4 puntos del producto interno bruto y generó más de 2.5 millones de empleos directos y cinco millones de indirectos, lo que representa el 6.8 % de los puestos de trabajo equivalentes remunerados.¹³¹ Comparte los primeros lugares de entrada de divisas con el petróleo, las remesas y la industria automotriz.¹³² El turismo doméstico representa 82.3 % del consumo turístico en México; es decir, ocho de cada diez son consumidores nacionales, casi ocho veces superior al consumo receptivo. La tasa media anual de crecimiento de la oferta total de cuartos de alojamiento fue de 4 % entre 2000 y 2012.¹³³

La industria turística de Quintana Roo ha colocado a este estado como el más competitivo en México,¹³⁴ Cuenta con una riqueza arqueológica que atrae a muchos visitantes, fuerza laboral disponible y capacidad para trabajar en empresas turísticas,

¹³¹ Organización Mundial de Turismo, *Barómetro del turismo mundial*, vol. 12, México, 2014.

¹³² Mares, Marco, *Fortuna y poder. Será turismo tercera fuente de divisas: SECTUR*, México, 2014.

¹³³ Secretaría de Turismo, "Importancia económica del turismo en México", *1er. Informe de Labores 2012-2013*, México, 2013.

¹³⁴ Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *Quintana Roo líder nacional en competitividad turística*, México, 2016.

elevada oferta hotelera de calidad, atracción de turistas nacionales e internacionales, fuerte nivel de inversión pública y privada y elevada inversión en promoción turística.¹³⁵

En el año 2011 Quintana Roo registró la visita de 7 850 161 turistas, con una derrama económica de 5 811.07 millones de dólares,¹³⁶ una diferencia positiva al alza en 2012 del 11.6 %. En 2012 hubo 8 640 958 visitantes, 10.1 % más que en 2011, y se tuvo una derrama económica de 6 789.44. En 2013 con 9 411 263 turistas,¹³⁷ captó 40 % de las divisas que ingresaron al país por concepto de turismo.¹³⁸ En 2014 se tuvieron 10 137 509 turistas 7.7 % más que en 2013, y se tuvo una derrama económica de 8 258.90 millones de dólares;¹³⁹ para 2015 hubo 10 634 681 visitantes, 4.9 % más que en 2014; y se tuvo una derrama de 8 662.30 millones de dólares.¹⁴⁰

Los visitantes que llegan a Quintana Roo no lo hacen solamente a través de las vías carreteras o el aeropuerto, el turismo de cruceros constituye un flujo considerable de visitantes para Quintana Roo. De acuerdo con el Sistema Nacional de Estadística del Sector Turismo de México (Datatur), la isla de Cozumel cerró en el año 2013 con el primer lugar a nivel nacional en cruceros.¹⁴¹ Se estima que durante ese año el número de visitantes en la isla de Cozumel fue de 447,447 lo que representa el 5 % a nivel estatal, a los que se suman 894 cruceros con un movimiento de pasajeros de 2 753 608, con una derrama económica de 488 millones de dólares.¹⁴²

En 2014 la isla de Cozumel presentó una afluencia de 221 425 turistas y el arribo de 457 cruceros; la derrama económica fue de 239 millones de pesos, 21 % más que en 2013.¹⁴³ Aunado a lo anterior, en como destino deportivo de clase mundial, se realizan eventos de gran importancia con la intención de generar visitas adicionales, logrando así una publicidad internacional. Hoy en día se llevan a cabo eventos de gran relevancia como el Iroman 70.3, ITU World Cup Cozumel, Gran Fondo NY Cozumel, Iroman Cozumel, Cozumel Scuba Fest, Rodeo de Lanchas Mexicanas, entre otras.¹⁴⁴

Asimismo, Costa Maya surge como un nuevo destino turístico para el sur de Quintana Roo. Se extiende desde la franja costera de Punta Herrero, hasta Xcalak, frontera con

¹³⁵ ICTEM, 2012, *Índice de Competitividad Turística de los Estados Mexicanos*, marzo 2012.

¹³⁶ Secretaría de Turismo, *Indicadores turísticos*, Dirección de Planeación y Desarrollo, México, 2016.

¹³⁷ *Idem*.

¹³⁸ Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *op. cit.*, nota 130.

¹³⁹ Secretaría de Turismo, *op. cit.*, nota 153.

¹⁴⁰ *Idem*.

¹⁴¹ Sistema Nacional de Estadística del Sector Turismo de México, *Compendio Estadístico del Sector Turismo 2013*, México, 2014.

¹⁴² Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *op. cit.*, nota 130.

¹⁴³ *Idem*.

¹⁴⁴ Isla de Cozumel, *Calendario de eventos*, México, 2014.

Belice. Mahahual es el principal destino turístico de la Costa Maya. En el año 2015 se obtuvo un movimiento de 425 102 pasajeros y 164 cruceros.¹⁴⁵

El Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. (CPTM) promueve los destinos turísticos nacionales en ferias y eventos al interior del país y en el extranjero, con el fin de apoyar el posicionamiento integral y competitivo de Quintana Roo, divulgar su cultura y servicios, así como de promover su gastronomía. Por consiguiente, el estado, en vinculación con el gobierno federal, participa en un programa de eventos internacionales donde se incluye la participación de las ferias más importantes de los principales mercados de Norteamérica, Europa y Latinoamérica, abarcando el turismo de aventura, placer, cruceros, negocios, turismo de incentivo y de lujo. Actualmente, el estado de Quintana Roo, a través de la Secretaría de Turismo, participa en 29 ferias internacionales en 17 países, de los cuales se destacan como países anfitriones: Estados Unidos, Finlandia, España, Australia, Italia, Colombia, Alemania, Rusia, China, Brasil, Corea del Sur, Francia, Japón, Canadá, Argentina e Inglaterra.¹⁴⁶

5. Conclusiones generales

En el escenario contemporáneo de las relaciones internacionales, inmersas en un proceso de globalización continua, el enlace económico y político de los Estados-nación ha propiciado la vinculación fluida entre los países y regiones a través de su comercio, el movimiento de personas, información, bienes e ideas. Esta realidad de las últimas décadas se refleja cada vez de manera más acentuada en las distintas regiones y provincias de los países y que con su vocación particular logran vincularse y gestionar sus propios intereses con otras zonas del mundo a través de intercambios particularmente económicos y culturales, espontáneos y estructurados. Dentro del conjunto de intercambio de relaciones e intereses comunes, la paradiplomacia ha emergido como factor dinámico y organizacional de ese intercambio entre regiones, estados, municipios y países.

La posibilidad de hablar de una diplomacia local o una diplomacia federativa para entidades como Quintana Roo, que al ser un espacio eminentemente turístico resulta polo de atracción de la movilidad internacional, aporta herramientas de análisis de la participación de actores subnacionales en procesos globales. Para el Estado, en el entorno actual, resulta práctica común de vital importancia una acción gubernamental local que mantiene como componente básico el impulso del estatus de espacio turístico y económico

¹⁴⁵ Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *op. cit.*, nota 130.

¹⁴⁶ Consejo de Promoción Turística de México, Secretaría de Turismo, *Ferias y Eventos*, México, 2015.

exitoso, que pasa por la exploración de diferentes segmentos de mercado turístico, en diferentes países para sostener e incrementar la cantidad de visitantes y divisas, lo que ha generado una especialización en esta materia.

Entre las consideraciones elaboradas en torno al análisis de la diplomacia local es importante prestar atención a la forma en que los procesos políticos e históricos inciden en este tipo de circunstancias del plano internacional. Si tomamos el ejemplo cercano de Cancún, podemos remontarnos a su fundación como primer centro turístico integralmente planeado del país, forjado con la visión de concentrarse en los Estados Unidos como principal mercado de destino en un entorno histórico, enmarcado por la Guerra Fría, que pautaba en gran medida los diferentes rubros de actuación de los países envueltos en la década de 1970.

México, inmerso en procesos políticos afines a la política exterior estadounidense, por temas de vecindad, cercanía e interdependencia económica asimétrica, abría un centro turístico con el potencial que le brindaba su entorno natural, cercanía y posibilidades de enlaces aéreos a los Estados Unidos. La estrategia funcionó y por décadas el turismo norteamericano marcó el desarrollo de la entidad y del Caribe, sin embargo, poco a poco los cambios de mercado y la flexibilización de las relaciones internacionales fueron impulsando a Quintana Roo a encontrar nuevos mercados, antes impensables y hoy de gran importancia como el ruso o el chino.

En plena época de la globalización, Quintana Roo participa de manera directa en ferias de promoción turística en países de Europa del Este que resultaban ajenos a nuestra realidad de mercado hace solo una década. Segmentos especializados del turismo, como los cruceros, las bodas o el turismo médico se comienzan a impulsar como vocaciones regionales y plataformas de desarrollo para nuestras entidades turísticas. La construcción de redes directas que aportan este enfoque de lo internacional comienza a mostrar su impacto y estamos ante un escenario de grandes oportunidades que ha superado la práctica tradicional del centralismo y flexibiliza que autoridades de los niveles estatales y municipales presenten iniciativas ajustadas a la realidad y necesidades cada vez más particulares de las regiones.

Para responder a este escenario es vital para los estados y municipios crear una red de especialización en relaciones internacionales con enfoque paradiplomático, que forme cuadros administrativos y de gobierno con la habilidad de análisis y la especialización necesarias para interactuar en el entorno exterior y proponer a las autoridades locales

nuevas estrategias de enlace, intercambio y desarrollo basadas en la cooperación exterior, la búsqueda de mercados, recursos y nuevas vocaciones productivas.

La apertura de vías de intercambio y comunicación exterior permitirá que entidades y municipios que han basado sus economías en actividades centrales, como el turismo de playa, encuentren alternativas en la promoción cultural, deportiva o educativa a través de las universidades, las cuales por naturaleza mantienen un constante proceso de internacionalización, capacidad de análisis y son formadoras de talento para apuntalar los procesos de diplomacia federativa a través de la investigación y la formación docente.

Asimismo, prácticas internacionales como la diplomacia legislativa a través de lo local abrirán nichos de oportunidad para seguir desarrollándonos como entidades abiertas a la realidad global dentro de países igualmente cooperantes, pero tan diversos que requieren esfuerzos locales flexibles como el que nos aporta esta práctica.

El estudio de la cambiante realidad social y su efecto en la administración pública, para construir un mecanismo de generación de modelos de gestión pública internacional desde lo local en las administraciones gubernamentales, genera retos para la investigación científica en el área de las relaciones internacionales, por ejemplo: dado que se trata de un medio de interacción de reciente implementación para los gobiernos estatales, la documentación específica de la actividad es escasa o nula como práctica separada de las actividades gubernamentales dentro del estado y el país, por lo que no existen *agendas paradiplomáticas* para consulta de los investigadores del fenómeno. De hecho, algunas de las actividades o reuniones se establecen en zonas de información reservada a los integrantes de los gobiernos estatales.

La economía turística es el pilar del desarrollo del estado de Quintana Roo, se mantiene vigente por la garantía de seguridad a los visitantes y la promoción turística en diferentes plataformas internacionales. La contribución que hacen Cancún, la Riviera Maya, Cozumel, y sus alrededores, al producto interno bruto nacional coloca al estado en un lugar central en la promoción turística internacional, lo que inserta a la administración gubernamental en una acción también internacional al ser parte de las estrategias del país hacia el exterior en la materia, o bien como autogestión para llevar a cabo la promoción del estado. Lo anterior tiene un efecto en la administración pública, ya que ha complementado su praxis de una administración pública local de asuntos comunitarios y de vinculación con la federación, por mayores recursos de inversión a sus municipios, con una gestión que incluye temas internacionales de promoción turística, de inversión y vinculación con actores económicos, políticos y culturales de alcance internacional.

Los mecanismos relacionados con la diplomacia desde lo local, enfocada a la promoción de los destinos turísticos de Quintana Roo, han sido fundamentales para obtener un desarrollo de las dimensiones actuales, en un periodo relativamente corto de tiempo. Asimismo han sido vitales para acelerar el restablecimiento de la imagen de recuperación de los destinos después de situaciones de emergencia, como lo han sido los desastres naturales que amenazaban la continuidad de las temporadas altas de ocupación (huracanes Gilberto en 1988 y Wilma en 2005) y de situaciones como la pandemia de influenza en 2009-2010, que significaron la implementación de cercos sanitarios internacionales para la prevención de la enfermedad con la consecuente desconfianza de los visitantes.

La transición del sistema político mexicano ha generado que la actividad internacional de las entidades federativas en México se encuentre en un proceso de revisión en diferentes foros de diálogo, tales como la Conferencia Nacional de Gobernadores o los encuentros municipales. A la fecha existen tenues bosquejos en la legislación nacional que permite este tipo de gestión a las administraciones estatales y dentro del marco normativo de Quintana Roo ocurre lo mismo, aun cuando existe una actividad vasta en la materia.

En un acercamiento a la esfera de las relaciones internacionales y la geopolítica. Es también claro que el entorno de Quintana Roo, como frontera de México al Caribe y emplazamiento de inversiones rentables, alienta la práctica de la paradiplomacia. Inversiones de múltiples regiones del globo aterrizan de manera cotidiana en nuestros centros turísticos por gestiones del gobierno federal y de la Secretaría de Turismo federal, pero es evidente que los esfuerzos locales suman a que numerosas inversiones se consoliden a partir de acciones que muestran autonomía relativa del gobierno central pero limitada por las facultades constitucionales.

La circunstancia que genera la dinámica económica de la entidad basada en el turismo ha implicado que la gestión pública local tenga una acción internacional *in crescendo*. Esta idea se refuerza si se toma en consideración la importancia del impulso nacional desde el gobierno federal para la consolidación de los destinos turísticos en Quintana Roo y el hecho que buena parte de la promoción comenzó a gestarse desde lo local en búsqueda de mantener la ocupación hotelera y la afluencia de visitantes frente a otros destinos de playa nacionales y aquellos que por características y geografía resultan competencia en el Caribe. Para el logro de estos objetivos, se han desarrollado relaciones hacia el exterior de las fronteras nacionales, conducidas por una diplomacia desde el

gobierno local como herramienta de gestión pública internacional, el presente ensayo contempla dentro de sus objetivos para recopilar y documentar.

Es menester señalar el incremento de factores que conllevan a que el Estado de Quintana Roo interactúe en un papel de corte internacional, lo que ha propiciado que la entidad desarrolle de facto relaciones de carácter supranacional, situación que ha rebasado incluso el marco normativo contemplado en la legislación local y federal, sin por ello quebrantarlo. Si bien es cierto que la normatividad de carácter federal no contempla mayor participación en el ámbito exterior para las entidades federativas, los ordenamientos locales sí expresan algunas atribuciones de naturaleza sustantiva, pero sin pronunciarse sobre la parte adjetiva, es decir, las cuestiones de forma para que en uso de dichas facultades el Estado de Quintana Roo desarrolle relaciones efectivas con gobiernos extranjeros.

Estas relaciones han surgido de manera legítima y de carácter general a partir del marco normativo fundado por la Constitución Política, que en su artículo 124 otorga una reserva de facultades para las entidades federativas, al señalar que las atribuciones que no se encuentran expresamente concedidas dentro del mismo cuerpo normativo para los funcionarios federales, están reservadas a las entidades federativas, así como por la citada Ley de Tratados Internacionales, que permite a los diversos órganos del Estado interactuar en la esfera internacional a través de la figura de los acuerdos interinstitucionales, siempre y solo en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia del gobierno federal que posee la facultad de conducir la política exterior y tiene intervención directa o indirecta en toda clase de tratados o acuerdos de los que México sea parte.¹⁴⁷

Si bien esta normatividad establece la posibilidad de que los gobiernos locales interactúen en el ámbito internacional, no existen las normas en sí que rijan la manera específica de proceder, ya que en el sistema jurídico mexicano no hay disposiciones legales diseñadas para que las entidades o dependencias locales firmen un acuerdo interinstitucional; no obstante, la Secretaría de Relaciones Exteriores estableció una guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales, formulada a través de su Consultoría Jurídica; esa guía expresa lineamientos meramente orientadores en la materia, sin obligatoriedad legal.¹⁴⁸ Por ello, es de suma relevancia destacar la creciente necesidad legítima de establecer las disposiciones aplicables a los estados, para que estos intervengan en un ámbito supranacional y en de un marco legal específico, sin dejar de

¹⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 233

¹⁴⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional según la Ley Sobre la Celebración de Tratados*, México, 2015.

observar las disposiciones de carácter federal, siguiendo a su vez, un criterio de armonización jurisdiccional *ad hoc* en beneficio de los actores de tales relaciones paradiplomáticas.

La globalización es un fenómeno en ascendencia, y ante factores como la situación geográfica, idioma, cultura, economía, entre otras, hoy en día las relaciones de carácter internacional que mantiene Quintana Roo han superado el marco legal que las entidades federativas deben seguir en la esfera internacional, ya que este y sus municipios sostienen relaciones paradiplomáticas con sus homólogos extranjeros, situación que ha propiciado la formalización de acuerdos interinstitucionales que ponen de manifiesto la exigencia del surgimiento de una legislación local o federal que norme y regule de manera concreta la figura de esos instrumentos jurídicos y las formalidades que deben cumplir los actores que en estos intervienen, en una tesitura de armonía respecto de sus facultades y en apego a sus limitantes legales.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que los vínculos internacionales con los que cuenta el Estado de Quintana Roo sugieren la idea de adecuar su administración pública para atender de la mejor manera tales relaciones, pues basta con tener en cuenta el número de actores de la diplomacia internacional que se encuentran en su territorio, tales como los consulados honorarios, para lo cual se requiere una coordinación local efectiva con pleno desarrollo y ejercicio de sus facultades.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Álvarez, R., Giacalone,(Sic) R., y Sandoval, J. *Globalización, integración y fronteras en América Latina*, Venezuela, Biblioteca Digital Andina, 1999, <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/ve-int-0001.pdf>.
- Appadurai, Arjun, *La modernidad descentrada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Arnaiz Bourne, Stella Maris, "El turismo y los cambios de la globalización", en Dachary, A.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós, 1999.
- Careaga, Lorena e Higuera, Antonio, *Quintana Roo, historia breve*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- Castello, Vanesa Inés. "Las ciudades en el derecho internacional. Especial referencia a la participación en el seno de las Naciones Unidas y la relación entre presencia institucional e impacto normativo", *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Rosario, núm. 3, junio 2017, <http://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/7458>

- César, Alfredo y Arnaiz, Stella Maris, *Globalización, turismo y sustentabilidad*, México, Universidad de Guadalajara, 2002.
- Cohn, Theodore y Smith, Patrick. "Subnational Government as International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest", *The British Columbian Quarterly*, 110, 1996.
- Dávila, Consuelo *et al.*, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, Universidad Autónoma de México, 2008.
- Diduo, A. Silvie, *La globalización en México*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1998.
- Escotet, Miguel Ángel, "Globalización y educación superior: Desafíos en una era de incertidumbre", *Revista Pedagogía Universitaria: Hacia un espacio de aprendizaje compartido*. III Symposium Iberoamericano de Docencia Universitaria, vol. I, Universidad de Deusto e ICE, 2004.
- García de Fuentes, Ana, *Cancún, turismo y subdesarrollo regional*, México, Universidad Autónoma de México-Instituto de Geografía, 1979.
- Gil Villegas, Francisco, "La soberanía de México ante el reto de la globalización y la interdependencia", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, núm. 49, marzo de 1999.
- Guash, Ana María, "La memoria del otro en la era de lo global", *Revista de Estudios Globales*, 2014, Vol. 2, núm. 1, p. 8-91.
- Ianni, Octavio, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI, 1996.
- Lecours, André, "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions", *International Negotiation* 7, 2002, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, Philippart, 1998.
- Loyola Alarcón, José Antonio, "Globalización y desarrollo en México", *Ejecutivo de Finanzas*, México, núm. 24, junio de 1999.
- Martí, Fernando, *Cancún, Fantasía de Banqueros*, México, Editorial Uno, 1978.
- McLuhan, Marshall, *La aldea global: transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo XXI*, Barcelona, Gedisa, 1989.
- Miranda, Roberto, "Paradiplomacia y gobierno local: Indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales", *Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales*, Argentina, Universidad Nacional del Rosario, 2005.

- Moncayo, Edgard, "Glocalización: Nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional en el contexto de la integración económica y de la globalización", *Desafío*, núm. 7, 2002, pp. 50-99.
- Paquin, Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Québec, P.I.E.-Peter Lang, 2004.
- Rhi-Sausi, José Luis "La cooperación internacional en los proceso de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos: La experiencia Italia-región de Atacama", en: <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/4f42edaf56d66748d21f31029c2c2cb8para-sausi.pdf> consultado el 20 de marzo de 2016.
- Rojas, Justo *et al.*, *Dinámica demográfica de Quintana Roo y sus localidades: el surgimiento de sus ciudades intermedias y pequeñas*, México, 2010, <http://www.somede.org/xireunion/ponencias/demografia%20regional/79Din%C3%A1mica%20demogr%C3%A1fica%20de%20Quintana%20Roo%20y%20sus%20localidades.pdf>. Consultado el 14 de noviembre de 2015.
- Schiavon, Jorge, *La diplomacia local de los gobiernos estatales de México (2000-2010)*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2010.
- *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2006.
- Sorensen, Max, (ed.), *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Tecnológico de Monterrey, *La competitividad de los Estados mexicanos*, México, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, 2010, <http://sitios.itesm.mx/webtools/competitividad/ranking.html>
- Vela, Jordi. "Del Estado-nación al Estado-marca. El rol de la diplomacia pública y la marca de país en el nuevo escenario de las relaciones internacionales", en *Revista de Estudios Sociales/Journal of Social Studies*, núm. 46, 2013, p. 145-157, <http://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/res46.2013.14>
- Velázquez Flores, Rafael, *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas*, CIDE, México, 2007.
- Zeraoui, Zidane, "Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones", *Desafíos*, Bogotá, Colombia, vol. 23-1, enero-junio de 2011, p. 63.

HEMEROGRAFÍA

Gobierno del Estado de Quintana Roo, *Se rompen todos los récords turísticos registrados en la historia de Quintana Roo: Roberto Borge* (boletín de prensa), México, 28 de diciembre de 2015, <http://www.quintanaroo.gob.mx/qroo/nota.php?id=26700#sthash.cSChbbfb.dpuf> [Consultado el 14 de noviembre de 2015].

Mares, Marco, "Fortuna y poder, Será turismo tercera fuente de divisas: SECTUR", *Milenio.com*, México, 23 de enero de 2014, http://www.milenio.com/firmas/marco_antonio_mares/turismo-tercera-fuente-divisas-Sectur_18_232356794.html. [Consultado el 14 de diciembre de 2015].

Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *líder nacional en competitividad turística*, México, 2016, <http://sedetur.qroo.gob.mx/index.php/noticias/60-quintana-roo-lider-nacional-en-competitividad-turistica> [Consultado el 15 de febrero de 2016].

Secretaría de Turismo, "Importancia económica del turismo en México", *1er. Informe de Labores 2012-2013*, México, 2013.

Gobierno del Estado de Quintana Roo, *Cuerpo consular acreditado en el estado de Quintana Roo*, México, 2016, <http://www.casaconsular.org/>

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados*, México, 2015. <http://tratados.sre.gob.mx/guia.pdf>

Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *Indicadores Turísticos 2015-2020*, Dirección de Planeación y Desarrollo, Gobiernos del Estado de Quintana Roo, México, 2020, <http://sedetur.qroo.gob.mx/index.php/estadisticas/indicadores-turisticos>

Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *Indicadores Turísticos 2016*, Dirección de Planeación y Desarrollo, Gobierno del Estado de Quintana Roo, México, 2016, <http://sedetur.qroo.gob.mx/index.php/estadisticas/indicadores-turisticos>

Sistema Nacional de Estadística del Sector Turismo de México, *Compendio Estadístico del Sector Turismo 2013*, México, 2014, <http://www.datatur.beta.sectur.gob.mx/SitePages/Inicio.aspx>

SITIOS DE INTERNET Y ASOCIACIONES TURÍSTICAS

Consejo de Promoción Turística de México, Secretaría de Turismo, *Ferías y Eventos*, México, 2015, <http://www.cptm.com.mx/ferias-y-eventos?language=es>

Fondo Nacional de Fomento al Turismo, *México*, 1988, p. 12.

Gobierno de México, Programa Sectorial de Turismo, México, 2020-2024,

<https://www.gob.mx/sectur/acciones-y-programas/mensaje-del-secretario-programa-sectorial-de-turismo-2020-2024>

ICTEM, 2012, *Índice de competitividad turística de los Estados Mexicanos*, México, 2012,

https://issuu.com/secretariadeturismodecolima/docs/_ndice_de_competitividad_tur_s_tica_de_los_estados_

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario de Estadísticas por Entidad*

Federativa 2012, México, 2013, http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/aepef/2012/Aepef2012.pdf

Isla de Cozumel, *Calendario de Eventos*, México, 2014, <http://www.isla-cozumel.com.mx/acerca/eventos.cfm>

Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo, 2014, México, Periódico Oficial del Estado.

Organización Mundial de Turismo, *Barómetro del turismo mundial*, vol. 12, México, 2014,

http://www.siiimt.com/en/siiimt/ranking_mundial_omt

Secretaría de Turismo de México, *Resultados de la Actividad Turística, Principales*

Aeropuertos, Subsecretaría de Planeación y Política Turística, DATATUR, México, 2020, [http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2018-12\(ES\).pdf](http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2018-12(ES).pdf)

Secretaría de Turismo de México, *Resultados de la Actividad Turística, Principales*

Aeropuertos, Subsecretaría de Planeación y Política Turística, DATATUR, México, 2021, [http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2020-11\(ES\).pdf](http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2020-11(ES).pdf)

Secretaría de Turismo de México, *Resultados de la Actividad Turística, Principales*

Aeropuertos, Subsecretaría de Planeación y Política Turística, DATATUR, México, 2021, [http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2021-06\(ES\).pdf](http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2021-06(ES).pdf)

Fecha de recepción: 3 de febrero de 2021.

Fecha de aceptación: 15 de septiembre de 2021.

EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

THE EXERCISE OF THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN MÉXICO

Teresa DOLZ RAMOS*

RESUMEN. El acceso a la información pública es parte de un Estado democrático por cuanto que es una herramienta para consolidar la transparencia y la rendición de cuentas. El camino que en México se ha recorrido para consolidar su reconocimiento y ejercicio Representa muchos años, al menos 43 desde que se hizo el primer intento, sin embargo, aún con el propósito plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se concreta. Actualmente el panorama no es alentador, según los censos y encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) no todas las personas saben que tienen derecho a solicitar información pública y son pocas las que lo hacen. Si bien no se realiza un exhaustivo análisis, en el presente documento se abordan de manera descriptiva algunos inconvenientes como la brecha digital y los tecnicismos que tienen que sortear quienes se adentran al tema.

Palabras clave: información pública, brecha digital, tecnicismos.

ABSTRACT: Access to public information is part of a democratic State inasmuch as it is a tool to consolidate transparency and accountability. The path that Mexico has traveled to

* Universidad de Guanajuato, egresada del Doctorado Interinstitucional en Derechos Humanos. Comisionada de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, teredolz@ugto.mx, teléfono 981 12 59705.

consolidate its recognition and exercise It represents many years, at least 43 since the first attempt was made, however, even with the purpose embodied in the Political Constitution of the United Mexican States, it is not materialized . Currently the outlook is not encouraging, according to the censuses and surveys carried out by the National Institute of Statistics and Geography (INEGI) and the National Institute of Transparency, Access to Information and Protection of Personal Data (INAI), not all people know that they have right to request public information and few do. Although an exhaustive analysis is not carried out, this document descriptively addresses some drawbacks such as the digital divide and the technicalities that those who enter the subject have to overcome.

Keywords: public information, digital divide, technicalities.

I. Introducción

Luego de las reformas efectuadas a su artículo 6º en los años 2002, 2007 y 2014, pasando por la reforma que en materia de derechos humanos se realizó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2011, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha sido muy bien calificada a nivel mundial y considerada como un ejemplo a nivel regional. De acuerdo con *Global Right to Information Rating* que elaboran el *Access Info Europe* y el Centro para la Ley y la Democracia, al 2019 ocupaba el segundo lugar con 136 de 150 puntos únicamente por debajo de Afganistán que logró 139¹⁴⁹, esto de entre 123 países que fueron calificados y tomando en cuenta que la ley de Suecia vigente desde 1766 a la que se nombra cuna del acceso a la información únicamente obtuvo 101 puntos y ocupa el lugar número 40 del *ranking*. Al respecto, Bill Orme también refiere que México fue señalado como modelo por los defensores del acceso a la información en la región, por haber adoptado una ley elogiada por especialistas en el campo como la mejor del mundo¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Este análisis solo mide la solidez del marco jurídico de un país para garantizar el derecho a la información, esto es, evalúa el marco legislativo, no la aplicación correcta o no de las leyes. Documento consultado el 21 de octubre de 2020 en <https://www.rti-rating.org/historical/>

¹⁵⁰ Orme, Billi, *Acceso a la información: lecciones de la américa latina*, Montevideo, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 2017, Cuadernos de discusión de comunicación e información 8, pág. 14. Documento consultado el 19 de abril de 2020 en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/89C23F86CDD3DA12052582E50072C019/\\$FILE/249837S.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/89C23F86CDD3DA12052582E50072C019/$FILE/249837S.pdf)

II. Pregunta de investigación.

El derecho humano de acceso a la información pública (DAIP) es reconocido como tal en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ejercicio reglamentado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTaip) sin embargo, ante barreras como la brecha digital esta ley ¿garantiza el efectivo ejercicio de este derecho? Hacemos énfasis en esto ya que todo el procedimiento de acceso a la información pública se lleva a cabo de forma electrónica.

III. Objetivos

El DAIP es un instrumento efectivo para promover la participación ciudadana y contribuir así a la gobernabilidad democrática¹⁵¹. En ese sentido, en la presente colaboración se realiza un estudio cualitativo que permita identificar si la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública garantiza su efectivo ejercicio. Para lo anterior, explicaremos las alternativas que dicha ley ofrece para acceder a esa información pública, qué es la Plataforma Nacional de Transparencia y cómo se conforma.

IV. Método.

Considerando que los derechos como meras declaraciones no son útiles para asegurar su disfrute¹⁵², mediante la revisión de las disposiciones constitucionales y reglamentarias generaremos un estudio teórico que permita identificar si la brecha digital inhibe el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

151 Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Organización de los Estados Americanos, *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*, 2013, p. 8. Documento consultado el 1 de octubre de 2018 en <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>

152 Serrano, Sandra, Vázquez, Daniel, *Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos*, FLACSO-México, 2012. Documento consultado el 13 de septiembre de 2018 en https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/36566459/Enfoque_de_derechos._Operacionalizacion_de_estandares_internacionales.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1538462694&Signature=3sLAU2Posuen%2Bg00SkmZ5X%2BI6o0%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLos_derechos_humanos_en_accion_operacion.pdf

V. La brecha digital y la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

En México, desde el año 1977 el artículo 6º constitucional¹⁵³ ha otorgado a las personas el derecho de acceso a la información pública, sin embargo, no establecía una forma o sistema para su ejercicio; debieron transcurrir al menos veinticinco años para que se expidiera la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio de 2002 y con la cual, al menos a nivel federal se reguló ese derecho.

Posteriormente, mediante la reforma publicada el 20 de julio de 2007 en el mismo diario, se le adicionó un párrafo con siete fracciones cuyo fin último era establecer los principios fundamentales y bases para regir el ejercicio del derecho de acceso a la información en la Federación, los Estados y el Distrito Federal. Sin embargo, esa reforma no consiguió el impacto deseado en las leyes locales y al no existir homologación legislativa, a nivel nacional el ejercicio de ese derecho era dispar.

En el año 2014 el mencionado artículo nuevamente fue reformado y en consecuencia, el 4 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, entre otras disposiciones, homologa y clasifica la información que deben publicar los sujetos obligados, define los procesos, mecanismos y sistemas para tener acceso a la información y los procedimientos de impugnación correspondientes, lo cual propicia la rendición de cuentas de instituciones públicas y, se estima, contribuye a recuperar la confianza de los gobernados y fortalece la democracia.

Sin embargo, después de las reformas constitucionales, en México el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no se consolida como se pensó; las causas pueden ser diversas, sin embargo, en la presente colaboración nos centraremos en la brecha digital, y se hace énfasis en esto ya que todo el procedimiento de acceso a la información pública se lleva a cabo de forma electrónica.

Para darnos una idea de lo anterior, nos referimos a la Encuesta Nacional de Transparencia 2019 (ENAIID)¹⁵⁴ cuyos resultados arrojan que el 72.3 por ciento de la

¹⁵³ Artículo 6º Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: [...] Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. [...]

¹⁵⁴ Derivado de los convenios de colaboración signados en los años 2012, 2016 y 2019, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales han recabado información sobre el conocimiento y la práctica de la población en relación con los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, y le han dado seguimiento con la última encuesta realizada en el año 2019, p. 4-69. Documento consultado el 21 de octubre de 2020 en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid_2019_principales_resultados.pdf

población encuestada considera que todos tienen derecho a conocer la información que genera el gobierno. Sin embargo, ésta fue aplicada únicamente a 17,600 viviendas en toda la república mexicana y a eso debemos sumar que exclusivamente 15,026 fueron completadas exitosamente. En consecuencia, y suponiendo que la encuesta fue respondida por una persona en cada casa, el 0.01 por ciento de la población considera que todos tienen ese derecho.

El dato anterior tampoco es alentador toda vez que la encuesta proporciona estimaciones de las ciudades de 100 mil y más habitantes, y la cobertura geográfica es únicamente a nivel nacional urbano; no obstante, lo positivo es que está relacionada con el diseño de políticas públicas por parte de las autoridades competentes, y por otro lado contribuye al diseño de estrategias en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Para garantizar su ejercicio, la ley general de la materia establece que todo procedimiento en materia de derecho de acceso a la información deberá sustanciarse de manera sencilla y expedita y que en el procedimiento de acceso, entrega y publicación de la información se propiciarán las condiciones que permitan que ésta sea accesible a cualquier persona, para lo cual, reglamenta la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia mejor conocida como PNT que está conformada por cuatro sistemas: I. portales de obligaciones de transparencia (SIPOT), II. acceso a la información (SISI), III. gestión de medios de impugnación (SIGEMI), y IV. comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados (SICOM). A través de ellos se tiene previsto un ágil y seguro sistema para acceder a la información pública incluso, sin necesidad de presentar una solicitud de información. También es posible impugnar la respuesta o la falta de ella y facilitar la comunicación entre las partes involucradas en el desahogo de dicho recurso. A esta misma plataforma se incluyó en el año 2020 un buscador temático para facilitar al interesado obtener la información, todo, aparentemente de una forma sencilla empero que en la práctica no lo es tanto según analizaremos más adelante.

Para comprender mejor a qué nos referimos iniciamos señalando que el número de solicitudes que se realizan a nivel nacional es mínimo en relación con el total de habitantes que hay en el país. Con datos del informe de labores 2020 del INAI¹⁵⁵, de octubre de 2019 a septiembre de 2020 a nivel nacional se efectuaron 859 mil 295 solicitudes de acceso a la

¹⁵⁵ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *Informe anual de labores 2020*, p. 212. Documento consultado el 5 de marzo de 2021 en https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/?page_id=519

información, lo que supone un decremento en comparación con las 969 mil 285 del 2019 según lo reportó la misma institución en su informe correspondiente a dicha anualidad. Suponiendo que cada petición fue presentada por persona distinta, esto equivale al .68 por ciento de la población mexicana que de acuerdo con el Censo de población y vivienda 2020 elaborado por el INEGI se estima corresponde a 126 millones 014 024 habitantes.

Analizando la vía por la que fueron recibidas, el INAI señala que del total de solicitudes mencionadas 498 mil 181 ingresaron por la PNT, de las cuales 362 mil 441 corresponden a las entidades federativas y 135 mil 740 a la Federación. Y agrega que el ámbito nacional 42.0 por ciento fueron presentadas por los sistemas electrónicos INFOMEX¹⁵⁶ y el 58.0 por ciento por la PNT.

Así las cosas, la poca cantidad de solicitudes de información recibidas a nivel nacional da sustento a la hipótesis que planteamos en el sentido de que, es la plataforma nacional de transparencia la que inhibe el ejercicio del derecho de acceso a la información, basando lo dicho en que para su utilización es necesario contar con una conexión a Internet utilizando ya sea un teléfono inteligente o un equipo de cómputo, lo que no está al alcance de todos los mexicanos según se analiza a continuación.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2019¹⁵⁷ en México había 80 millones de usuarios de Internet y 86.5 millones de usuarios de teléfonos celulares, lo que representa el 75.1 por ciento. Otros datos que precisa este documento son: población urbana usuaria de Internet 76.6 por ciento, población rural usuaria de Internet 47.7 por ciento, hogares en el país que disponen de computadora 44.3 por ciento, hogares que cuenta con al menos un televisor 92 por ciento.

La encuesta nos dice que esos 80 millones de usuarios de Internet representan el 70.1 por ciento de la población de seis años o más, cantidad que incrementó 4.3 puntos

¹⁵⁶ Este sistema es el antecedente de la Plataforma Nacional de Transparencia, a propuesta del organismo garante nacional que lo desarrolló con recursos provenientes del Banco Mundial fue adoptado a nivel nacional por los sujetos obligados y lo definió como una herramienta para administrar la gestión de solicitudes de información para que cualquier persona pudiera ejercer su derecho de acceso a la información pública y de acceso o corrección de datos personales que se encuentran en poder de los gobiernos federales, estatales y municipales. Actualmente el INAI y los organismos garantes locales trabajan para corregir algunas fallas que originó el migrar definitivamente del INFOMEX a la PNT.

¹⁵⁷ El objetivo general de esta encuesta es generar Información estadística que permita conocer la disponibilidad y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los hogares y por los individuos de 6 o más años, su cobertura geográfica ofrece resultados a nivel nacional y abordando tanto la zona rural como la urbana, su periodo de levantamiento corresponde al tercer trimestre del 2019 y fue elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en colaboración con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Documento consultado el 22 de octubre de 2020 en https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/#Datos_abiertos

porcentuales con relación a la registrada en 2018 que fue de 65.8 por ciento, y 12.7 puntos porcentuales respecto a 2015 que arrojó 57.4 por ciento. En cuanto a la distribución por sexo la encuesta señala que 51.6 por ciento son mujeres y 48.4 por ciento son hombres.

Para precisar la cifra de usuarios por zona, nos dice el INEGI que en la zona urbana ésta incrementó de 71.2 a 76.6 por ciento, en tanto que en la zona rural fue de 39.2 a 47.7 por ciento de usuarios de 6 o más años. Por otra parte, nos brinda información relacionada con el número de hogares que disponen de Internet ya sea mediante una conexión fija o móvil. Para el año 2019 se estima que fueron 20.1 millones, lo que representa un crecimiento de 3.5 puntos porcentuales con respecto a 2018 y de 17.2 en comparación con el 2015.

En relación los medios utilizados por los usuarios para conectarse a Internet durante el 2019, se reporta que el 95.3 por ciento utilizó un celular inteligente (*Smartphone*), 33.2 por ciento una computadora portátil y el 28.9 una computadora de escritorio. El 90.7 por ciento de los usuarios dijo que su pretensión era obtener información e identificaron como problemas para conectarse a la red la lentitud en la transferencia de la información, interrupciones en el servicio y exceso de información no deseada en el orden de 50.1, 38.6 y 25.5 por ciento respectivamente.

Otro dato que genera la encuesta del INEGI es que el 43 por ciento de la población de 6 o más años utiliza una computadora, lo que equivale a 49.4 millones. La proporción es menor en 8.3 por ciento comparada con los usuarios que había en 2015 y menor en 2.0 puntos porcentuales en relación con los registrados en 2018. Además, el porcentaje de hogares que disponen de computadora registró un descenso marginal, al pasar de 44.9 en 2015 y 2018 a 44.3 en 2019, lo que significa una reducción de 0.6 puntos porcentuales.

Dicho lo anterior es momento de precisar que, según los resultados de la ENAID 2019, 48.4 por ciento de la población encuestada consideró que obtener información gubernamental mediante otras formas que no son la solicitud de acceso a la información pública es difícil o muy difícil, el 27.1 por ciento no consulta información que genera el gobierno y el 32.3 por ciento sí lo hizo, específicamente aquella relacionada con los requisitos para trámites, servicios y formatos.

En la misma ENAID se menciona que durante el 2019 únicamente el 16.1 por ciento de la población visitó una página de Internet del gobierno, porcentaje del cual, 8.6 lo hizo para obtener información sobre organización y actividades de las instituciones de gobierno. Lo gratificante es que del total de la población que realizó la consulta, 80.9 por ciento encontró la información que buscaba y le dio un uso personal, sin embargo, ese porcentaje

disminuyó respecto al que arrojó la encuesta en 2015 que fue de 82.3 por ciento, lo que resulta lamentable si consideramos que como ya se mencionó, la Plataforma Nacional de Transparencia cuenta con un sistema denominado de portales de obligaciones de transparencia (SIPOT) en el que todos los sujetos obligados del país publican la información que generan al ejercer sus atribuciones, misma que según lo dispuesto en la ley de la materia se denomina “obligaciones transparencia” y se clasifican en comunes y específicas. Las primeras son aplicables a todos los sujetos obligados tales como el marco normativo o la estructura orgánica, y las segundas se asignan a éstos según al tipo al que pertenecen (ejecutivo, legislativo, judicial, organismos constitucionalmente autónomos, municipios, sindicatos, etc.) por ejemplo, los sindicatos deben publicar el padrón de socios. Adicionalmente, de ese 80.9 por ciento de la población que encontró la información que buscaba, 98.3 por ciento la obtuvo de manera gratuita y al 95.9 le resultó útil; ambas cifras presentaron un ligero incremento respecto a los porcentajes del año 2015. En contraste, el 66.6 por ciento de la población no encontró la información que buscaba o ésta no contaba con los atributos de calidad correspondientes¹⁵⁸.

Ahora bien, de los 80 millones de usuarios de Internet a que se refiere la ENDUTIH 2019, únicamente el 3.6 por ciento ha realizado una solicitud de información formal. El dato satisfactorio es que, de estos, el 94.1 por ciento considera que la información que recibió es útil, y para el 87.3 es confiable. Desafortunadamente estas cifras son ligeramente menores a las que se obtuvieron en la encuesta del año 2015 que reflejó el 94.3 por ciento en cuanto a la utilidad y 93.1 con relación a la confiabilidad. Al ser cuestionados respecto a si la información fue clara y entendible, en el 2019 el 86.5 por ciento respondió que así fue, porcentaje menor al 87.4 de 2015. Contrario a ello, durante 2019 incrementó a 86.4 el porcentaje de la población que reconoció haber recibido la información a tiempo, percepción que en el 2015 fue de 81.8. Otro avance se reflejó durante el 2019, ya que el 85.2 por ciento

¹⁵⁸ El numeral Quinto de los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia dispone que la información que difundan y actualicen los sujetos obligados en su sección de Internet "Transparencia", así como en la Plataforma Nacional, deberá cumplir con los atributos de calidad de la información y accesibilidad en los siguientes términos: I. Calidad de la información. La información que se ponga a disposición de cualquier interesado, como resultado de las políticas públicas en materia de transparencia, debe ser veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable, II. Accesibilidad. Se deberá facilitar la consulta de la información a las personas que no tienen acceso a Internet. Se dispondrá de equipos de cómputo con acceso a Internet en las oficinas de las Unidades de Transparencia para uso de los particulares que quieran consultar la información o utilizar el sistema que para el procedimiento de acceso a la información se establezca. Adicionalmente se utilizarán medios alternativos de difusión de la información, cuando en determinadas poblaciones esto resulte de más fácil acceso y comprensión.

de la población estimó que la información obtenida no fue contradictoria con otra, lo que sí pensaba el 81.8 por ciento en 2015.

Durante el 2019, al 82 por ciento de los solicitantes se les entregó la información completa, no obstante, la cifra de la encuesta anterior era de 86.5 por ciento. Otra drástica diferencia se refleja en el rubro que califica a la información como vigente o actual ya que para el 84.7 por ciento no lo fue durante 2019, y durante el 2015 se alcanzó un porcentaje de 92.9 de satisfacción. En este sentido, resulta válido cuestionar el porqué de las diferencias si en las normas vigentes aplicables estos atributos se establecen como obligatorios.

Si bien el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación no es en sentido estricto materia de análisis en la presente investigación, lo cierto es que el artículo 6º constitucional es el mismo que además de reconocer el derecho humano de acceso a la información, deja en manos del Estado el garantizar a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal cuando señala:

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para Silvana Fumega utilizar medios distintos a los presenciales para acceder a la información pública es fundamental para consolidar el ejercicio de este derecho:

Más allá de los variados grados de éxito en la implementación de las leyes de Acceso la Información Pública, uno de los obstáculos, a la hora de la utilización de estas leyes por parte de los usuarios, es la necesidad de acercarse a la oficina correspondiente para presentar físicamente el pedido de la información que se está buscando. Este punto es de vital importancia a la hora de una efectiva implementación de la ley, ya que si bien probablemente este requisito no detendría a las organizaciones o personas que tienen un gran conocimiento de este tipo de

leyes y que habitualmente participan en temas de interés público, sí podría convertirse en un elemento disuasorio para aquellas personas que no cuentan con ese conocimiento o tiempo para poder dedicarles al tema. Empero, estas últimas se verían beneficiadas al poder acceder a la información buscada.¹⁵⁹

Edmundo González refuerza nuestra postura cuando afirma que la incorporación de los medios electrónicos para el ejercicio del derecho de acceso a la información connota una gran relevancia:

El derecho al acceso a la información ha representado, no únicamente la gran transformación de nuestra democracia en el siglo XXI, al incorporar a los instrumentos electrónicos como medios para ejercitar este derecho; también se ha constituido en un impulso trascendental para la modernización del país. La aportación no es menor y, toda proporción guardada, la novedad es tan revolucionaria como en su momento fue la integración de los derechos sociales a nuestra Constitución del 17, algo que no había hecho en su carta magna ningún otro país en el mundo¹⁶⁰.

En consecuencia, se puede afirmar que no es casualidad que el legislador plasmara en el mismo artículo el derecho a acceder a la información pública y que para contribuir a lograrlo, prevé que las personas tienen a su vez, el derecho a acceder a las tecnologías necesarias para ello. Aun cuando el gobierno federal y los locales realizan acciones para brindar el acceso a Internet, una lección del Covid-19 fue precisamente que una gran parte de la población de nuestro país sufre carencias que no le permiten el acceso a la información plural y oportuna, como la falta de acceso a Internet, luz o recursos para adquirir un equipo de cómputo o un teléfono inteligente y más aún, se confirma la interdependencia de los derechos humanos pues ante la falta de acceso a Internet un sector de la población no tuvo oportunidad de ejercer su derecho a la educación, lo que merma su calidad de vida.

¹⁵⁹ Fumega, Silvana, *El uso de las tecnologías de información y comunicación para la implementación de leyes de acceso a la información pública*. Santiago, Chile, Ediciones Consejo para la Transparencia, 2014, página 4. Documento consultado el 30 de julio de 2019 en http://redta.cplt.cl/_public/public/folder_attachment/55/1a/1a3b_6f48.pdf

¹⁶⁰ González Llaca, Edmundo, *La Revolución del Derecho de acceso a la información ¿Para qué sirve?*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2012, p 63. Documento consultado el 25 de octubre de 2019 disponible en <https://www.yumpu.com/es/document/read/30449352/la-revolucion-del-derecho-a-la-informacion-para-que-sirve-inapf>

5.1 La selva de información.

Posterior a la reforma efectuada en el año 2007 al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la pretensión del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) era que el INFOMEX facilitara la consulta de información pública a través de una plataforma única a nivel nacional. Con este sistema la idea no logró concretarse, sin embargo, no se extinguió la intención.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente desde mayo de 2016 dispone en su artículo 49 que los organismos garantes de la materia desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos y obligaciones que la misma ley señala y atendiendo las necesidades de accesibilidad de los usuarios, siendo obligación del Sistema Nacional de Transparencia establecer las medidas requeridas para garantizar la estabilidad y seguridad de la plataforma, promoviendo la simplicidad del uso de los sistemas por parte de los usuarios.

Lo anterior fue acatado por dicho Sistema y para ello, además del diseño y puesta en marcha de la plataforma, aprobó los Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia.

En consecuencia, el consultar información no representaría procedimiento complicado alguno para las personas ya que todos los sujetos obligados deben utilizar el mismo formato y publicar la información de cada fracción de forma homologada y estandarizada; no obstante, quien decide hacerlo mediante la plataforma nacional de transparencia se enfrenta a ciertos obstáculos a veces, difíciles de superar. Dejando a un lado la brecha digital o suponiendo que cuenta con una computadora o un teléfono inteligente y acceso a Internet, cuando el usuario ingresa al Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) debe elegir de entre 7 mil 968 sujetos obligados de nuestro país, la entidad federativa a la que pertenece, o en su caso si corresponde a la administración pública federal, la información y el período que desea consultar.

Y es esa información la que, de acuerdo con lo dispuesto en los lineamientos antes señalados y que en la jerga de la transparencia se conocen simplemente como los lineamientos técnicos generales por aquello del nombre tan largo con que fueron

aprobados, debe ser actualizada de manera mensual, trimestral, semestral o anual. En ese sentido, es comprensible que al 30 de octubre de 2020 se hayan cargado al SIPOT 3 mil 988 millones 236 mil 283 registros en formato de archivos de Excel que no todas las personas manejan o conocen.

Sin embargo, la cantidad de registros no debe sorprender ya que como se mencionó con antelación, en la plataforma hay información de más de 7 mil sujetos obligados que deben actualizar 48 obligaciones comunes según lo mandata el artículo 70 de la ley general de la materia y adicionalmente, las que de acuerdo con la categoría a la que pertenecen les corresponden de entre las 122 obligaciones específicas a que se refieren los artículos 71 a 79 del mismo ordenamiento jurídico según se menciona a continuación:

Poder Ejecutivo: 7 obligaciones señaladas en el artículo 71 inciso I; Municipios: 9 obligaciones contempladas en el artículo 71 incisos I y II; Poder Legislativo: 15 obligaciones según lo dispone el artículo 72; Poder Judicial: 5 obligaciones en concordancia con lo que dispone el artículo 73.

Para el caso de los órganos autónomos, la misma ley general señala según el tipo cuántas y cuáles son las obligaciones específicas que les corresponde a saber: Instituto Nacional Electoral y organismos públicos locales: 14 obligaciones contenidas en el artículo 74 inciso I; Organismos de protección de derechos humanos y de las entidades federativas: 13 obligaciones a las que se refiere el artículo 74 inciso II; Organismos garantes del derecho de acceso a la información: 7 obligaciones según lo mandata el artículo 74 inciso III.

A las Instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía les impone 9 obligaciones contempladas en el artículo 75.

Los partidos políticos deben cumplir con 30 obligaciones según se menciona en el artículo 76.

A los fideicomisos, fondos públicos, mandatos o cualquier contrato análogo el artículo 77 impone 8 obligaciones específicas.

A las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral corresponden 8 obligaciones según el artículo 78; y a los sindicatos 4 obligaciones contempladas en el artículo 79¹⁶¹.

¹⁶¹ Este resumen de obligaciones comunes y específicas es elaboración propia con información de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente. Las siete obligaciones a que se refiere la fracción I del artículo 71 de la mencionada ley general de transparencia también corresponden a los municipios independientemente de las que se mencionan en la fracción II del mismo artículo, y no fueron consideradas para contar el número de obligaciones de transparencia que aquí se presentan.

Lo anterior constituye un reto para los organismos garantes ya que deben capacitar al personal responsable de subir la información a la plataforma nacional y para lo cual es necesario que entre otras disposiciones legales, estas personas conozcan al menos la ley general de transparencia y en su caso, la ley local de la materia, los lineamientos técnicos generales, la tabla de aplicabilidad en la que se señalan las obligaciones de transparencia que corresponden al sujeto obligado al que se encuentran adscritos, y los lineamientos para la elaboración de versiones públicas. Esto, obviando que deben contar con conocimientos básicos para utilizar un equipo de cómputo, los formatos en archivos de Excel y por supuesto, la plataforma nacional de transparencia. Lo que reconoce abiertamente el INAI en la Guía instructiva para el uso del SIPOT al señalar:

El desarrollo de una cultura de transparencia y acceso a la información es fundamental para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que tienen las y los administradores de sujeto obligado y las y los administradores de unidad administrativa. **Para tal fin, no solo se requiere de la comprensión de algunos temas básicos, también es necesario ejecutar adecuadamente las obligaciones legales correspondientes** y, especialmente, asumirse y ser parte activa de esta nueva cultura¹⁶². (Énfasis añadido).

Para lograr lo anterior, el Sistema Nacional de Transparencia ha dispuesto que corresponde al Instituto Nacional de Transparencia brindar la capacitación técnica a los organismos garantes para que a su vez, estos la impartan a los sujetos obligados del ámbito de su competencia y faculta a las Comisiones de Capacitación, Educación y Cultura, y de Tecnologías de la Información y Plataforma Nacional de Transparencia, ambas del Sistema Nacional, para diseñar talleres orientados al aprendizaje del uso de dicha plataforma.

En la praxis este tipo de capacitación se imparte de forma permanente y para ello han unido esfuerzos los organismos garantes y el Sistema Nacional de Transparencia ya que independientemente de los cursos a que se refiere el párrafo que antecede, el Instituto Nacional habilitó el Centro Virtual de Formación en Acceso a la Información y Protección de Datos (CEVINAI) en el cual están disponibles los cursos para utilizar y cargar información en el SIPOT. Con esa misma finalidad se impartió el curso operación y funcionalidad del sistema de portales de obligaciones de transparencia que a septiembre de 2020 han acreditado 11 mil 157 servidores públicos y que permanecerá disponible “con el fin de que

¹⁶² Disponible para consulta en https://cevifaipublica.inai.org.mx/cursos/sipot_v4/guia_sipot_v_3_2.html

más servidores públicos del país se capaciten y obtengan constancia de ello¹⁶³” señaló la entonces coordinadora de la Comisión de Tecnologías de la Información y Plataforma Nacional de Transparencia. Y más recientemente se impartió a los organismos garantes el taller de capacitación sobre la funcionalidad y parametrización del SISA 2.0, cuyo objeto es transmitir a las áreas de tecnologías y de capacitación de los organismos garantes la funcionalidad, los componentes, y los procesos de parametrización de ese sistema, para que configuren sus respectivos flujos, plazos, costos y estén en condiciones de capacitar a los sujetos obligados de la entidad federativa a la que pertenecen.

Todo lo anterior nos invita a reflexionar si realmente ejercer su derecho de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia es un ejercicio sencillo para aquella persona que no cuenta con los conocimientos básicos para utilizar un equipo de cómputo, no se le facilita el uso de los formatos en archivos de Excel, no conoce o no comprende las disposiciones de la ley de la materia.

5.2 Los ajustes razonables.

Al consultar información pública o solicitarla vía la plataforma nacional, las personas enfrentan un gran reto ya que esa herramienta está diseñada en español y, por ende, el procedimiento que se sigue para ello únicamente se brinda en ese idioma. En consecuencia, no es de mucha utilidad para los más de 7 millones de personas que en nuestro país hablan una lengua indígena y menos lo es si consideramos que es una minoría la que además de hablarla la lee y escribe.

No ajeno a las barreras que enfrentaría el usuario, con la intención de garantizar el pleno ejercicio de su derecho de acceso a la información pública y acatando lo dispuesto en la ley de la materia, el Sistema Nacional de Transparencia emitió los Criterios para que los sujetos obligados identifiquen, implementen y promuevan acciones para que garanticen la participación e inclusión plena, en equidad e igualdad de condiciones y sin discriminación alguna, en el goce y ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y protección de los datos personales a los grupos en situación de vulnerabilidad.

Para efectos de lo anterior, los Criterios definen accesibilidad como:

¹⁶³ Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Documento consultado el 20 de enero de 2021 en <https://izai.org.mx/2020/09/14/buscadores-de-la-pnt-registran-mas-de-50-mil-consultas-en-el-primer-mes/>

El conjunto de medidas para asegurar que las personas en condiciones de vulnerabilidad puedan ejercer en forma independiente, los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales en igualdad de condiciones con las demás, sin que sea obstáculo para ello el entorno físico, la información, las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información, así como las telecomunicaciones y otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso general, tanto en zonas urbanas como rurales¹⁶⁴.

En cuanto a los ajustes razonables se refiere a ellos como [las] “modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas en situación de vulnerabilidad el goce y ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales, en igualdad de condiciones¹⁶⁵”, esto, con la finalidad de que, mediante las acciones implementadas por los sujetos obligados sean eliminadas las brechas físicas, comunicacionales, normativas o de cualquier otro tipo que puedan obstaculizar el pleno ejercicio de los derechos humanos antes mencionados.

Los criterios consideran diversas acciones que los sujetos obligados deben implementar progresiva y transversalmente, entre las cuales se encuentran que en sus instalaciones se procuren condiciones dignas para que las personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres embarazadas y personas con alguna limitación motriz que ingresen, se desplacen y permanezcan en ellas; la difusión de información en formatos accesibles cuyo texto sea redactado con lenguaje sencillo, de forma simple, clara, directa, concisa y organizada, con perspectiva de género e incluyente, y deberán incluir texto en lenguas indígenas, o utilizan para ello el sistema de escritura braille; y en su caso, brindar asesoría con el apoyo de intérpretes de lenguas indígenas y de lengua de señas, personalmente, por teléfono, correo electrónico, correo postal, utilizando un formulario en página web o cualquier otra vía que determine el propio sujeto obligado; realizar adaptaciones al portal web institucional que faciliten a todas las personas el acceso y el uso de información, bienes y servicios disponibles, independientemente de las limitaciones que

¹⁶⁴ Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, *Criterios para que los sujetos obligados garanticen condiciones de accesibilidad que permitan el ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales a grupos vulnerables*, numeral segundo, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2016. Documento consultado el 20 de diciembre de 2020 en https://cotaipec.org.mx/repositorio/uploads/unidad_asesoria/file_5ee4265951970.pdf

¹⁶⁵ *Idem*.

tengan quienes accedan a éstas o de las limitaciones derivadas de su entorno, sean físicas, educativas o socioeconómicas.

La finalidad que se persigue es posibilitar a cualquier persona no especializada en la materia, el solicitar, entender, poseer y usar la información en posesión de los sujetos obligados, lo que en parte motivó un proceso de rediseño de la plataforma nacional de transparencia con el que se pretende mejorar el uso, acceso y navegación intuitiva que facilite el acceso universal y, en consecuencia, fortalecer el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades. Para ello se observaron las Pautas de Accesibilidad al Contenido de la Web elaboradas por el Consorcio Mundial de la Web (W3C) en su versión 2.1. Además, el rediseño se enfocó en hacer que la totalidad de la plataforma fuese accesible desde dispositivos móviles y teléfonos inteligentes.

Lo anterior incluye ajustes al lenguaje comunicativo para retirar tecnicismos legales y formalismos que faciliten la comprensión de la plataforma. Para lograrlo al nombrar a las obligaciones comunes y específicas se manejaron términos comprensibles para la ciudadanía, se redujo en el número de clics necesarios para consultar un registro, y se incorporaron herramientas para difundir consultas al SIPOT en redes sociales y medios electrónicos. Este rediseño también simplificó el proceso para realizar denuncias por incumplimiento de las obligaciones de transparencia; así como los formularios que se utilizan para solicitar acceso a la información, ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales (ARCO) e interponer recursos de revisión ante los organismos garantes. Para evitar confusión al usuario, retiraron el acceso al sistema que permite la comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados. Todo lo anterior sin duda, representa un gran esfuerzo al dejar plasmado en la norma que en nuestro país se debe hacer lo posible por garantizar el efectivo derecho de acceso a la información.

5.3 Los tecnicismos en la defensa de acceso a la información.

Hay una crítica a lo complejo de la jurisdicción, una crítica que trasciende más allá de fronteras físicas y temporales señala el Dr. Rubén Díaz¹⁶⁶ quien en defensa de quien ejerce su derecho de acceso a la información pública argumenta que el procedimiento para ello, incluido en su caso el recurso de revisión debe sustanciarse de manera sencilla y expedita.

¹⁶⁶ Díaz López, Rubén, *Críticas a la transparencia 3.0* en Muñoz Delgado, José Alfredo (ed.2018), La voz que clama, núm. 3B/2018, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, p. 51-56.

Sin embargo, es la misma ley general de transparencia la que genera confusión en el actuar de los organismos garantes que deben decidir si aplicar la norma de forma literal o interpretar la suplencia de la queja como el acto que consiente pasar por alto la falta de cumplimiento de algún requisito que impone ese ordenamiento jurídico para promover un recurso de revisión. Lo anterior, en función de que el artículo 144 de la ley general en comento dispone que al interponer el recurso de revisión se debe proporcionar el nombre del sujeto obligado a quien se requirió la información, el folio que fue asignado a la petición y la dirección o medio elegido para recibir notificaciones; requisitos que tal vez no representan mayor inconveniente o son de fácil identificación. Sin embargo, esto no siempre resulta así cuando el recurrente tiene que manifestar el nombre del tercero interesado se trata, o cuando debe mencionar las razones o motivos de su inconformidad y para lo cual es recurrente la frase “inconformidad con la respuesta otorgada” en caso de que le hubieren dado alguna, y que no explica del todo esas razones o motivos que exige la norma. Cuando su petición no fue atendida tampoco es muy claro para el recurrente externar su inconformidad y es común que únicamente mencione que no le dieron respuesta sin mayor explicación. En este último caso la ley de la materia es más específica cuando señala que el recurso de revisión procede en contra de la falta de respuesta a una solicitud de información, lo que facilita al organismo garante definir el rumbo de su resolución.

Algunas personas no comprenden a qué se refiere la ley cuando señala que al presentar un recurso de revisión pueden anexar pruebas y elementos que consideren procedente someter a juicio del organismo garante del asunto, y es muy común, que el recurrente no presente alegatos en el momento procesal correspondiente aun cuando se les notifica y requiere para ello.

Todo lo anterior tal vez es aún más complicado cuando la persona intenta recurrir por otra vía que no sea la Plataforma Nacional de Transparencia ya que debe identificar y plasmar la información de forma clara en su escrito de cuenta. Para quienes optan por utilizar la plataforma se simplifica la acción ya que de forma automática dicha herramienta obtiene casi todos los datos de la solicitud de información. Otra ventaja que ofrece aquélla es que el recurrente no percibe el cambio del sistema de solicitudes de información al de medios de impugnación ya que al elegir la opción queja, automáticamente se despliega el formato correspondiente.

Lo mismo sucede cuando se denuncia la falta de publicación o actualización de información considerada por la ley como obligaciones de transparencia ya que el denunciante debe identificar y plasmar de forma clara y completa en su escrito toda esa

información, por ello, resulta aparentemente más sencillo hacerlo en la misma Plataforma ya que esta permite seleccionar la opción e inmediatamente se despliega en la pantalla una carátula con los datos de la institución y la obligación a que se refiere. Para identificarse, el quejoso únicamente debe proporcionar su nombre o seudónimo y un correo electrónico al cual le serán enviadas las notificaciones que se derivan de la sustanciación del procedimiento.

Lo anterior debería ser suficiente para que en el seno de los organismos garantes y del Sistema Nacional de Transparencia, se redoblen los esfuerzos por ciudadanizar los procedimientos para la defensa del derecho de acceso a la información pública.

5.4 ¿Hacia dónde vamos?

Como consecuencia de la reforma que en materia de derechos humanos se efectuó en junio de 2011 el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que en nuestro país, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución establece.

La Carta magna obliga a todas las autoridades a que, en el ámbito de sus competencias promuevan, respeten y garanticen los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Esto se resume en un beneficio para todas las personas cuando hablamos del derecho humano de acceso a la información pública ya que si bien es cierto existen barreras que actualmente inhiben su ejercicio pleno, también lo es que la progresividad que le atribuye la Constitución permite a los responsables de garantizarlo reorientar los esfuerzos hasta lograrlo, procurando los medios posibles para ello y su aplicación a corto, mediano y largo plazo.

Lo anterior es coherente con los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 26 del Pacto de San José de Costa Rica que invocan ese principio para mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos ya reconocidos y a lo cual no es ajena la ley general de transparencia cuyo artículo 7 dispone que el derecho de acceso a la información pública o la clasificación de la misma se

interpretarán bajo los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que Estados mexicano sea parte y en la misma ley. En consecuencia, no podrá dar marcha atrás y tiene la obligación de proceder para lograr el objetivo.

No podemos pasar por alto que existen áreas de oportunidad a las que se debe prestar particular atención mediante el diseño de políticas públicas que contribuyan a lo anterior, y en su caso, rediseñar aquéllas con las que ya se cuentan. Las variables son diversas y distintas, sin embargo, se puede afirmar que de acuerdo con los estándares internacionales la ley general de transparencia de nuestro país contempla todos los ideales que para el ejercicio del derecho de acceso a la información debe contener la norma. Ahora corresponde al Sistema Nacional de Transparencia y a los organismos garantes que la conforman el hacer esto posible aún con todas las carencias que también ellos enfrentan. Una opción para concretarlo sería formalizar alianzas con los sujetos obligados y todos aquellos actores que puedan brindarles apoyo para crear una cultura de transparencia que forme parte del día a día de las personas sin importar si pertenecen o no, a algún sujeto obligado. Esto, además de allanar el camino contribuirá a dar cumplimiento a la norma. No es fácil promover y difundir el derecho de acceso a la información si no se cuentan con los recursos económicos, materiales y humanos para ello; tampoco lo es implementar ajustes razonables si no se cuenta con presupuesto para cubrir los honorarios del intérprete de alguna lengua indígena o de señas, o cuando por falta de recursos humanos o materiales no pueden llegar a las comunidades en las que lidian con otros obstáculos como la falta de conexión a Internet, equipos de cómputo, teléfono inteligente, o simplemente no saben leer ni escribir.

El principio de progresividad de los derechos humanos implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento y eso es lo que ha procurado el Sistema Nacional de Transparencia al emitir lineamientos para que, aunque paulatino, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se concrete lo más expedita y eficazmente posible.

Muestra de ello son las bondades que aún con sus deficiencias nos ofrece la Plataforma Nacional de Transparencia mediante la cual se puede desde cualquier parte del mundo consultar y solicitar información pública de todos los sujetos obligados del país, y en su caso, recurrir su respuesta o la falta de esta y denunciar el incumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Este repositorio nacional también es ejemplo del esfuerzo que se realiza al compararlo con ejercicios similares que no se han consolidado como el que ha emprendido

el Sistema Nacional Anticorrupción con la Plataforma Digital Nacional que se compone de seis sistemas como son el de evolución patrimonial de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; el sistema de servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el sistema de información pública de contrataciones y los sistemas de fiscalización y denuncias. Estos dos últimos no se han puesto en marcha.

Adicionalmente, se pueden mencionar que como política pública, el derecho de acceso a la información cuenta con un aliado en el Plan DAI cuyo objetivo general es incrementar que la población aproveche el derecho de acceso a la información y promover la incidencia colectiva en la solución de los principales problemas públicos y comunitarios de nuestro país ya que además de no excluir a los grupos considerados vulnerables, ha sido adaptado para continuar aplicándolo aún con las restricciones que la propagación del virus Covid-19 ha impuesto a nivel mundial. Este ejercicio pretende crear una red de facilitadores que generan conocimiento con la finalidad de aprovechar el derecho de acceso a la información pública y a su vez, replican la capacitación para la formación de nuevos facilitadores. En su implementación participan el Instituto Nacional de Transparencia, el organismo garante y un representante de la entidad federativa en la que se ejecuta; también se solicita la participación de una institución de educación superior y de la sociedad civil organizada. Potenciar el ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública facilita en términos de este Plan aprovechar sus dos vertientes para utilizarlo por sí mismo y como herramienta para conocer, proteger o ejercer otros derechos y que este beneficio sea para el mayor número de personas posible, de manera particular para los grupos vulnerables.

Probablemente esos esfuerzos, aunque representan un gran avance no son suficientes y por el momento no significan la solución. Sin embargo, debemos confiar en que el principio de progresividad impedirá que se dé marcha atrás en los niveles de cumplimiento que se han logrado para la protección y garantía del derecho humano de acceso a la información pública que es el que nos ocupa.

VI. Conclusiones.

1. En México el ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública es reglamentado en una ley general que cumple con creces la mayoría de los indicadores que según los especialistas debe de contener una ley en la materia. En consecuencia, ha sido

elogiada a nivel mundial hasta llegar a ocupar el segundo lugar de una lista de 139 legislaciones.

2. No obstante, las personas aún desconocen que cuentan con ese derecho y peor aún, al ejercerlo se encuentran con diversos obstáculos como la brecha digital ya que por disposición legal deben utilizar la Plataforma Nacional de Transparencia para cuyo uso es necesario contar con conexión a Internet, y un equipo de cómputo o un teléfono inteligente, a lo que se suma la barrera del lenguaje ya que está diseñada en español.

3. De los 80 millones de usuarios de Internet que hay en México únicamente poco más del 3 por ciento ha presentado una solicitud formal de información y el 16 por ciento ha consultado una página de gobierno.

4. Las personas que consulten el sistema de portales de obligaciones de transparencia de la plataforma nacional encontrarán información de al menos 7 mil 968 sujetos obligados, lo que representa más de tres mil millones de registros en un tipo de formato no accesible para todas aquéllas y si bien es cierto por disposición legal se deben realizar ajustes razonables para que el ejercicio de este derecho sea eficaz, las acciones para garantizar la participación e inclusión plena en equidad de condiciones y sin discriminación alguna no han sido suficientes para el goce y ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y de protección de datos personales, sobre todo, para los grupos en situación de vulnerabilidad.

5. Si lo anterior no es suficiente, el exceso de tecnicismos utilizados obligó al Instituto Nacional de Transparencia a utilizar un lenguaje más sencillo que permitiera a los usuarios mayor y mejor comprensión de la información que en la plataforma se proporciona. Este mismo medio electrónico ha sufrido modificaciones en su diseño para permitir que las solicitudes de información pública, recursos de revisión y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de transparencia puedan ser presentadas con el mínimo de esfuerzo para los solicitantes y quejosos.

6. Existen políticas públicas como el Plan DAI, sin embargo, falta camino por recorrer. La cultura de la transparencia no es efectiva en tanto el ejercicio del acceso a la información pública no lo sea, en consecuencia, la participación ciudadana será mínima y el descontento en torno a las instituciones públicas mayor.

7. Por todo lo anterior, la progresividad resulta ser el principio que, al parecer, será esencial para culminar de forma exitosa este proceso en nuestro país.

Bibliografía

- Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (Coords.) *Derecho a la información y derechos humanos, Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 37.
- Díaz López, Rubén, *Críticas a la transparencia 3.0* en Muñoz Delgado, José Alfredo (ed.2018), *La voz que clama*, núm. 3B/2018, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes.
- Esquivel, Gerardo, Ibarra Palafox, Francisco, Ugarte, Pedro (comps,) *Cien ensayos para el Centenario*, México, UNAM, 2017, Estudios Jurídicos, t. II.
- Fierro, Ana Elena, Gil-García, J. Ramón, *Más allá del acceso a la información, el uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público*, en Cejudo, Guillermo M, López-Ayllón, Sergio, Ríos Cázares, Alejandra (eds.), *La política de transparencia en México, Instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012.
- Fuenmayor Espina, Alejandro, *El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información Pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José C. R., Oficina de la UNESCO para América Central, 2004.
- Gómez Gallardo, Perla, (Coord.) *Derecho de la Información, reflexiones contemporáneas*, México, Jus Libreros y Editores, 2012.
- González Llaca, Edmundo, (Coord.) *La Revolución del Derecho de acceso a la información ¿Para qué sirve?*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2012, http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/revo_dere.pdf
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *INFOMEX*, México, 2007.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información*, 2019, <http://rendiciondecuentas.org.mx/diccionario-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/>
- Licona, Vite Cecilia, *La transparencia en México, antecedentes, situación actual y perspectivas* en Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación LXIII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, tomo 2.

- López Ayllón, Sergio, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015, Cuadernos de Transparencia 17.
- *Democracia y acceso a la información*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/09_Democracia%20y%20acceso%20a%20la%20informacio%CC%81n.pdf
- *La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el ejecutivo federal en Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, D.F. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1407/3.pdf>
- López Noriega, Saúl, *Transparencia y el nuevo sistema de derechos humanos*, México, 2015, Cuadernos de Transparencia 22.
- Mendel, Toby, *Libertad de Información: Comparación Jurídica*, Segunda Edición, traducción al español a cargo de la Consejería de Comunicación e Información para los países andinos, UNESCO/Quito Rosa M. González, consejera Favio Almeida. Traducción: Sam DuBois, 2008, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000158450_spa
- Merino, Mauricio, *El desafío de la transparencia, una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*, México, Instituto Federal Electoral del Distrito Federal, México, Instituto Federal Electoral del Distrito Federal, 2005, Colección Sinergia número 5, <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/sinergia/Sinergia2005.pdf>
- Mesa Carrillo, Miguel, *Transparencia. La gran reforma en México*, en Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas. Tomo 2, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación LXIII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México 2015.
- Orme, Bill, *Acceso a la Información: Lecciones de la América Latina*, UNESCO, 2017, Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información 8, <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002498/249837S.pdf>
- Pérez Pintor, Héctor, *La arquitectura del derecho de la información en México Un acercamiento desde la Constitución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012.

Recio Gayo, Miguel (Coord.), *Transparencia y el acceso a la información pública gubernamental a través de internet*, en *La Constitución en la Sociedad y Economía Digitales: Temas Selectos de Derecho Digital*, México, SCJN, Centro de Estudios Constitucionales, 2016.

Legislación

Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción iv del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, https://cotaipec.org.mx/repositorio/uploads/unidad_asesoria/file_5a70d28b94570.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos, <http://200.33.14.21:83/20121116060953-23.pdf>

Declaración Universal de Derechos Humanos, <http://200.33.14.21:83/20150925053139-187.pdf>

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia, https://cotaipec.org.mx/repositorio/uploads/unidad_asesoria/file_5903cadb9fce5.pdf

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, <http://200.33.14.21:83/20141127054510-373.pdf>

Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Consejo Nacional, *CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-08 1, Acuerdo mediante el cual se modifican los Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción*

iv del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la plataforma nacional de transparencia; así como los criterios y formatos contenidos en los anexos de los propios lineamientos, derivado de la verificación diagnóstica realizada por los organismos garantes de la federación y de las entidades federativas; asimismo se modifican las directrices del pleno del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en materia de verificación diagnóstica de las obligaciones de transparencia y atención a la denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia, 2017,
https://cotaipec.org.mx/repositorio/uploads/unidad_asesoria/file_5a70d28b94570.pdf

----- Criterios para que los sujetos obligados garanticen condiciones de accesibilidad que permitan el ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales a grupos vulnerables,
https://cotaipec.org.mx/repositorio/uploads/unidad_asesoria/file_5ee4265951970.pdf

Documentos electrónicos

Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE), Organización de los Estados Americanos, *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos,* 2013,
<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>

Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estudio Especial Sobre el Derecho de Acceso a la Información,* 2007,
<http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>

Fumega, Silvana, *El uso de las tecnologías de información y comunicación para la implementación de leyes de acceso a la información pública,* Santiago, Chile, Ediciones Consejo para la Transparencia, 2014,
http://redrta.cplt.cl/_public/public/folder_attachment/55/1a/1a3b_6f48.pdf

Guerra Ford, Oscar M., *Plataforma Nacional de Transparencia,* Guadalajara, Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del

Estado de Jalisco, 2016, Caja de Cristal, año 2, número 5, https://www.itei.org.mx/v3/documentos/estudios/caja_de_cristal_no_5_2016.pdf

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *Plataforma Nacional de Transparencia, información estadística*, 2020, http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/InfoEstadisticaPNT_Ligas.pdf

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *Plan nacional de socialización del derecho de acceso a la información*, 2018, <http://proyectos.inai.org.mx/plandai/>

Mendel, Toby, *Libertad de información: un derecho humano protegido internacionalmente*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, Revista Derecho Comparado de la Investigación, núm. 1, enero – junio, disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/decoin/article/view/33033/29996>

Serrano, Sandra, *Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos*, México, FLACSO-México, p. 5, disponible en <http://www.cjslp.gob.mx/SEMINARIO/programa/Panel%20IV/Enfoque%20de%20derechos.%20Operacionalizacio%C2%B4n%20de%20esta%C2%B4ndares%20internacionales.pdf>

Informes de organismos, asociaciones u órganos de Gobierno

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, *Informe anual de labores 2020*, 2021, https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/?page_id=519

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2019*, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid_2019_principales_resultados.pdf

Organización de los Estados Americanos, *Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública*, Comité Jurídico Interamericano, 2020, http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/boletines_informativos_DDI_iCJI_Acceso_Informacion_Publica_Ley_Modelo_Marzo-2020_propuesta.pdf

Páginas de Internet

Center for Law and Democracy, <https://www.law-democracy.org/live/>

Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche,
www.cotaipec.org.mx

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Comunicado de prensa núm. 103/20, Nota técnica*, 2020,
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Cevinai, <https://cevinai-snt.inai.org.mx/course/index.php?categoryid=1>

Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, <https://izai.org.mx/>

Fecha de recepción: 29 de marzo de 2021.

Fecha de aceptación: 13 de julio de 2021.