

Q uórum 135 Legislativo

Número especial: Reflexiones sobre la pandemia por COVID-19

**Retos en la legislación ambiental mexicana para
enfrentar el surgimiento de nuevas pandemias**

Alya Ramos Ramos Elorduy

**Manejo de datos personales en situaciones
de emergencia sanitaria: pendientes
legislativos mostrados por
la pandemia del COVID-19**

Israel Palazuelos Covarrubias

**El Poder Legislativo ante la
contingencia sanitaria: desafíos,
posibilidades y oportunidades.
Aproximaciones a partir de la
experiencia de la Cámara de Diputados**

Ana Gabriela Núñez Pérez

**Las tecnologías y el acceso a la justicia en
México durante y después de la pandemia
de COVID-19**

Gustavo Eduardo Marín Hernández

**Igualdad y conciliación en la vida
laboral y familiar en
tiempos de pandemia**

Beatriz Rojas Venegas

**La reforma a la Ley Federal del
Trabajo sobre teletrabajo: un
nuevo paradigma laboral en
tiempos de confinamiento social**

José Stalin Muñoz Ayora

Q uórum 135 Legislativo

Es una publicación del Centro de Estudios
de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

MESA DIRECTIVA

Presidente

Dip. Sergio Carlos Gutiérrez Luna

Vicepresidentes

Dip. Karla Yuritz Almazán Burgos

Dip. Santiago Creel Miranda

Dip. Marcela Guerra Castillo

Secretarios

Dip. Brenda Espinoza López

Dip. Karen Michel González Márquez

Dip. Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel

Dip. Jasmine María Bugarín Rodríguez

Dip. Reginaldo Sandoval Flores

Dip. Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz

Dip. María Macarena Chávez Flores

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente

Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez

Integrantes

Dip. Moisés Ignacio Mier Velazco

Dip. Jorge Romero Herrera

Dip. Carlos Alberto Puentes Salas

Dip. Alberto Anaya Gutiérrez

Dip. Jorge Álvarez Máynez

Dip. Luis Ángel Xarriel Espinosa Cházaro

Secretaría General

Graciela Báez Ricárdez

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Hugo Christian Rosas de León

Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

Juan Carlos Cummings García

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Juan Carlos Cervantes Gómez

Director General del CEDIP

Hasuba Villa Bedolla

Directora de Estudios de Constitucionalidad

Noé Luis Ortiz

Director de Estudios Parlamentarios

Marcial Manuel Cruz Vázquez

Director de Estudios Jurídicos

Saúl Pérez Trinidad

Responsable de la Dirección de Estudios Legislativos

H. Cámara de Diputados, LXV Legislatura

Septiembre, 2021



Diseño y formación
Miguel Angel Ramírez Hernández

Fotografía de portada
Comunicación Noticias Cámara de Diputados

ISSN: 1870-7270
Reserva de derechos:
04-2019-070116123600-102

Q uórum Legislativo 135

Publicación del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, con domicilio en Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15690, Ciudad de México. Editada y distribuida por la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Q

uórum **135**
Legislativo

Índice

Presentación	07
Retos en la legislación ambiental mexicana para enfrentar el surgimiento de nuevas pandemias Alya Ramos Ramos Elorduy	11
Manejo de datos personales en situaciones de emergencia sanitaria: pendientes legislativos mostrados por la pandemia del COVID-19 Israel Palazuelos Covarrubias	53
El Poder Legislativo ante la contingencia sanitaria: desafíos, posibilidades y oportunidades. Aproximaciones a partir de la experiencia de la Cámara de Diputados Ana Gabriela Núñez Pérez	113
Las tecnologías y el acceso a la justicia en México durante y después de la pandemia de COVID-19 Gustavo Eduardo Marín Hernández	181
Igualdad y conciliación en la vida laboral y familiar en tiempos de pandemia Beatriz Rojas Venegas	243
La reforma a la Ley Federal del Trabajo sobre teletrabajo: un nuevo paradigma laboral en tiempos de confinamiento social José Stalin Muñoz Ayora	287

Presentación

La pandemia del COVID-19, provocada por el virus SARS-CoV-2, trajo consigo una emergencia sanitaria cuyas consecuencias han trascendido al plano de la salud, generando una problemática que ha implicado una serie de retos y desafíos para las diversas actividades que la humanidad misma venía desarrollando cotidianamente, desde los cambios en las rutinas individuales, laborales y familiares hasta el replanteamiento de las actividades económicas, sociales, públicas y de gobierno. Lo anterior precisó afrontar tal situación con la implementación de respuestas y soluciones creativas, innovadoras para reactivar todas las actividades sin poner en riesgo la salud. Para ello, las nuevas tecnologías de información y comunicación, así como las plataformas digitales, internet y actividades electrónicas cobraron un papel importante.

Desde el ámbito público se ha enfrentado un desafío múltiple: por un lado, la atención inmediata en materia de salud pública, por otra, mitigar las diferentes implicaciones que, en diversos ámbitos, ha generado la pandemia, así como comenzar a trazar las políticas para que las afectaciones de una emergencia, así como las ocasionadas por el fenómeno presente, en un futuro sean menores. Todo ello requiere y es digno de ser documentado como parte de la memoria histórica de un fenómeno de tal envergadura como lo es el que representa la pandemia.

De esta forma, en la edición 135 de Quórum Legislativo les entregamos una perspectiva desde la investigación parlamentaria, sobre algunos de los diversos matices que ha tenido la pandemia, así como el estudio de sus orígenes, implicaciones, retos, impacto en los diseños institucionales, normativos y legislativos. El ejemplar que se presenta consta de seis artículos que abordan desde diversas disciplinas, temas circunscritos en el hito que ha representado la llegada del COVID-19, lo anterior en virtud de ser un número temático cuyo objetivo se centra en dejar reflexionar acerca del que hasta la fecha sigue siendo uno de los acontecimientos de mayor impacto en la humanidad.

Destaca también en este número especial la participación de las y los investigadores integrantes del servicio profesional de carrera incorporados a las direcciones del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, por lo que se aprecia que las investigaciones son abordadas desde la perspectiva multidisciplinaria y transdisciplinaria que ha comenzado a desarrollarse en este Centro.

En la presente edición de Quórum Legislativo, la relación entre la pandemia y medio ambiente resalta como un planteamiento central, al respecto, Alya Ramos presenta, desde la biología, un trabajo enfocado en el análisis de los alcances y las limitaciones de la legislación ambiental mexicana para frenar las causas que favorecen el surgimiento de nuevas pandemias, a partir del entendimiento de la relación entre medio ambiente, enfermedades zoonóticas y pandemias, y las causas que favorecen el surgimiento de estas enfermedades.

Desde un enfoque de derechos, Israel Palazuelos señala que, como una consecuencia de la pandemia, al ser un fenómeno multifacético, se podrían vulnerar los datos personales y la privacidad de la gente con el objetivo de preservar la salud y la vida, bajo ese contexto, presenta diferentes preocupaciones en torno al tema y examina documentalmente tanto la normatividad vigente y algunos procesos que involucran el tratamiento de datos, como las propuestas de ley en el Congreso y recomendaciones provenientes de instancias fuera de México.

El papel que ha desempeñado el Poder Legislativo, a partir de la experiencia de la Cámara de Diputados, para afrontar la pandemia y sus efectos es abordado por Ana Gabriela Núñez quien desarrolla, los procesos de adaptación que sufrió este Poder como parte de las instituciones del Estado mexicano, ante los desafíos impuestos por el COVID-19. Proporciona también un panorama general sobre el trabajo legislativo que permitió responder a la crisis ocasionada, destacando una idea fundamental: el Congreso debe sesionar.

Gustavo Eduardo Marín, resalta una preocupación sobre el acceso a la justicia durante la pandemia por COVID-19, señalando el uso de tecnologías en los procesos judiciales como una alternativa para afrontar la situación, sin embargo, destaca la falta de una regulación para incorporar herramientas de justicia digital en todo el país, así mismo, como parte de la investigación realiza una revisión documental y comparativa con el objetivo de describir las medidas que han permitido a los poderes judiciales implementar las tecnologías, contribuyendo a incrementar el acceso a la justicia y a proteger la salud de la población.

Beatriz Rojas, explora la conciliación de las actividades familiares y laborales, particularmente la igualdad en la distribución de las cargas de trabajo en las obligaciones domésticas, así como la implementación de la figura de trabajo a distancia por causas de fuerza mayor, para mantener continuidad en el sector laboral a consecuencia de la pandemia de COVID-19.

Por su parte, José Stalin Muñoz, analiza la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2021 sobre teletrabajo aprobada durante la pandemia de COVID-19, bajo la óptica de las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, a través de un análisis comparativo del texto aprobado por el Congreso de la Unión con la legislación de siete países diferentes.

De esta forma, los trabajos que componen este número, buscan abonar a la reflexión de un fenómeno cuya ocurrencia sigue impactando en la actualidad y que derivado de sus efectos continuará teniendo repercusiones en el futuro, en ese sentido, los análisis vertidos constituyen insumos para el trabajo legislativo que ha jugado un papel central en la forma en la que se ha enfrentado la crisis ocasionada por la pandemia.

Esta entrega constituye un número especial que destaca la importancia de una emergencia sin precedentes, al tiempo de representar el fortalecimiento del compromiso que se tiene en la generación de conocimiento e investigación de calidad, oportuna y pertinente. Así mismo permite reconocer que a pesar del desafío impuesto, la Cámara de Diputados, demostró fortaleza, resistencia y una capacidad de adaptación importante para seguir funcionando ante condiciones cambiantes e inciertas, implementando innovación tanto en sus procesos como en la búsqueda de nuevas soluciones y sobre todo en la manera de continuar dialogando y deliberando como función esencial del Congreso.

Hugo Christian Rosas de León

Secretario de Servicios Parlamentarios

RETOS EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL MEXICANA PARA ENFRENTAR EL SURGIMIENTO DE NUEVAS PANDEMIAS

CHALLENGES IN MEXICAN ENVIRONMENTAL LEGISLATION TO FACE THE EMERGENCE OF NEW PANDEMICS

Alya RAMOS RAMOS ELORDUY¹

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es analizar los alcances y las limitaciones de la legislación ambiental mexicana para frenar las causas que favorecen el surgimiento de nuevas pandemias. Se describe la relación entre medio ambiente, enfermedades zoonóticas y pandemias, y las causas que favorecen el surgimiento de estas enfermedades. Para dar cumplimiento al objetivo se toma como eje de análisis la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. La evidencia sugiere que las principales causas asociadas a la transmisión de estas enfermedades son el cambio de uso de suelo y la pérdida de biodiversidad. Si bien las disposiciones e instrumentos establecidos en la legislación ambiental mexicana presentan limitantes, pueden ser fortalecidos.

PALABRAS CLAVE: crisis ambiental global, enfermedades zoonóticas, COVID-19, legislación ambiental.

ABSTRACT: The aim of is to analyze the scope and limitations of Mexican environmental legislation to curb the drivers that contribute the emerge of new pandemics. The relationship between the environment, zoonotic

¹ Investigadora “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Ciencias por la Universidad Nacional Autónoma de México.

diseases and pandemics, and the drivers that contribute on the emergence these diseases are described. To reach the aim of the paper, the analysis is pivoted on General Environmental Protection Law (*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* in Spanish). The evidence suggests that land-use change and biodiversity loss are the main causes associated with the transmission of zoonotic diseases. Although the provisions and instruments established by Mexican environmental legislation are limited, they can be enforced.

KEYWORDS: environmental global crisis, zoonotic diseases, COVID-19, environmental legislation.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Medio ambiente, enfermedades zoonóticas y pandemias.* III. *Alcances y limitaciones de la legislación ambiental en México para regular las causas asociadas al surgimiento de enfermedades zoonóticas.* IV. *Conclusiones.* V. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

Los grandes problemas ambientales a escala global han tomado relevancia en la agenda internacional y nacional desde la segunda mitad del siglo XX. En México, a partir de la reforma a los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se dio en 1987, se incorpora como principio que el Estado debe velar por la protección del ambiente en su conjunto, con lo que se establecieron las bases para la regulación integral en la materia en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

A pesar de lo anterior, los problemas ambientales no solo no han podido frenarse, sino que siguen aumentando. En los últimos 50 años, la extracción de recursos naturales y energía se ha triplicado, en consecuencia, tres cuartas partes de las masas continentales y dos tercios de los océanos presentan algún tipo de perturbación humana.² Se estima que para 2015 el uso antrópico había afectado directamente a más de 70% de la superficie terrestre sin hielo del mundo: 12% se convirtió en tierras de cultivo, 37% en pastos y 22% en bosques gestionados o plantados. Si la trayectoria persiste, se espera que el aumento del cambio de uso de la tierra continúe con un potencial de mil millones de hectáreas de tierras despejadas a nivel mundial para 2050.³ Además, un millón de los 8 millones de especies de plantas y animales que se calcula existen en el planeta, están en peligro de extinción.⁴ Lo anterior nos ha llevado a una crisis ambiental global sin precedentes con implicaciones a nivel planetario, regional y local, que vulnera el derecho a un medio ambiente sano, aumenta las desigualdades sociales y ha puesto en riesgo el cumplimiento de otros derechos, como el de la salud.

2 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, *Making Peace with Nature: A scientific blueprint to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies*, (5 de julio de 2021), <https://www.unep.org/resources/making-peace-nature>.

3 PLATAFORMA INTERGUBERNAMENTAL CIENTÍFICO-NORMATIVA SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS, *Workshop Report on Biodiversity and Pandemics of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn, IPBES secretariat, 2020, pp. 18-22.

4 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, *op. cit.*

La relación entre la crisis ambiental global y cómo esta puede vulnerar el derecho a la salud se puso en evidencia con la aparición de un nuevo virus, el coronavirus SARS-CoV-2, causante de la enfermedad COVID-19,⁵ a su vez, el surgimiento de esta enfermedad exhibió el riesgo que enfrenta la humanidad ante nuevas zoonosis, término que hace referencia a enfermedades infecciosas que pasan de los animales a los humanos, las cuales se ven favorecidas ante diferentes impulsores de cambio, es decir, factores que provocan cambios en los ecosistemas e incluso en todo el sistema de la tierra.⁶ Ante esto, diversas organizaciones internacionales han impulsado el enfoque de *una sola salud*, que parte de la premisa de que el bienestar de la población será cada vez más difícil de mantener en un planeta donde la salud de los ecosistemas está comprometida. Con base en lo anterior, el objetivo de este trabajo se centra en analizar los alcances y limitaciones de la legislación ambiental mexicana para frenar las causas que puedan favorecer el surgimiento de nuevas pandemias; se plantea como hipótesis que esta presenta disposiciones e instrumentos pertinentes, pero con insuficiencias que podrían ser fortalecidas.

En el apartado II se describe qué es la zoonosis, cuáles son las principales enfermedades zoonóticas que ha enfrentado la humanidad, cómo estas se relacionan con la aparición de nuevas pandemias y cuáles son las causas que favorecen el surgimiento de enfermedades zoonóticas. Posteriormente, en el apartado III, se analizan los alcances y limitaciones de la legislación ambiental en México para regular dichas causas. El análisis se acota a las bases constitucionales y a las disposiciones e instrumentos de política ambiental establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En algunos casos se analizan las disposiciones y/o instrumentos de las leyes secundarias ambientales, debido a la naturaleza difusa de la legislación ambiental que hace necesaria su sectorización en materias específicas y que se correlacionan con los aspectos más relevantes de

⁵ El nombre se construyó con las palabras *corona*, *virus* y *disease* (enfermedad en inglés), así como con el número 19, que representa el año en que surgió.

⁶ MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación. Resumen*, (17 de agosto de 2021), <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.3.aspx.pdf>.

la problemática ambiental, en este caso particular relacionada con las enfermedades zoonóticas. Finalmente, en el apartado IV se presentan las conclusiones más relevantes de este trabajo.

II. MEDIO AMBIENTE, ENFERMEDADES ZONÓTICAS Y PANDEMIAS

Los seres humanos, al igual que todos los seres vivos, modificamos nuestro ambiente. Sin embargo, la intensidad de los cambios que como humanidad hemos causado ha aumentado de manera exponencial y es consecuencia de las formas de extracción, transformación y uso de los recursos naturales, asociada al modelo de desarrollo impulsado a partir de la Revolución Industrial.⁷ Ante esto, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, reconoció la conexión entre el desarrollo y el medio ambiente y derivó en la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y en la Declaración de Río (1992), en donde 105 países mostraron su compromiso para analizar el estado del medio ambiente y su relación con la economía y la ciencia en un contexto político.⁸

A pesar de estos y otros importantes esfuerzos, este modelo de desarrollo sigue deteriorando el sistema de soporte del planeta, lo cual nos tiene ante una crisis ambiental global sin precedentes. En 2005, la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio concluyó que los cambios en los ecosistemas fueron más rápidos a partir de la segunda mitad del siglo XX que en cualquier otro momento de la historia de la humanidad, como resultado de las propias actividades humanas y comprometiendo el bienestar de la propia humanidad.⁹ En 2009, el Centro de Resiliencia de Estocolmo planteó que existen procesos que regulan la estabilidad y

7 EQUIHUA ZAMORA, Miguel *et al.*, “Cambio global: el antropoceno”, *Ciencia Ergo Sum*, México, vol. 23, núm. 1, marzo-junio de 2016, pp. 67-75.

8 URQUIDI, Víctor, “Economía y Medio Ambiente”, en GLENDER Alberto y LICHTINGER Víctor (comps.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 51, 52, 60 y 61.

9 MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and human well-being*, Washington, DC, Island press, 2005, vol. 5, p. 8.

la resistencia del sistema de la tierra y propuso nueve límites planetarios, dentro de los cuales la humanidad puede continuar desarrollándose y prosperar para las generaciones venideras.¹⁰ Estos límites son: 1) el agotamiento del ozono estratosférico, 2) la pérdida de integridad de la biosfera, que trae como consecuencia pérdida de biodiversidad y extinciones a tasas nunca antes vistas, 3) contaminación química de la atmósfera, 4) el cambio climático, 5) la acidificación del océano, 6) el consumo excesivo de agua dulce y la alteración del ciclo hidrológico global, 7) el cambio de uso de suelo, 8) la alteración de los flujos de nitrógeno y fósforo de la biosfera y los océanos y 9) la carga de aerosoles atmosféricos. Posteriormente, en 2015, el mismo Centro propuso centrar la atención en dos de ellos, el cambio climático y la integridad de la biosfera, debido a que operan al nivel de todo el sistema de la tierra y están interconectados con el resto de los procesos que regulan la estabilidad y la resistencia del sistema planetario.¹¹

A partir de lo anterior, una de las preguntas medulares se ha centrado en definir cómo la crisis ambiental global está afectando el bienestar de las personas; ante esto, la Organización de las Naciones Unidas ha reconocido que uno de los desafíos se centra en la relación entre la crisis ambiental global y las implicaciones en la salud humana, entre las que destaca el aumento del riesgo de la transmisión de enfermedades zoonóticas al ser humano.¹² Como prueba de esto la humanidad enfrenta una crisis sin precedentes, la pandemia del COVID-19, la cual se debe a la transmisión de un virus que se encontraba en al menos un hospedero silvestre y que fue capaz de infectar a un grupo de humanos y rápidamente esparcirse a todas las poblaciones humanas del mundo.¹³

Para tener una mejor comprensión de qué es y cómo ocurre esto, a continuación se especifica qué es la zoonosis y cómo se relaciona con el surgimiento de pandemias; posteriormente se hace una recapitulación de las principales enfermedades zoonóticas que han afectado al ser

¹⁰ ROCKSTRÖM, Johan et al., "Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity", *Ecology and Society*, vol. 4 núm. 2, 2009, <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>.

¹¹ STEFFEN, Will et al., "Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet", *Science*, vol. 347, núm. 6223, enero de 2015, pp. 736-747.

¹² PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, *op. cit.*

¹³ RABI, Firas, "SARS-CoV-2 and Coronavirus Disease 2019: What We Know So Far", *Pathogens*, vol. 9, núm. 231, marzo de 2020, pp.1-14.

humano y se exponen los avances sobre la identificación del origen del SARS-CoV-2. Finalmente, se describen las principales causas que se tienen identificadas en la literatura internacional relacionadas con el surgimiento de enfermedades zoonóticas.

1. Significado de la zoonosis y su relación con las pandemias

El término zoonosis se atribuye a Rudolf Virchow, quien en el siglo XIX usó esta palabra para referirse a aquellas enfermedades compartidas entre el ser humano y los animales. En 1956, la Organización Mundial de la Salud definió este concepto como aplicable a cualquier enfermedad que de manera natural es transmisible de los animales vertebrados al ser humano, el cual se modificó en 1959 por el comité de expertos de la misma organización, en donde se especifica que esta transmisión puede ser entre los animales y el ser humano, con la finalidad de adjudicarle un sentido más amplio.¹⁴ Es decir, se reconoce que el ser humano también puede transmitir enfermedades a los animales.

Para que una zoonosis, o enfermedad zoonótica, afecte a un animal, incluido el humano, tienen que ocurrir una serie de premisas estrechamente ligadas que incluyen a un agente zoonótico, también conocidos como microorganismos patógenos o patógenos zoonóticos, un hospedero o reservorio y la transmisión. Los agentes zoonóticos incluyen diferentes tipos de microorganismos: los virus son causantes del 45% de las enfermedades zoonóticas que se conocen, las bacterias del 28%, los parásitos del 20% y los hongos del 7%.¹⁵

Los reservorios u hospederos son aquellas especies de animales en donde los agentes zoonóticos se encuentran y están adaptados; estos pueden ser desde animales domésticos, de ganado o de vida silvestre, por ejemplo, reptiles y mamíferos.¹⁶ La mayoría de los virus zoonóticos conocidos se encuentran en cinco órdenes de mamíferos que incluyen a diferentes especies de murciélagos, roedores, primates, animales carnívoros; y distintas especies de un orden en particular, que incluye

¹⁴ FUENTES CINTRA, Maritza *et al.*, “La zoonosis como ciencia y su impacto social”, *Revista Electrónica de Veterinaria REDVET*, España, vol. VII, núm. 9, septiembre de 2006, p. 4.

¹⁵ *Ibidem*, p. 3.

¹⁶ *Ibidem*, p. 5.

animales utilizados en la ganadería, camellos y dromedarios, entre otros.¹⁷

Los agentes zoonóticos pueden tener múltiples hospederos (por ejemplo, el virus del Nilo Occidental) y en la mayoría de los casos los primeros no causan enfermedad a los segundos, debido a que están adaptados.¹⁸ Además, no todos son capaces de dar un “salto taxonómico”, es decir, transmitirse de una especie a otra de forma exitosa; en realidad algunos de ellos no pueden transmitirse en absoluto.¹⁹ Los que tienen más éxito de lograrlo son los virus de ARN, debido a su alta capacidad para mutar; sin embargo, para que esto ocurra se necesita que tengan habilidad para infectar a las células del nuevo hospedero, la adaptación del virus a este y la habilidad de dispersión a través de la población de esta nueva especie a la que infectan.²⁰

La transmisión de un agente zoonótico a un nuevo hospedero, incluido el ser humano, puede ser por contacto directo o indirecto. El contacto directo ocurre cuando se está en contacto con la saliva (incluidos los aerosoles que se generan al toser, estornudar, hablar o incluso al respirar), la sangre, la orina, las heces fecales o cualquier otro fluido del hospedero, por ejemplo, por tocar a los animales o recibir una mordida o rasguño de ellos.²¹ El contacto indirecto se da cuando se está en contacto con áreas en donde los animales viven o se mueven, así como por el contacto con objetos o superficies que hayan sido contaminados con los agentes zoonóticos, por ejemplo, al tener contacto con los espacios para la producción de ganadería intensiva, con el agua del tanque de acuarios o al introducirse a los ecosistemas naturales. También el consumo de alimentos o agua contaminados son una vía de transmisión común de las enfermedades zoonóticas, por

17 KEESING, Felicia y OSTFELD, Richard, “Impacts of biodiversity and biodiversity loss on zoonotic diseases”, *PNAS*, vol. 118, núm. 17, febrero de 2021, pp. 1-8.

18 PLATAFORMA INTERGUBERNAMENTAL CIENTÍFICO-NORMATIVA SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS, *op. cit.*, pp. 11-17.

19 KEESING, Felicia y OSTFELD, Richard, *op. cit.* pp. 1-8.

20 GARCÍA, Fernando. “Enfermedades infecciosas emergentes: interacción entre el mundo microbiano y las sociedades humanas”, *Acta Médica Costarricense*, Costa Rica, vol. 50, núm. 3, julio-septiembre de 2008, p. 139.

21 Véanse: CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION, *Zoonotic Diseases*, (8 de julio de 2021), <https://www.cdc.gov/onehealth/basics/zoonotic-diseases.html> y KEESING, Felicia y OSTFELD, Richard, *op. cit.* pp. 1-8.

ejemplo, por el consumo de leche o productos derivados de esta que no estén pasteurizados, por la mala cocción de la carne o los huevos, o por el consumo de frutas, verduras o agua que están contaminadas por las heces fecales u otras secreciones de los hospederos.²²

La transmisión de enfermedades zoonóticas a los humanos ocurre con frecuencia en todo el mundo, pero la mayoría de estas no pueden causar una transmisión mayor entre las personas. A veces, estas enfermedades pueden transmitirse a unas cuantas personas, pasando por algunos ciclos de transmisión y causando brotes limitados. Cuando los patógenos se propagan a comunidades humanas densas y pueden transmitirse fácilmente de persona a persona, pueden convertirse en pandemias, debido a la propagación de la enfermedad al interior de las ciudades y a través de los viajes y las redes de comercio. Adicionalmente, muchas de estas enfermedades han desarrollado una capacidad de transmisión entre las personas, por lo que la expansión adicional de estas no requiere de hospederos animales.²³

Las enfermedades zoonóticas llamaron la atención en la opinión pública debido al surgimiento del virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19, no solo por las implicaciones de esta enfermedad en particular, sino por la posibilidad de que surjan nuevas enfermedades de este tipo. A estas se les conoce como enfermedades infecciosas emergentes, es decir, aquellas que son provocadas por un agente infeccioso recientemente identificado y anteriormente desconocido, capaz de causar problemas de salud pública a nivel local, regional o mundial.²⁴ A continuación, se presentan las evidencias que se tienen hasta el momento de estas enfermedades, desde un punto de vista histórico.

²² CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION, *op. cit.*

²³ PLATAFORMA INTERGUBERNAMENTAL CIENTÍFICO-NORMATIVA SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS, *op. cit.*, p. 2.

²⁴ JONES, Kate *et al.*, “Global trends in emerging infectious diseases”, *Nature*, vol. 451, febrero de 2008, pp. 990-995.

2. Evidencias sobre el surgimiento de enfermedades zoonóticas

El fenómeno de emergencia de las enfermedades zoonóticas no es reciente, ha estado presente desde la aparición de la especie humana, debido a que los microorganismos tienen una impresionante capacidad para adaptarse, encontrando en el ser humano un sustrato adicional para su multiplicación. Además, los cambios que las propias sociedades humanas fueron experimentando favorecieron la diseminación de este tipo de enfermedades.²⁵

La migración de los cazadores y recolectores fuera de África hace unos 50 mil a 100 mil años, expuso a los seres humanos a nuevas infecciones en regiones distantes. Posteriormente, hace aproximadamente 10 mil años, las enfermedades zoonóticas se vieron favorecidas cuando los pueblos nómadas pasaron a ser sociedades basadas en las actividades agrícolas, como resultado de tener comunidades más densamente pobladas, domesticar ganado y generar mayores desechos, lo que a su vez fue aprovechado por otros animales como roedores, perros y gatos, generando condiciones para la transmisión de los microorganismos al ser humano. Así, ocasionalmente, un microorganismo patógeno pudo haber reunido las capacidades apropiadas para adaptarse al ser humano como nuevo hospedero y, si el número de individuos susceptibles era el adecuado, el microorganismo pudo haber persistido indefinidamente como infección en estos.²⁶

De esta manera, el sarampión emergió hace unos 7 mil años, probablemente a partir del virus de la peste, y evolucionó para convertirse en una infección exclusivamente humana cuando el tamaño y la densidad de sus poblaciones eran suficientes para mantener el virus circulando sin un reservorio animal. Similarmente, la viruela se hizo epidémica hace unos 4 mil años, posiblemente a partir del virus de la viruela de los camellos, su pariente evolutivo más cercano.²⁷ También la peste negra o bubónica, que comenzó en el año 1348, tiene un origen zoonótico. Esta se atribuye a la bacteria *Yersinia pestis* que se transmitió

²⁵ Véanse: GARCÍA, Fernando, *op. cit.*, p. 140 y MORENS, David *et al.*, “The challenge of emerging and reemerging infectious diseases”, *Nature*, vol. 430, julio de 2004, pp. 242-249.

²⁶ GARCÍA, Fernando, *op. cit.*, p. 140.

²⁷ *Idem.*

de las ratas a los humanos, causando la muerte de aproximadamente 100 millones de personas en Europa, África y Asia; tan solo en Europa murió cerca del 60% de la población, afectando principalmente a las ciudades más densamente pobladas, debido a que las condiciones de hacinamiento fueron ideales para la propagación de esta enfermedad.²⁸

Durante siglos, la humanidad pareció impotente frente a estas repentinas epidemias. Sin embargo, la identificación de microorganismos específicos, como agentes causantes de una amplia variedad de enfermedades infecciosas, condujo a avances médicos sin precedentes que incluyeron el desarrollo de vacunas y antibióticos. De hecho, la era de la identificación de microorganismos apenas había comenzado cuando los optimistas de finales del siglo XIX manifestaban que se estaba logrando la erradicación de las enfermedades infecciosas. La década de 1950 fue determinante para fortalecer estas ideas, gracias al uso generalizado de la penicilina, el desarrollo de vacunas contra la poliomielitis y el descubrimiento de fármacos para la tuberculosis.²⁹

A pesar de estos indiscutibles avances, algunos expertos se mantuvieron escépticos, conscientes de las lecciones recurrentes de la historia y preocupados por el avance de las enfermedades infecciosas en los países en vías de desarrollo, así como por la resistencia a los antibióticos que se estaba observando. Richard Krause, entonces director del Instituto Nacional de Alergias y Enfermedades Infecciosas de Estados Unidos, advirtió en 1981 que la diversidad de los microorganismos seguía siendo una fuerza dinámica que amenazaba a la humanidad. Prácticamente a la par, el SIDA, una de las pandemias más devastadoras de la historia, ya estaba emergiendo insidiosamente, lo que llevó a una renovada apreciación de la inevitabilidad y las consecuencias de la aparición de enfermedades infecciosas emergentes.³⁰

Hoy se sabe que durante las últimas cinco décadas el 70% de las enfermedades infecciosas que han afectado a los humanos son de origen

²⁸ JIMÉNEZ, Henry y LUCATELLO, Simone, “Cambio climático, COVID-19 y la transición inaplazable”, en JIMÉNEZ GUANIPA, Henry y ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol (coords.), *La emergencia sanitaria COVID-19 a la luz de la emergencia climática*, Bogotá, Fundación Heinrich Böll y Red Internacional sobre Cambio Climático, Energía y Derechos Humanos, 2020, pp. 31-32.

²⁹ MORENS, David *et al.*, *op. cit.*, p. 242.

³⁰ *Idem.*

zoonótico, y en la mayoría de los casos estas provienen de un hospedero de vida silvestre. Entre estas destacan la influenza aviar (H5N1), la influenza pandémica (H1N1), el SARS, el ébola y el COVID-19, por lo que existe una preocupación mundial de que sea cada vez más frecuente el surgimiento de estas enfermedades.³¹ Aunque al inicio de la pandemia hubo algunas especulaciones de que el SARS-CoV-2 surgió de la manipulación humana de un coronavirus existente en laboratorio, no hay evidencia que respalde tal teoría, por el contrario, todo apunta a que su origen es zoonótico.

A. Avances sobre la identificación del origen del SARS-CoV-2

Los coronavirus, llamados así por los picos en forma de corona en su superficie (del latín *corona*), son un tipo de virus que se dividen en cuatro subgrupos principales: alfa, beta, gamma y delta. Los alfa y beta infectan solo a los mamíferos y por lo general causan síntomas respiratorios en humanos y gastroenteritis en otros animales. Hasta diciembre de 2019, solo se sabía que seis coronavirus diferentes infectaban a los humanos; cuatro de estos (HCoV-NL63, HCoV-229E, HCoV-OC43 y HKU1) en la mayoría de los casos únicamente causaron síntomas leves de resfriado común. En 2002-2003, el coronavirus del síndrome respiratorio agudo severo (SARS-CoV) causó una epidemia de SARS que resultó en una mortalidad del 10%; de manera similar, el coronavirus del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV) provocó una pandemia devastadora en 2012, con una tasa de mortalidad del 37%.³²

Todos los coronavirus que han causado enfermedades a los seres humanos han tenido origen animal, generalmente en murciélagos o roedores. Los brotes anteriores de betacoronavirus en humanos involucraron la exposición directa a animales distintos a los murciélagos. En el caso de SARS-CoV y MERS-CoV, la evidencia sugiere que se transmitieron directamente a los humanos a partir de los gatos algalia o

31 PLATAFORMA INTERGUBERNAMENTAL CIENTÍFICO-NORMATIVA SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS, *op. cit.*, pp. 11-17.

32 RABI, Firas, *op. cit.*, pp. 1-14.

cibetas y los dromedarios, respectivamente. El origen del SARS-CoV-2 parece ser una versión mutada de su virus más estrechamente relacionado (RaTG13), el cual fue extraído de una especie de murciélago. Con base en esto, la evidencia apunta a que el SARS-CoV-2 también se originó en los murciélagos y, después de mutar, pudo infectar a otros animales.³³

Al inicio de la pandemia se creyó que el pangolín (*Manis javanica*, un mamífero que se alimenta de hormigas y hocico largo, vendido ilegalmente para su uso en la medicina tradicional china) era el hospedero intermedio del virus SARS-CoV-2.³⁴ Sin embargo, han surgido otros estudios que proponen una amplia gama de especies de mamíferos, aves y reptiles, como otros posibles huéspedes intermediarios que también presentan coronavirus con una alta similitud.³⁵

3. Causas que favorecen el surgimiento enfermedades zoonóticas

Existe evidencia sustancial de que los impulsores de cambio subyacentes de casi todas las enfermedades infecciosas emergentes están relacionados con la crisis ambiental global. Los impulsores de cambio relacionados con el surgimiento de enfermedades zoonóticas incluyen el cambio climático, la contaminación, la extracción de la vida silvestre de su medio natural, la introducción de especies exóticas, el cambio de uso de suelo y la pérdida de biodiversidad, entre otras.³⁶ Aunque todas estas significan un riesgo potencial para la transmisión de este tipo de enfermedades, cada vez existe mayor evidencia de que el cambio de uso de suelo es una de las principales causas asociadas en la transmisión de estas enfermedades. A su vez, también ha incrementado la evidencia

33 *Idem*.

34 Véanse: FLORES-ALANIS, Alejandro *et al.*, “The receptor binding domain of SARSCoV-2 spike protein is the result of an ancestral recombination between the bat-CoV RaTG13 and the pangolin-CoV MP789”, *BMC Res. Notes*, vol. 13, núm. 398, 2020, pp. 1-6 y LAM, Tommy Tsan-Yuk *et al.*, “Identifying SARS-CoV-2-related coronaviruses in Malayan pangolins”, *Nature*, Reino Unido, vol. 583, marzo de 2020, pp. 282-285.

35 HEDMAN, Hayden *et al.*, “Host Diversity and Potential Transmission Pathways of SARS-CoV-2 at the Human-Animal Interface”, *Pathogens*, 2021, vol. 10, núm. 180, febrero de 2021, pp. 1-28.

36 PLATAFORMA INTERGUBERNAMENTAL CIENTÍFICO-NORMATIVA SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS, *op. cit.*, pp. 11-17.

sobre el papel que juega la biodiversidad y su pérdida en la disminución o aumento del riesgo en la transmisión de estas enfermedades.³⁷

En lo que se refiere al cambio de uso de suelo, tan solo Gottdenker y colaboradores identificaron que en 305 artículos publicados entre 1970 y 2014 se reportaron hallazgos que relacionaban el cambio de uso de suelo y la transmisión de enfermedades infecciosas, refiriéndose al cambio de uso de suelo principalmente como: (1) deforestación o fragmentación, (2) desarrollo agropecuario y (3) urbanización.³⁸ De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura,³⁹ la deforestación se define como *la conversión de los bosques a otro tipo de uso de la tierra (independientemente de si es inducido por humanos o no)*. Se estima que desde 1990 se han perdido 420 millones de hectáreas de bosques en todo el mundo debido a la deforestación. Sin embargo, el ritmo de pérdida ha disminuido considerablemente, la misma Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura estimó que durante 2015-2020, la tasa anual de deforestación a nivel internacional fue de 10 millones de hectáreas, en comparación con los 12 millones de hectáreas del período 2010-2015.⁴⁰ En México, la tasa anual de deforestación en el periodo de 1976 a 1993 fue de 615 mil hectáreas de cobertura vegetal. A partir de 1993 la tasa de pérdida ha disminuido,⁴¹ pero esto no significa que haya logrado frenarse.

Se han identificado numerosas causas de la deforestación de los ecosistemas naturales del mundo, entre las que destacan la expansión de las actividades agropecuarias. A nivel internacional, la superficie agrícola aumentó 3% entre 1992 y 2015, en su mayoría convertidos a partir de bosques tropicales.⁴² Se estima que la agricultura ocupa 20

37 KEESING, Felicia y OSTFELD, Richard, *op. cit.*, pp. 1-8.

38 GOTTDENKER, Nicole *et al.*, "Anthropogenic Land Use Change and Infectious Diseases: A Review of the Evidence", *EcoHealth*, vol.11, núm. 4, pp. 621-622.

39 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *Evaluación de los recursos forestales mundiales. Principales resultados*, Roma, FAO, 2020, p. 2.

40 *Ibidem*, p. 4.

41 CARABIAS, Julia *et al.*, *Ecología y medio ambiente en el siglo XXI*, México, Pearson Educación, 2009, p. 162.

42 PLATAFORMA INTERGUBERNAMENTAL CIENTÍFICO-NORMATIVA SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS, *op. cit.*, pp. 18-22.

millones de km² en todo el planeta, y la ganadería 35 millones de km², lo que quiere decir que la humanidad ha transformado más de 40% de las tierras emergidas del planeta para dedicarlas a las actividades agropecuarias, desplazando a los ecosistemas naturales.⁴³ En México, para el 2011, la agricultura y la ganadería ocuparon 16.8% y 9.8% del territorio nacional respectivamente.⁴⁴

La expansión ganadera, además de causar deforestación y fragmentación de los ecosistemas, toma relevancia debido a que estos animales son de los hospederos más comunes, originales, o secundarios,⁴⁵ en los que se alojan las enfermedades zoonóticas. En América Latina y el Caribe, el incremento más importante de las áreas dedicadas a la ganadería se registró durante las décadas de 1970 y 1980, cuando gobiernos y agencias de financiamiento internacionales otorgaron estímulos económicos significativos para esta actividad. Los procesos de expansión ganadera se dieron principalmente en el trópico húmedo, en países como México y Brasil; en el sureste de México, el estado de Tabasco perdió 90% de sus selvas durante esas décadas.⁴⁶

Como se mencionó líneas arriba, también ha sido ampliamente reportado en la literatura que la urbanización se relaciona de manera importante con la transmisión de enfermedades zoonóticas.⁴⁷ Por un lado, promueve la expansión de las poblaciones humanas en paisajes donde las comunidades locales a menudo han vivido desde tiempos históricos con una densidad relativamente baja; por otro lado, la periferia de las ciudades suele colindar con los bordes de los ecosistemas fragmentados, en donde pueden encontrarse especies hospederas en mayor abundancia. Sumado a esto, los ecosistemas urbanos, como parques y jardines, albergan densidades elevadas de animales como ratas y ardillas, que

⁴³ CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, p. 162.

⁴⁴ SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. Compendio de Estadísticas Ambientales. Indicadores Clave, de Desempeño Ambiental y de Crecimiento Verde*, edición 2015, México, SEMARNAT, 2016, p. 72.

⁴⁵ Es decir, que en estos se adaptaron los agentes zoonóticos, o que son un hospedero intermedio.

⁴⁶ Véanse: CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, p. 163 y ANTA FONSECA, Salvador *et al.*, “Consecuencias de las políticas públicas en el uso de los ecosistemas y la biodiversidad”, COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD (ed.), *Capital Natural de México*, México, CONABIO, 2008, vol. III, p. 94.

⁴⁷ GOTTDENKER, Nicole *et al.*, *op. cit.*, pp. 621-625.

también son hospederos comunes en los que se alojan enfermedades zoonóticas conocidas y desconocidas. Adicionalmente, la alta densidad de personas en los centros urbanos representa un riesgo intrínseco en la transmisión de enfermedades; por ejemplo, las grandes urbes se convirtieron en un foco de rápida amplificación del SARS, del ébola y, más recientemente, del COVID-19. En este sentido, es importante resaltar que actualmente más del 50% de la población humana vive en ciudades y para el 2050 esto puede aumentar al 70%.⁴⁸

Si bien las actividades agropecuarias y la ampliación de zonas urbanas juegan un papel imperante sobre la transmisión y amplificación de las enfermedades zoonóticas, también la explotación de los recursos naturales a través de actividades como la minería, la tala y la caza, así como el uso de sistemas productivos y tecnologías inadecuadas, crean nuevas oportunidades de contacto entre los hospederos de vida silvestre, el ser humano y el ganado, aumentando el riesgo de transmisión de enfermedades zoonóticas.⁴⁹

En lo que se refiere a la fragmentación, este es un proceso derivado de la deforestación y alude a la división de un ecosistema natural (como bosques, selvas, matorrales, lagos, ríos y cavernas, entre otros) en porciones más pequeñas como consecuencia de las actividades humanas. Se presenta cuando las acciones de pérdida de terreno ocurren sobre un borde o por todo el borde del ecosistema, cuando este queda dividido por el desarrollo de infraestructura humana (como por ejemplo, con la construcción de una carretera), cuando es reducido en extensión por acciones humanas realizadas en el interior de este (como para el desarrollo de actividades agropecuarias) o cuando la reducción de la superficie de un ecosistema se reduce en un borde muy pequeño a partir del cual se invade el área natural. A la fecha, se calcula que la mitad de los bosques templados del mundo y una cuarta parte de los tropicales se han eliminado o se encuentran fuertemente fragmentados.⁵⁰

Una de las consecuencias de la fragmentación es que se acentúa el *efecto de borde*, el cual consiste en el cambio de las condiciones bióticas

48 PLATAFORMA INTERGUBERNAMENTAL CIENTÍFICO-NORMATIVA SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS, *op. cit.*, p. 20.

49 *Ibidem*, pp. 18-22.

50 CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, pp. 160, 161 y 164.

y abióticas en las orillas del ecosistema. Durante la fragmentación el efecto de borde aumenta, puesto que una mayor superficie de un ecosistema natural permanece cerca del borde de este. Las consecuencias radican en que ahí son más elevadas las posibilidades de depredación, parasitismo y competencia entre las especies, y que se reducen los tamaños poblacionales de especies no tolerantes al borde.⁵¹

Tanto la fragmentación como la deforestación inciden en las tasas de contacto entre animales de vida silvestre, el ganado y los humanos, lo que consecuentemente aumenta el riesgo de la transmisión de enfermedades zoonóticas. Además, los ecosistemas que presentan fragmentación y degradación perturban a las comunidades ecológicas,⁵² lo que contribuye a la pérdida de biodiversidad,⁵³ es decir, a la desaparición de ecosistemas naturales, de especies o a la disminución de sus poblaciones, favoreciendo el aumento en la abundancia de algunas especies hospederas silvestres, como por ejemplo los mamíferos pequeños. Con base en esto, algunos autores señalan que la abundancia de estas especies, sumada a la presencia del ganado, son factores clave en el aumento de la transmisión de enfermedades zoonóticas.⁵⁴

Por otro lado, también la evidencia científica más reciente sugiere que en las zonas con una alta biodiversidad disminuye el riesgo de transmisión de enfermedades zoonóticas, debido a un “efecto de dilución”, es decir, al existir un mayor número de especies hospederas de un agente zoonótico el riesgo de transmisión a las personas es menor. El efecto de dilución tiene una importancia potencial para la conservación porque insinúa que la conservación de la biodiversidad puede beneficiar la salud pública al reducir este riesgo. Cabe aclarar que el efecto de dilución no es generalizable, sin embargo, los análisis a gran escala sugieren que el riesgo de enfermedades emergentes puede ser mayor en regiones con ecosistemas alterados.⁵⁵ Todas estas evidencias han sido

⁵¹ *Idem*.

⁵² La degradación hace referencia a las alteraciones que retrasan la capacidad de un ecosistema natural para recuperarse después de un suceso que produce cambios.

⁵³ PLATAFORMA INTERGUBERNAMENTAL CIENTÍFICO-NORMATIVA SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS, *op. cit.*, pp. 18-22.

⁵⁴ KEESING, Felicia y OSTFELD, Richard, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁵ Véanse: *Ibidem*, pp. 4-6 y PLATAFORMA INTERGUBERNAMENTAL CIENTÍFICO-NORMATIVA SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS, *op. cit.*, pp. 23-32.

retomadas por diferentes organizaciones internacionales, entre ellas la Organización Panamericana de la Salud, en el informe denominado *Salud en las Américas*, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza en su declaración sobre la Pandemia de COVID-19 del 2020, así como las observaciones hechas en 2020 por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y ambiente, David R. Boyd.⁵⁶

Ante los hallazgos que empezaron a relacionar a los ecosistemas degradados con el surgimiento de las enfermedades zoonóticas emerge el enfoque de *una sola salud* (*one health*, en inglés) en el año 2004. Este retoma el concepto de *una medicina* que aboga por una visión integral entre la medicina humana y la veterinaria, en respuesta a las enfermedades zoonóticas. La novedad del concepto *una sola salud*, radicó en la incorporación en la ecuación de la salud de los ecosistemas, incluida la de la fauna silvestre. La premisa subyacente es que la salud y el bienestar de la población humana serán cada vez más difíciles de mantener en un planeta que se enfrenta a diferentes cambios globales, que sufre inestabilidad social y/o política y en donde la presión que se ejerce sobre los ecosistemas, los servicios ambientales que estos ofrecen y la biodiversidad es cada vez mayor.⁵⁷ Así, el enfoque de *una sola salud* proporciona un marco conceptual para enfrentar el surgimiento de enfermedades infecciosas emergentes, donde los ecosistemas no solo son el escenario en donde ocurre la transmisión, sino que toma relevancia la salud de estos.

Actualmente el enfoque *una sola salud* forma parte de una estrategia global que destaca la necesidad de un enfoque holístico y transdisciplinario e incorpora la experiencia multisectorial en el tratamiento de la salud humana, la de los animales y los ecosistemas. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización Mundial de Sanidad Animal, la Organización Mundial de la Salud, el Convenio sobre la Diversidad

⁵⁶ PEÑA CHACÓN, Mario, "Derecho ambiental en tiempos de pandemia", en JIMÉNEZ GUANIPA, Henry y ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol (coords.), *La emergencia sanitaria COVID-19 a la luz de la emergencia climática*, Bogotá, Fundación Heinrich Böll y Red Internacional sobre Cambio Climático, Energía y Derechos Humanos, 2020, pp. 193-198.

⁵⁷ DESTOUMIEUX-GARZÓN, Delphine *et al.*, "The One Health Concept: 10 Years Old and a Long Road Ahead", *Frontiers in Veterinary Science*, Suiza, vol. 5, núm. 14 de febrero de 2018, pp. 1-14.

Biológica, así como el Banco Mundial, están retomando este enfoque en la coordinación de sus programas.⁵⁸ Ante esto, en 2020, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura reconoció que la legislación es un medio poderoso por el cual los países y las organizaciones regionales pueden traducir los objetivos del enfoque de *una sola salud* en derechos, obligaciones y responsabilidades concretas, sostenibles y exigibles.⁵⁹ De tal forma que resulta pertinente analizar los alcances y limitaciones de la legislación ambiental mexicana para regular la degradación de los ecosistemas, dada la relación que existe entre estos y el surgimiento de enfermedades zoonóticas.

III. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO PARA REGULAR LAS CAUSAS ASOCIADAS AL SURGIMIENTO DE ENFERMEDADES ZONÓTICAS

Como se ha expuesto hasta aquí, el surgimiento de enfermedades zoonóticas sucede de manera natural, sin embargo, el cambio de uso de suelo, entendido como la deforestación y la fragmentación, causado principalmente por la expansión de la frontera agropecuaria y urbana, así como por el desarrollo de actividades antrópicas, compromete la dinámica de los ecosistemas. Esto crea nuevas oportunidades de contacto entre los hospederos, aumentando el riesgo y la frecuencia con la que se da la transmisión de enfermedades zoonóticas. También la pérdida de biodiversidad juega un papel importante en la frecuencia de la transmisión de este tipo de enfermedades al ser humano. Con base en

⁵⁸ Véanse: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *Taking a multisectoral, one health approach: A tripartite guide to addressing zoonotic diseases in countries*, Roma, FAO-OIE-WHO, 2019, pp. 1-166, CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA, *Guidance on integrating biodiversity considerations into One Health approaches. Report No. CBD/SBSTTA/21/9*, (20 de julio de 2021), <https://www.cbd.int/doc/c/501c/4df1/369d06630c901cd02d4f99c7/sbstta-21-09-en.pdf> y BANCO MUNDIAL, *People, pathogens and our planet: The economics of One Health*, (20 de julio de 2021), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11892>.

⁵⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *One Health legislation: Contributing to pandemic prevention through law*, (20 de julio de 2021), <http://www.fao.org/3/ca9729en/ca9729en.pdf>.

lo anterior, resulta pertinente analizar los alcances y limitaciones de la legislación ambiental mexicana para frenar dichas causas.

El análisis se acota a las bases constitucionales y a las disposiciones e instrumentos de política ambiental. Se toma como eje lo establecido en Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, debido a que esta es la ley marco en materia ambiental y, por lo tanto, está orientada a la protección del ambiente en su conjunto,⁶⁰ es decir, bajo una visión holística incorpora reglas que regulan los elementos y efectos ambientales desde una perspectiva que considera al ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema.⁶¹ Además, en esta ley se establecen mecanismos para regular los suelos y el uso de suelo, el mantenimiento de la biodiversidad y los efectos perjudiciales de las actividades antrópicas en los ecosistemas, por lo que sienta las bases que contribuyen a disminuir las principales causas que favorecen el surgimiento de enfermedades zoonóticas. Estos mecanismos incluyen disposiciones generales para regular suelos y tres instrumentos de la política ambiental: el ordenamiento ecológico, las áreas naturales protegidas y la evaluación de impacto ambiental.

Vale la pena señalar que junto con el ordenamiento ecológico se revisa el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, debido a que ambos instrumentos son parte de la política de ordenación territorial en un sentido amplio, es decir, donde se ordenan las actividades productivas y de desarrollo urbano a partir de las características ambientales del territorio. Además, el cambio de uso de suelo en ecosistemas forestales no se reglamenta por completo a través de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dada la naturaleza difusa de la legislación ambiental que hace necesaria su sectorización en materias específicas que se correlacionan con los aspectos más relevantes de la problemática ambiental. Debido a esto, se integran al análisis las disposiciones de cambio de uso de suelo

⁶⁰ BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2018, p. 53.

⁶¹ *Ibidem*, p. 115.

de zonas forestales establecidas en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Este apartado se organiza de la siguiente manera: primero se presentan las bases constitucionales que dan fundamento a la legislación ambiental. A continuación, se describen las disposiciones ambientales que regulan los suelos, el marco normativo del cambio de uso de suelo en zonas forestales y la reglamentación del uso del suelo a partir de dos instrumentos de la política ambiental: el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Posteriormente, se analizan los alcances de las áreas naturales protegidas para el mantenimiento de la biodiversidad. Finalmente, se examina la evaluación de impacto ambiental como mecanismo para proteger a los ecosistemas de los efectos perjudiciales de las actividades antrópicas.

1. *Bases constitucionales*

Las disposiciones constitucionales que permiten al Estado mexicano contar con un sistema jurídico para la protección del medio ambiente en su conjunto han sido ampliamente abordadas en la literatura y están contenidas en los artículos 1o, 4o, 25, 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶² Sumado a esto, el propio texto constitucional incluye otras disposiciones que se relacionan de manera más específica con aspectos ambientales, de recursos naturales o de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano.⁶³ Para los fines de este trabajo se describen las disposiciones relacionadas con los derechos humanos, establecidas en los artículos 1o y 4o, así como las relacionadas con la planeación y el aprovechamiento de los recursos naturales bajo el enfoque de la sustentabilidad, es decir, lo establecido en los artículos 25 y 27.

La reforma constitucional al artículo 1o de 2011 es trascendental, ya que a partir de esta se reconoce a nivel constitucional que los derechos humanos deben interpretarse en concordancia con la propia Carta

⁶² Véanse: *Ibidem*, pp. 65-105 y CANCINO AGUILAR, Miguel Ángel, “El derecho ambiental en México. Evolución y situación actual”, *Alegatos*, México, núm. 100, septiembre-diciembre de 2018, p. 864.

⁶³ *Idem*.

Magna y los tratados internacionales en la materia. Desde el punto de vista ambiental esta reforma toma relevancia debido a que dio pie a que, en 2012, se modificara el artículo 4o de la Constitución, en donde se establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar,⁶⁴ sustituyendo el término adecuado por el de sano. Esta modificación da un sentido más amplio a la protección del medio ambiente;⁶⁵ además, permite interpretar al medio ambiente *sano* con criterios ecológicos, es decir, se entiende que está conformado por ecosistemas en donde ocurren una serie de procesos e interacciones que permiten sostener las diferentes formas en las que se expresa la biodiversidad. Sumado a lo anterior, el artículo 1o constitucional establece la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad, progresividad e interdependencia; este último implica reconocer que el derecho a un medio ambiente sano es interdependiente con otros derechos, incluido el de la salud.⁶⁶

También las disposiciones establecidas en los artículos 25 y 27 son relevantes para los fines de este trabajo. El artículo 25 permite elevar a rango constitucional el principio de desarrollo sostenible y con esto garantizar, por lo menos en la teoría, que sea este el modelo de desarrollo a seguir en el país y que se incorpore en los planes nacionales de desarrollo, lo que consecuentemente significa que no solo se incorpora el concepto para orientar la política nacional en materia ambiental, sino también en materia económica y social.⁶⁷ Las disposiciones del artículo 27 son trascendentes debido a que se incluye la facultad de la Nación de imponer limitaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales.⁶⁸

Como se puede observar a lo largo de esta sección, las disposiciones establecidas en los artículos 1o, 4o, 25 y 27 no solo establecen los fundamentos constitucionales para legislar en materia ambiental, sino

⁶⁴ CANCINO AGUILAR, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 864.

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Ibidem.*, p. 867.

⁶⁷ GARCÍA LÓPEZ, Tania, "La Constitución mexicana y los principios rectores del derecho ambiental", en RABASA, Emilio (coord.), *La Constitución y el medio ambiente*, México, UNAM, 2007, pp. 38 y 42.

⁶⁸ CANCINO AGUILAR, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 868.

que se asientan las bases para que la legislación en materia económica y social incorpore el enfoque de sustentabilidad. Además, se reconoce que el derecho a la salud es interdependiente con el derecho a un medio ambiente sano, lo que pone en evidencia que para dar cumplimiento a estos derechos primero se deben mantener los componentes y las funciones de los ecosistemas. Estas disposiciones son fundamentales, ya que permitirían fortalecer la legislación secundaria para regular las causas que favorecen el surgimiento de nuevas enfermedades zoonóticas. A continuación, se presentan los alcances y limitaciones de la legislación ambiental mexicana para regular dichas causas.

2. Disposiciones ambientales para regular los suelos establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Los suelos cumplen importantes funciones que incluyen el suministro de nutrientes a las plantas, por lo que son fundamentales para la producción de alimentos, constituyen un medio filtrante que influye en la calidad del agua y permite la recarga del acuífero; son el medio en donde se realizan los ciclos biogeoquímicos necesarios para el reciclaje de los compuestos orgánicos, almacenan bióxido de carbono, uno de los gases responsables del calentamiento global, y son el hábitat de un gran número de microorganismos, por lo que constituyen un importante reservorio de biodiversidad. De tal forma que los suelos son fundamentales para sostener la biodiversidad y la integridad de los ecosistemas.⁶⁹

La regulación del suelo para su preservación y aprovechamiento sustentable se establece en el capítulo II del título tercero de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, donde se determina qué criterios serán considerados para la preservación y aprovechamiento sustentable de estos (artículo 98), así como qué actividades productivas o de desarrollo deberán considerar los criterios ecológicos (artículo 99). También señala criterios para el aprovechamiento de recursos forestales, zonas selváticas y zonas

⁶⁹ COTLER, Helena, “La conservación de los suelos: un asunto de interés público”, *Gaceta Ecológica*, México, núm. 83, abril-junio de 2007, p. 6.

áridas (artículos 100, 101, 101 BIS y 102), así como disposiciones para que quienes realicen actividades agrícolas o pecuarias, lleven a cabo prácticas de preservación, aprovechamiento sustentable y restauración (artículo 103). Sumado a esto, sienta disposiciones generales para evitar el cambio de uso de suelo (artículos 104 y 105).

De acuerdo con Cotler y colaboradores,⁷⁰ las disposiciones establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente son una buena base para regular el suelo no solo como el soporte físico donde se realizan las actividades productivas, sino que exige que para la realización de actividades productivas se cuiden las funciones que realiza o representa el suelo. Es decir, se cuenta con el sustento legal para regular la expansión de la frontera agropecuaria y el desarrollo de las actividades antrópicas y así mantener las funciones del suelo, del cual depende la dinámica de los ecosistemas y consecuentemente el aumento o disminución de las enfermedades zoonóticas.

A pesar de esto, el mantenimiento del suelo depende de otras leyes que parten de un enfoque productivo y, por lo tanto, sus disposiciones pueden incidir en la modificación de la dinámica ecológica de los suelos y los ecosistemas que sustentan. Por ejemplo, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se centra en la productividad de las tierras y el fomento de la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra;⁷¹ la Ley Agraria regula el uso del suelo con un enfoque puramente productivo, pues todas sus disposiciones están encaminadas a normar las actividades agropecuarias que pueden desarrollarse en las tierras de propiedad social.⁷² A estas leyes se suman otras que inciden directamente sobre las funciones del suelo, como es el caso de la Ley Minera y la Ley de Aguas Nacionales, entre otras. Por lo tanto, sería importante identificar si en esta legislación se incorporan las disposiciones establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, o por lo menos hacen remisiones expresas a ellas, con la finalidad de re-

⁷⁰ *Ibidem*, p. 19.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 17-18.

⁷² *Idem*.

ferir inequívocamente la necesidad de que las actividades que regulan deben cumplir con la normatividad ambiental.

3. Regulación del cambio de uso de suelo en zonas forestales con base en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura,⁷³ considera que la legislación en materia forestal es clave para frenar la transmisión de enfermedades zoonóticas, ya que en esta se establecen mecanismos orientados a la conservación no solo de la cobertura forestal *per se*, sino que a través de esta se pueden proteger otros elementos en estos ecosistemas, como el suelo y la biodiversidad.

En México, la regulación de los ecosistemas forestales está presente desde la Constitución de 1917 y actualmente se regula a partir de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la cual está orientada a la protección de estos ecosistemas, en donde se permite el aprovechamiento de los bosques y, a su vez, establece disposiciones relacionadas con el desarrollo de actividades productivas, así como de conservación y restauración (artículo 1). Es importante señalar que esta ley define al terreno forestal como aquel que está cubierto por vegetación forestal (artículo 7, fracción LXXI), la cual hace referencia a bosques, selvas, zonas áridas y semiáridas, y otros ecosistemas (artículo 7, fracción LXXX), lo que permite contar con mecanismos de protección para todos estos ecosistemas naturales.

De acuerdo con esta ley, el cambio de uso de suelo se refiere a la remoción total o parcial de la vegetación de los ecosistemas forestales para destinarlos a actividades no forestales (artículo 7, fracción VI). Para que esto ocurra se requiere una autorización previa, que se otorga solo por excepción, con base en los estudios técnicos justificativos que demuestren que no se compromete la biodiversidad ni se provoca la erosión de los suelos, el deterioro de la calidad del agua o la disminución de su captación (artículo 93). También se establece que no se podrá otorgar autorización de cambio de uso del suelo en terrenos forestales

⁷³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *One Health legislation... cit.*, p. 5.

donde la pérdida de cubierta forestal fue ocasionada por incendio, tala o desmonte, sin que hayan pasado 20 años, y que se acredite que la vegetación forestal afectada se ha regenerado (artículo 97). Es decir, a partir de las disposiciones establecidas en esta ley se busca minimizar la deforestación y la fragmentación de los ecosistemas naturales, causas asociadas al surgimiento de nuevas enfermedades zoonóticas.

En lo que se refiere a la regulación de las actividades agropecuarias en estos ecosistemas, la misma ley forestal establece que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la participación de la Comisión Nacional Forestal, deberá coordinarse con la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para evitar que la producción agropecuaria crezca a costa de los terrenos forestales. A su vez, especifica que las diversas instancias del gobierno federal, las entidades federativas y los municipios no otorgarán apoyos o incentivos económicos para actividades en terrenos forestales cuyo cambio de uso de suelo no haya sido autorizado por la autoridad correspondiente (artículo 99).

Tanto las disposiciones para minimizar la deforestación y la fragmentación, como la regulación de las actividades agropecuarias establecidas en esta ley, son sumamente relevantes para la prevención de enfermedades infecciosas emergentes, ya que, como se explicó anteriormente, inciden en las tasas de contacto entre animales de vida silvestre, el ganado y los humanos y, consecuentemente, deberían verse reflejadas en la disminución del riesgo de infección. Sumado a esto, contribuyen al mantenimiento de la biodiversidad, lo que reduce el riesgo de transmisión de enfermedades zoonóticas, tal como se describió en el apartado anterior.

4. Regulaciones en el uso del suelo a partir del ordenamiento ecológico

La ordenación territorial es una herramienta fundamental para la planeación y gestión del territorio nacional como medio para transitar hacia una política de planeación territorial integral multifactorial, que refleje la naturaleza compleja y dinámica del territorio. A través de esta herramienta se concibe al territorio como un sistema complejo en el que interactúan diferentes componentes naturales, socio-culturales, económicos, urbano-regionales y políticos, cuyas relaciones no son

estáticas, sino que cambian a través del tiempo.⁷⁴ En América Latina la incorporación de esta herramienta en la legislación y su aplicación en políticas y programas, se establece en la década de 1980 en la legislación urbana. Actualmente presenta dos variantes: una orientada hacia la planeación urbana y otra dirigida a la aplicación de una política ambiental.⁷⁵

La ordenación territorial orientada hacia una política ambiental fue introducida en la legislación ambiental en 1982,⁷⁶ denominándola ordenamiento ecológico u ordenamiento ecológico del territorio. Actualmente el artículo 3o, fracción XXIV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la define como:

el instrumento de la política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Este instrumento, junto con la planeación ambiental, está vinculado con la planeación nacional de desarrollo. En primer lugar, porque en sí mismo es un instrumento de planeación, ya que a través de este se busca regular o incidir en el uso del suelo y las actividades productivas (artículo 17 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente); en segundo lugar, porque este instrumento se reconoce como parte de la planeación nacional (artículo 20 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente). Con base en esto, el ordenamiento ecológico es quizá el instrumento más importante para la protección del medio ambiente en un sentido amplio y, por lo tanto, para frenar las causas que favorecen el surgimiento de enfermedades zoonóticas. Esto ocurre a través de la regulación del uso de suelo, lo

⁷⁴ SÁNCHEZ SALAZAR, María Teresa *et al.*, *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro*, México, Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental-UNAM-INECC-SEMARNAT, 2013, p. 13.

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 21-22.

⁷⁶ BRAÑES, Raúl, *op. cit.*, p. 204.

que minimiza la deforestación y la fragmentación de los ecosistemas naturales; asimismo, promueve que el desarrollo de las actividades productivas sea sustentable.

Sin embargo, y a pesar de que teóricamente el ordenamiento ecológico es un instrumento integral para el ordenamiento del territorio, presenta algunas limitantes. Se debe tomar en cuenta que la política orientada a la ordenación territorial surge de la legislación urbana, por lo que el ordenamiento del desarrollo urbano quedó establecido en Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. En esta ley se establece como parte del objeto ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país, y define al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos como *la política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental* (artículo 3, fracción XXVI).

Si bien es cierto que el punto medular de esta ley se centra en regular los asentamientos humanos, tanto el objeto de la ley como la definición de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos dan pie a que este y el ordenamiento ecológico coincidan en su ámbito material de aplicación, a pesar de que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos está supeditado al ecológico.⁷⁷ De tal forma que sus disposiciones pueden incidir en el uso de suelo y, consecuentemente, favorecer el surgimiento de enfermedades zoonóticas. Sumado a esto, y tal como se apuntó anteriormente, la urbanización se relaciona de manera importante con la transmisión de este tipo de enfermedades, por lo que es fundamental que la ampliación de estas áreas sobre otros usos de suelo, que el aumento de los asentamientos humanos al interior de las ciudades y que la forma en que se manejan las áreas verdes al interior de las zonas urbanas se basen en criterios ecológicos. Con base en lo anterior, sería importante analizar la posibilidad de concretar una propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial que incluya y articule a los dos instrumentos de política territorial, de tal forma que considere

⁷⁷ SÁNCHEZ SALAZAR, María Teresa, *op. cit.*, p. 37.

su complementariedad natural, incorporando aspectos ambientales y de desarrollo urbano, además de los económicos y sociales.⁷⁸

5. Las áreas naturales protegidas como principal herramienta de conservación de la biodiversidad

Actualmente, las áreas naturales protegidas son la estrategia central de conservación en todo el mundo, debido a su importancia para dotar espacios destinados a la protección de la biodiversidad, la integridad de los ecosistemas y los servicios ambientales que estos proveen.⁷⁹ México no es la excepción, de hecho, se considera como el principal instrumento para la conservación de la diversidad biológica.⁸⁰ Según la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se definen como: *las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas* (artículo 3o, fracción II).

La misma ley establece categorías de áreas naturales protegidas. Las de competencia federal incluyen a las reservas de la biosfera, los parques nacionales, los monumentos naturales, las áreas de protección de recursos naturales, las áreas de protección de flora y fauna, los santuarios y las áreas destinadas voluntariamente a la conservación. A estas se suman los parques y reservas estatales, las zonas de conservación ecológica municipal, así como las demás categorías que establecen las legislaciones locales (artículo 46). A cada tipo de área natural protegida le corresponde establecer las actividades que podrán ser realizadas, pero fundamentalmente excluyen los usos de suelo no ambientales y en aquellas categorías en las que sí se permite el desarrollo de actividades productivas, se establece que estas deben ser sustentables (artículos 48 a 55 BIS).

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ FIGUEROA, Fernanda *et al.*, “Evaluación de la efectividad de las áreas protegidas para contener procesos de cambio en el uso del suelo y la vegetación. ¿Un índice es suficiente?”, *Revista Mexicana de Biodiversidad*, México, vol. 82, 2011, pp. 951-963.

⁸⁰ BRAÑES, Raúl, *op. cit.*, pp. 330-332.

Por otro lado, la ley específica que las áreas naturales protegidas no solo se centran en conservar especies, sino también la diversidad genética (artículo 45 fracción II), es decir, a las diferentes poblaciones de una misma especie, así como las funciones de los ecosistemas, con el objetivo de asegurar el equilibrio ecológico (artículo 45 fracciones I, II y III). A partir de esto, se puede afirmar que las áreas naturales protegidas están orientadas a la conservación de la biodiversidad en un sentido amplio, por lo que son una herramienta importante para disminuir el riesgo en la transmisión de enfermedades zoonóticas, sin embargo, presentan algunas limitantes importantes.

En primer lugar, las áreas naturales protegidas de México, al igual que las del resto del mundo, se encuentran sujetas a procesos de deterioro que van desde la extracción de recursos naturales hasta una transformación completa de los ecosistemas.⁸¹ Lo anterior depende de distintos factores, entre los que destacan la falta de presupuesto y de una política de evaluación de su efectividad. Si bien la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas publicó en 2020 el Informe Nacional de Evaluación de la Efectividad del Manejo de las Áreas Naturales Protegidas de México,⁸² es una política relativamente nueva, por lo que sus alcances se verán en el largo plazo.

Además de estas limitantes, es importante mencionar que la biodiversidad y las funciones de los ecosistemas que interesa conservar, para disminuir el riesgo de transmisión de enfermedades zoonóticas, no solo se encuentra en las áreas naturales protegidas; de hecho, estas enfermedades se transmiten con mayor facilidad en ecosistemas altamente degradados y/o fragmentados. Ante esto, los corredores biológicos, también conocidos como corredores ecológicos o corredores de conservación, han sido utilizados en diferentes países como una estrategia de conservación que permite dar conectividad a las áreas naturales protegidas. La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo los define como *un espacio geográfico delimitado que*

⁸¹ FIGUEROA, Fernanda *et al.*, *op. cit.*, pp. 951-963.

⁸² COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *Primer Informe Nacional de Evaluación de la Efectividad del Manejo de las Áreas Naturales Protegidas de México*, (20 de julio de 2020), https://simec.conanp.gob.mx/pdf_evaluacion/PrimerInformeNacional4mayo2020.pdf.

*proporciona conectividad entre paisajes, ecosistemas y hábitat, naturales o modificados, y asegura el mantenimiento de la diversidad biológica y los procesos ecológicos y evolutivos.*⁸³

De acuerdo con esto, los corredores biológicos son una herramienta integral que puede contribuir a frenar las causas que favorecen el surgimiento de enfermedades zoonóticas. No obstante, en México el fundamento legal de éstos aún es débil, ya que únicamente se hace referencia a ellos en dos leyes sectoriales en materia ambiental: en la Ley General de Vida Silvestre y en la Ley General de Cambio Climático, pero no se especifican disposiciones para ser decretados ni de ningún otro tipo, tanto en estas leyes, como en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

6. Evaluación de Impacto Ambiental

La evaluación de impacto ambiental es un mecanismo que apareció por primera vez a finales de la década de 1960 en la legislación ambiental de Estados Unidos. El mecanismo ganó rápidamente prestigio y fue incorporándose en las legislaciones ambientales de países como Francia, Alemania y España. A la par, la evaluación de impacto ambiental comenzó a aparecer en el derecho internacional, incluido en la Declaración de Río, en 1992. En México, la evaluación de impacto ambiental se introdujo a la legislación ambiental en 1982, aunque tenía deficiencias importantes, por lo que se considera que realmente se puede hablar de su incorporación a la legislación ambiental a partir de que se publica la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y en especial de la reglamentación del instrumento.⁸⁴

Actualmente, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura considera que la evaluación de impacto ambiental es un mecanismo regulador clave para proteger el medio ambiente contra los efectos perjudiciales de las actividades antrópicas, ya que a través de esta se asignan responsabilidades a quienes proponen

⁸³ COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD, *Corredores biológicos*, (22 de julio de 2021), <https://www.biodiversidad.gob.mx/corredor/corredoresbio.html>.

⁸⁴ BRAÑEZ, Raúl, *op. cit.*, pp. 215-118.

proyectos, programas y actividades para identificar formas de prevenir y corregir los posibles impactos negativos.⁸⁵ Puede ser un instrumento para defender la rendición de cuentas y apoyar la defensa jurídica de los derechos; pero también para ser un vehículo en la introducción de nuevos elementos, como la resistencia a los antimicrobianos y las emisiones de gases de efecto invernadero, que tienen un impacto en la salud humana, animal y ambiental. Por lo tanto, la evaluación de impacto ambiental es un mecanismo que contribuye a la prevención de la deforestación, la fragmentación y la degradación de los ecosistemas y, por ende, del surgimiento de enfermedades zoonóticas.⁸⁶

A pesar de las ventajas de este instrumento, cuenta con algunas limitantes trascendentales. En primer lugar, resalta que su aplicación se ha dirigido principalmente a proyectos individuales y no a acciones más estratégicas, como planes y programas, reduciendo de manera significativa el alcance para integrar la dimensión ambiental a la toma de decisiones.⁸⁷ De acuerdo con algunos autores, las razones que explicarían la marginación de las acciones más estratégicas están dadas por una fuerte oposición de las instancias políticas, debido a que por mucho tiempo consideraron que aceptar la evaluación de impacto ambiental a nivel de decisión política y planificación implicaría restringir seriamente su capacidad de decisión y la discrecionalidad asociada.⁸⁸ Con base en esto, Lobos establece una serie de limitaciones de la evaluación de impacto ambiental con respecto a los objetivos planteados en el marco del desarrollo sostenible.⁸⁹

- Una consideración insuficiente de los impactos indirectos, acumulados y sinérgicos. Es decir, los impactos en el medio ambiente no solo son producto de actividades aisladas, sino que

85 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *One Health legislation... cit.*, p. 4.

86 *Idem.*

87 LOBOS, Víctor, “La evaluación ambiental estratégica (EAE) como instrumento de gestión ambiental: conceptos, evolución y práctica”, en CARMONA LARA, María del Carmen Aurora y CUÑA HERNÁNDEZ, Ana Laura (coords.), *La Constitución y los derechos ambientales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015, p. 168.

88 *Idem.*

89 *Ibidem*, p. 169.

al presentarse estos en repetidas ocasiones, y al interactuar unos con otros, pueden causar un efecto mucho mayor.

- Los límites espaciales y el plazo de ejecución, debido a que el funcionamiento de un proyecto individual resulta inapropiado para el análisis de impactos indirectos, acumulados y sinérgicos.
- Una insuficiente consideración de las alternativas. Cuando la propuesta de actividad llega a la fase de evaluación de impacto ambiental, la mayoría de los aspectos, tanto técnicos como operativos, ya se concretaron en fases previas de forma casi irreversible. Además, en los casos en que sí se han puesto a consideración alternativas, muchas veces no tienen viabilidad técnica o se autoexcluyen por los altos costos económicos.
- La falta de consideración y prevención de los impactos del cambio climático, la pérdida de biodiversidad, así como del resto de los cambios globales.
- Una falta de orientación del instrumento hacia el desarrollo sostenible, debido a que en la mayoría de los casos los estudios de impacto ambiental presentan un sesgo hacia el tratamiento de los aspectos biofísicos y de contaminación, sin incorporar de manera apropiada otros efectos, como los sociales, económicos y estéticos.

A partir de esto se plantea como alternativa que la evaluación de impacto ambiental sea fortalecida con el establecimiento de la evaluación ambiental estratégica, como un nuevo instrumento de la política ambiental que enfatiza la necesidad de integrar criterios y objetivos de sustentabilidad durante todo el proceso de decisión, en lugar de limitarse a ser un procedimiento de evaluación de los impactos ambientales de obras y actividades específicas, de tal forma que contribuya más integralmente con la conservación ambiental y el desarrollo sostenible.⁹⁰ Esto no quiere

⁹⁰ AHUMADA CERVANTES, Brenda, “Sustentabilidad ambiental, del concepto a la práctica: Una opor-

decir que la evaluación ambiental estratégica sustituya las herramientas tradicionales de la evaluación de impacto ambiental, al contrario, las amplía y complementa, lo cual haría más robusto al instrumento y por lo tanto su contribución a la prevención de la degradación de los ecosistemas y el consecuente riesgo del surgimiento de nuevas enfermedades zoonóticas sería mucho mayor.

IV. CONCLUSIONES

El surgimiento de enfermedades zoonóticas sucede de manera natural, sin embargo, existe suficiente evidencia para afirmar que en las últimas cinco décadas 70% de las enfermedades infecciosas que han afectado a los humanos son de origen zoonótico y que en la mayoría de los casos estas provienen de un hospedero de vida silvestre. Aunque al inicio de la pandemia del COVID-19 hubo algunas especulaciones de que el virus que causa esta enfermedad, el SARS-CoV-2, surgió de una manipulación humana en laboratorio, no hay evidencia que respalde tal teoría, por el contrario, todo apunta a que se originó en los murciélagos y después de mutar pudo infectar a otros animales silvestres.

Cada vez son más las investigaciones científicas que apuntan a que el cambio de uso de suelo, entendido como la deforestación y la fragmentación, causadas principalmente por la expansión de la frontera agropecuaria y urbana, el desarrollo de actividades antrópicas y la pérdida de biodiversidad, aumentan el riesgo y la frecuencia con la que se da la transmisión de las enfermedades zoonóticas. De acuerdo con este tipo de investigaciones, ello se debe a que los ecosistemas deteriorados crean nuevas oportunidades de contacto entre los hospederos donde se encuentran los microorganismos patógenos que pueden ser transmitidos con mayor facilidad a los humanos y a otros animales. Desafortunadamente estos problemas no solo no han podido frenarse, sino que continúan en aumento, por lo que existe una preocupación mundial de que el surgimiento de estas enfermedades sea cada vez más

tunidad para la implementación de la evaluación ambiental estratégica en México”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. XXI, núm. 2, II semestre de 2012, pp. 182-183.

frecuente. En este sentido, la legislación se vuelve un medio poderoso para que los países, incluido México, puedan establecer obligaciones y responsabilidades concretas que permitan mantener la salud de los ecosistemas, de los animales y las personas de forma integral, lo que reduce el riesgo de que surjan nuevas pandemias.

En México, a partir de las reformas del 2011, se reconoce en la Constitución que el derecho a la salud es interdependiente con el derecho a un medio ambiente sano. Adicionalmente, se cuentan con las bases constitucionales que permiten proteger al medio ambiente en su conjunto y orientar las actividades económicas y sociales bajo el enfoque de sustentabilidad, lo que es fundamental para fortalecer las disposiciones de la legislación secundaria que reduzcan la degradación ambiental y la pérdida de biodiversidad y el consecuente riesgo de favorecer escenarios donde emerjan nuevas enfermedades zoonóticas.

En lo que se refiere a las disposiciones e instrumentos establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se considera que son un buen sustento para orientar las acciones necesarias para prevenir los escenarios que favorecen el surgimiento de enfermedades zoonóticas. En este sentido, también son relevantes las disposiciones establecidas en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, ya que contribuyen a minimizar la deforestación y la fragmentación, al establecer lineamientos para regular las actividades agropecuarias en prácticamente todos los ecosistemas naturales del país. Sin embargo, el mantenimiento de la dinámica y las funciones de los ecosistemas depende de otras leyes que parten de un enfoque productivo, por lo que sus disposiciones pueden modificar los procesos ecológicos. De tal forma que sería importante identificar si en estas se incorporan las disposiciones establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, o por lo menos hacen remisiones expresas a ellas, con la finalidad de referir inequívocamente la necesidad de que las actividades que regulan deben cumplir con la normatividad ambiental.

Con relación a los instrumentos de la política ambiental, establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que pueden orientar las acciones que prevengan escenarios propicios para el surgimiento de enfermedades zoonóticas, se considera que

sobresalen el ordenamiento ecológico, las áreas naturales protegidas y la evaluación de impacto ambiental. El ordenamiento ecológico es quizá el más importante debido a que está orientado a la protección del medio ambiente en un sentido amplio y, por lo tanto, para frenar las causas que favorecen el surgimiento de enfermedades zoonóticas. Sin embargo, y a pesar de que teóricamente el ordenamiento ecológico es un instrumento integral para el ordenamiento del territorio, presenta algunas limitantes, entre las cuales destaca que podría coincidir en su ámbito material de aplicación con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a pesar de que el ordenamiento territorial está supeditado al ecológico.

En relación con las áreas naturales protegidas, se considera que son una herramienta importante para disminuir el riesgo en la transmisión de enfermedades zoonóticas, debido a que están dirigidas a conservar la biodiversidad en un sentido amplio. A pesar de esto, los alcances para prevenir la pérdida de biodiversidad se ven limitados a las poligonales decretadas. En este sentido, cobra relevancia el robustecimiento de los corredores biológicos, como un instrumento que permita dar conectividad a las áreas naturales protegidas y conservar la biodiversidad fuera de éstas. Esto se debe al papel que juega la biodiversidad en la reducción del riesgo de la transmisión de las enfermedades zoonóticas que se originan en hospederos de vida silvestre. Sin embargo, el fundamento legal de estos aún es débil.

Por su parte, las evaluaciones de impacto ambiental han sido consideradas como un instrumento sumamente valioso para prevenir la degradación de los ecosistemas por causa de las actividades antrópicas, ya que a través de estas se asignan responsabilidades a quienes proponen proyectos, programas y actividades para identificar formas de prevenir y corregir los posibles impactos negativos sobre los ecosistemas. De tal forma que es un instrumento que contribuye a la prevención de la deforestación, la fragmentación, la degradación de los ecosistemas y, por ende, del surgimiento de enfermedades zoonóticas. A pesar de las ventajas se ha recomendado que el instrumento se fortalezca a partir de la evaluación ambiental estratégica, lo que lo haría más robusto y, por tanto, su contribución a la prevención de la degradación de

los ecosistemas y el consecuente riesgo del surgimiento de nuevas enfermedades zoonóticas sería mucho mayor.

Definir los alcances y limitaciones de la legislación ambiental mexicana es un primer paso para tener una mejor comprensión de las necesidades legislativas ante el surgimiento de enfermedades zoonóticas que potencialmente pueden convertirse en nuevas pandemias. Sin embargo, no se debe de olvidar que la degradación ambiental y el consecuente riesgo de que surjan nuevas enfermedades zoonóticas es resultado de una serie de factores culturales, socio-económicos y políticos, por lo que se requieren de análisis más amplios que permitan minimizar riesgos en el futuro.

V. REFERENCIAS

1. Referencias bibliohemerográficas

- ANTA FONSECA, Salvador *et al.*, “Consecuencias de las políticas públicas en el uso de los ecosistemas y la biodiversidad”, COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD (ed.), *Capital Natural de México*, México, CONABIO, 2008, vol. III.
- AHUMADA CERVANTES, Brenda, “Sustentabilidad ambiental, del concepto a la práctica: Una oportunidad para la implementación de la evaluación ambiental estratégica en México”, *Gestión y Política Pública, México*, vol. XXI, núm. 2, II semestre de 2012.
- BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2018.
- CARABIAS, Julia *et al.*, *Ecología y medio ambiente en el siglo XXI*, México, Pearson Educación, 2009.
- CANCINO AGUILAR, Miguel Ángel, “El derecho ambiental en México. Evolución y situación actual”, *Alegatos*, México, núm. 100, septiembre-diciembre de 2018.
- COTLER, Helena, “La conservación de los suelos: un asunto de interés público”, *Gaceta Ecológica*, México, núm. 83, abril-junio de 2007.

- DESTOUMIEUX-GARZÓN, Delphine *et al.*, “The One Health Concept: 10 Years Old and a Long Road Ahead”, *Frontiers in Veterinary Science*, Suiza, vol. 5, núm. 14, febrero de 2018.
- EQUIHUA ZAMORA, Miguel *et al.*, “Cambio global: el antropoceno”, *Ciencia Ergo Sum*, México, vol. 23, núm. 1, marzo-junio de 2016.
- FIGUEROA, Fernanda *et al.*, “Evaluación de la efectividad de las áreas protegidas para contener procesos de cambio en el uso del suelo y la vegetación. ¿Un índice es suficiente?”, *Revista Mexicana de Biodiversidad*, México, vol. 82, 2011.
- FLORES-ALANIS, Alejandro *et al.*, “The receptor binding domain of SARSCoV-2 spike protein is the result of an ancestral recombination between the bat-CoV RaTG13 and the pangolin-CoV MP789”, *BMC Res. Notes*, vol. 13, núm. 398, 2020.
- FUENTES CINTRA, Maritza *et al.*, “La zoonosis como ciencia y su impacto social”, *Revista Electrónica de Veterinaria REDVET*, España, vol. VII, núm. 9, septiembre de 2006.
- GARCÍA, Fernando. “Enfermedades infecciosas emergentes: interacción entre el mundo microbiano y las sociedades humanas”, *Acta Médica Costarricense*, Costa Rica, vol. 50, núm. 3, julio-septiembre de 2008.
- GARCÍA LÓPEZ, Tania, “La Constitución mexicana y los principios rectores del derecho ambiental”, en RABASA, Emilio (coord.), *La Constitución y el medio ambiente*, México, UNAM, 2007.
- GOTTDENKER, Nicole *et al.*, “Anthropogenic Land Use Change and Infectious Diseases: A Review of the Evidence”, *EcoHealth*, vol. 11, núm. 4.
- HEDMAN, Hayden *et al.*, “Host Diversity and Potential Transmission Pathways of SARS-CoV-2 at the Human-Animal Interface”, *Pathogens*, 2021, vol. 10, núm. 180, febrero de 2021.
- JIMÉNEZ, Henry y LUCATELLO, Simone, “Cambio climático, COVID-19 y la transición inaplazable”, en JIMÉNEZ GUANIPA, Henry y ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol (coords.), *La emergencia sanitaria COVID-19 a la luz de la emergencia climática*, Bogotá, Fundación Heinrich Böll y Red

- Internacional sobre Cambio Climático, Energía y Derechos Humanos, 2020.
- JONES, Kate *et al.*, “Global trends in emerging infectious diseases”, *Nature*, vol. 451, febrero de 2008.
- KEESING, Felicia y OSTFELD, Richard, “Impacts of biodiversity and biodiversity loss on zoonotic diseases”, *PNAS*, vol. 118, núm. 17, febrero de 2021.
- LAM, Tommy Tsan-Yuk *et al.*, “Identifying SARS-CoV-2-related coronaviruses in Malayan pangolins”, *Nature*, vol. 583, marzo de 2020.
- LOBOS, Víctor, “La evaluación ambiental estratégica (EAE) como instrumento de gestión ambiental: conceptos, evolución y práctica”, en CARMONA LARA, María del Carmen Aurora y ACUÑA HERNÁNDEZ, Ana Laura (coords.), *La Constitución y los derechos ambientales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and human well-being*, Washington, DC, Island press, 2005, vol. 5.
- MORENS, David *et al.*, “The challenge of emerging and reemerging infectious diseases”, *Nature*, vol. 430, julio de 2004.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *Evaluación de los recursos forestales mundiales. Principales resultados*, Roma, FAO, 2020.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *Taking a multisectoral, one health approach: A tripartite guide to addressing zoonotic diseases in countries*, Roma, FAO-OIE-WHO, 2019.
- PEÑA CHACÓN, Mario, “Derecho ambiental en tiempos de pandemia”, en JIMÉNEZ GUANIPA, Henry y ANGLÉS HERNÁNDEZ Marisol (coords.), *La emergencia sanitaria COVID-19 a la luz de la emergencia climática*, Bogotá, Fundación Heinrich Böll y Red Internacional sobre Cambio Climático, Energía y Derechos Humanos, 2020.

- PLATAFORMA INTERGUBERNAMENTAL CIENTÍFICO-NORMATIVA SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS, *Workshop Report on Biodiversity and Pandemics of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn, IPBES secretariat, 2020.
- RABI, Firas, “SARS-CoV-2 and Coronavirus Disease 2019: What We Know So Far”, *Pathogens*, vol. 9, núm. 231, marzo de 2020.
- ROCKSTRÖM, Johan et al., “Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity”, *Ecology and Society*, vol. 4 núm. 2, 2009.
- SÁNCHEZ SALAZAR, María Teresa et al., *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro*, México, Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental-UNAM-INECC-SEMARNAT, 2013.
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. Compendio de Estadísticas Ambientales. Indicadores Clave, de Desempeño Ambiental y de Crecimiento Verde*, edición 2015, México, SEMARNAT, 2016.
- STEFFEN, Will et al., “Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet”, *Science*, vol. 347, núm. 6223, enero de 2015.
- URQUIDI, Víctor, “Economía y Medio Ambiente”, en GLENDER Alberto y LICHTINGER Víctor (comps.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

2. Normativa nacional

Ley de Aguas Nacionales.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Ley General de Cambio Climático.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley General de Vida Silvestre.

Ley Minera.

3. Normativa internacional

Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, adoptada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, el 16 de junio de 1972.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, del 3 al 14 de junio de 1992.

4. Internet y otras

BANCO MUNDIAL, *People, pathogens and our planet: The economics of One Health*, (20 de julio de 2021).

CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION, *Zoonotic Diseases*, (8 de julio de 2021).

COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *Primer Informe Nacional de Evaluación de la Efectividad del Manejo de las Áreas Naturales Protegidas de México*, (20 de julio de 2020).

COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD, *Corredores biológicos*, (22 de julio de 2021).

CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA, *Guidance on integrating biodiversity considerations into One Health approaches. Report No. CBD/SBSTTA/21/9*, (20 de julio de 2021).

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación. Resumen*, (17 de agosto de 2021).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *One Health legislation: Contributing to pandemic prevention through law*, (20 de julio de 2021).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, *Making Peace with Nature: A scientific blueprint to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies*, (5 de julio de 2021).

MANEJO DE DATOS PERSONALES EN SITUACIONES DE EMERGENCIA SANITARIA: PENDIENTES LEGISLATIVOS MOSTRADOS POR LA PANDEMIA DEL COVID-19

HANDLING PERSONAL DATA IN HEALTH CRISIS: PENDING LEGISLATIVE SHOWN BY THE COVID-19 PANDEMIC

Israel PALAZUELOS COVARRUBIAS¹

RESUMEN: El manejo que las autoridades y los particulares hacen de los datos de la población en medio de la pandemia es un fenómeno multifacético que representa una posible confrontación de derechos en la que, debido a la emergencia sanitaria, se podrían vulnerar los datos personales y la privacidad de la gente con el objetivo de preservar la salud y la vida. En este marco contextual y con la finalidad de registrar las diferentes preocupaciones en torno al tema, se examina documentalmente tanto la normatividad vigente y algunos procesos que involucran el tratamiento de datos, como las propuestas de ley pendientes en el Congreso y recomendaciones provenientes de instancias fuera de México.

PALABRAS CLAVE: Datos sensibles, COVID-19, protección de datos, uso de tecnologías, confinamiento, derecho a la privacidad.

ABSTRACT: The handling that authorities and private entities make of personal data during the pandemic is a multifaceted phenomenon that represents a possible confrontation of

¹ Doctorando en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca, Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

rights in which, due to the health emergency, personal data and privacy could be violated with the aim of preserving health and life. In this contextual framework, and in order to register the different concerns around the subject, both current regulations and some processes which include the use of personal data, as well as pending bills in Congress and certain recommendations from abroad are examined.

KEYWORDS: Sensitive personal data, COVID-19, data protection, use of technologies, lockdown, right to privacy.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Contexto generado por la pandemia en México.* III. *Marco normativo de la protección de datos personales.* IV. *Iniciativas de ley pendientes.* V. *Experiencias y recomendaciones internacionales.* VI. *Conclusiones.* VII. *Referencias.* VIII. *Anexo. Principios en la protección de datos personales.*

I. INTRODUCCIÓN

Las diversas medidas encaminadas a conocer, paliar, o tratar de solucionar definitivamente los efectos provocados por la pandemia del SARS-CoV-2, implican el tratamiento de datos personales tanto por instancias gubernamentales, como privadas, que incluyen prácticamente todas sus categorías, desde los identificativos (nombre, domicilio, edad) hasta los de salud (como las enfermedades preexistentes o las recientemente contraídas, incluida la COVID-19), pasando también por los de tránsito y localización. Como se verá, en medio de las repercusiones de la propia emergencia sanitaria, esta cuestión representa un desafío adicional de múltiples implicaciones.

Dentro del cúmulo de datos personales, los de naturaleza clínica o de salud se clasifican dentro de la categoría de datos sensibles, los que demandan un cuidado especial por parte de las leyes y de las autoridades. Sin embargo, estos también constituyen una fuente de información vital para tomar decisiones acertadas en el manejo de la pandemia: ampliar el conocimiento del virus y con ello mejorar los tratamientos existentes o desarrollar nuevos, evitar nuevos contagios y, en general, preservar la vida.

Este trabajo aborda un dilema planteado por la propia pandemia en el que la seguridad de los datos personales se podría confrontar con la protección de la salud. Se analiza, pues, como una posible confrontación entre el derecho humano a la protección de datos personales y a la privacidad de las personas, ante el derecho a la salud y a la vida, en cuya disputa, debido a la emergencia, se podrían vulnerar los primeros con la finalidad de preservar los segundos.

La disyuntiva, sin embargo, no queda en decidir entre un planteamiento u otro, es decir, entre proteger los datos personales o salvaguardar la salud de las personas, sino en saber cómo pueden convivir ambos derechos, es decir, cómo hacer un tratamiento de la información de los pacientes, sus familiares, contactos, y en general de toda la población, de manera adecuada y útil para las apremiantes necesidades derivadas de la emergencia sanitaria.

Como se verá, esta problemática presenta diversos componentes además del propiamente sanitario. Algunos de los que se añaden de manera adyacente, por ejemplo, se relacionan con la necesidad de llevar a cabo actividades a distancia mediante el uso de tecnologías, como el teletrabajo, la escuela en casa y el comercio electrónico, junto con el aumento de problemas psicológicos y la proliferación de fraudes cibernéticos, correspondientemente, además del confinamiento y su derivación en el incremento de la violencia doméstica.

Todos estos problemas, como se analiza, traen consigo el manejo de datos personales en un contexto inédito, lo que implica la atención de los diversos involucrados, particularmente del Poder Legislativo. Es así como, en medio de una apremiante necesidad de información para el control de la pandemia, pero también de los distintos problemas no sanitarios que de ella se desprenden, el principal objetivo de este trabajo es revisar el marco legal que norma esta situación y, principalmente, los aspectos fuera de este que son aprovechables en el ámbito legislativo a manera de insumos, sean derivados de iniciativas de los propios legisladores o de las recomendaciones de organismos internacionales y de protección de datos de otros países.

Para abordar la problemática se hace una revisión documental que se divide en tres partes: 1. El entramado constitucional y legal; 2. Los proyectos legislativos; y 3. Una selección de recomendaciones provenientes de otros países, así como de organismos internacionales. En conjunto, se pretende que brinden un panorama amplio de la forma en que es posible hacer frente a las distintas preocupaciones, así como evitar otras que podrían vulnerar la información de la población.

Los documentos legales abarcan las disposiciones constitucionales que hacen referencia al tema, como los plasmados en los artículos 6 y 16, así como de las normas que de ellos se derivan, principalmente la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, pero también de las leyes referentes a la salud, el trabajo, la seguridad pública y otras.

En cuanto a la documentación legislativa, se parte de 93 iniciativas de ley pendientes en materia de protección de datos personales presentadas durante la LXIV Legislatura, de las que se seleccionan y analizan 13

ya que son estas las que incluyen aspectos que pudieran incidir en el contexto de la emergencia sanitaria a decir de la propia propuesta y/o de la motivación con la que se acompaña. Como se podrá observar, este conjunto de proyectos proviene de diputados y senadores de todos los grupos parlamentarios presentes en la legislatura.

Finalmente, las publicaciones y documentos emitidos por organismos internacionales, como por organismos extranjeros de protección de datos, también forman parte de la revisión que se lleva a cabo en la medida que contienen aspectos aprovechables en el ámbito legislativo mexicano. Se trata de documentos emitidos por la Organización de Estados Americanos y sus filiales, el Comité Europeo de Protección de Datos, la Agencia de Acceso a la Información Pública de Argentina, la Agencia Española de Protección de Datos, la organización internacional *Access Now*, entre otros.

En suma, el análisis que aquí se presenta pretende recoger diversos elementos con la finalidad de que constituyan un insumo legislativo en materia de protección de datos personales en contextos de emergencia como el que se vive toda vez que, debido a sus características, representa un reto inédito no solo en términos sanitarios, sino también en temas como el que ocupa a este documento.

II. CONTEXTO GENERADO POR LA PANDEMIA EN MÉXICO

El objetivo de este apartado es describir los sucesos que particularizaron los tiempos pandémicos en el país, aún sin visualizar su final al momento de escribir el presente trabajo, pero de tal forma que se tenga un marco referencial para la lectura del resto del documento. Se incluyen momentos clave a partir de la aparición del virus en México y se revisan decisiones que afectaron la cotidianidad de la población y cambiaron procesos que ya existían, poniendo atención en todo momento en las implicaciones en el manejo de la protección de los datos personales, incluso en escenarios específicos.

El 27 de febrero de 2020 se confirmó el primer caso de COVID-19 en México. Desde entonces, los contagios y fallecimientos en el país han

ido fluctuando, al mismo tiempo de las decisiones e implementación de acciones gubernamentales para prevenir e intentar controlar la pandemia y dar respuesta a sus efectos colaterales. A ello se le sumaron las medidas adoptadas por las empresas privadas, incluso por la población (en lo individual o en el seno familiar y social), aunque en buena medida como respuesta a las decisiones tomadas y difundidas por los propios gobiernos.

En lo que se refiere a las “medidas sanitarias” para prevenir y combatir la propagación del virus, además del uso de cubrebocas, lavado de manos, mantenimiento de la “sana distancia” y la ventilación de espacios,² la lista incluyó el confinamiento voluntario de la población y con ello la restricción de la movilidad bajo la consigna “quédate en casa”, difundida y llevada a cabo ampliamente sobre todo en los primeros meses de la pandemia.

El confinamiento es una medida primaria de la que se derivaron muchos efectos de diversa índole. Esta necesidad de resguardarse representó un cambio drástico en las actividades de gran parte de la población, incluso de la que ya tenía sus actividades en casa previo a la crisis, toda vez que se comenzaron a compartir los espacios al interior del hogar por mayor tiempo con las personas integrantes del núcleo familiar.

Las implicaciones del confinamiento y las restricciones de la movilidad incluyen, por ejemplo, estudiar y trabajar desde casa en vez de ir a la escuela y a los centros de trabajo, hacer compras por internet en lugar de acudir a las tiendas físicas y, en general, llevar a cabo el mayor número de actividades a distancia mediante Internet, telefonía, todo tipo de aplicaciones para equipos de cómputo y celulares, entre otros. Esto se traduce en una acelerada “digitalización” de diversos procesos que previo a la pandemia se hacían mayormente de manera presencial o “física”.

Estos cambios en el comportamiento humano (confinamiento, restricciones en la movilidad y uso extendido de las tecnologías) si bien permitieron cortar en cierta medida la cadena de contagios y continuar con algunas ocupaciones, también derivaron en el acentuamiento de varios

² Adelante se hace referencia a la detección y seguimiento de contagios, así como al plan de vacunación.

problemas económicos y sociales tales como la quiebra de empresas y la pérdida de empleos; la violencia en el hogar principalmente en contra de las niñas y las mujeres; la necesidad de atención de algunas personas por profesionales de la salud debido a consecuencias psicológicas; el incremento en el consumo de tabaco, alcohol y otras drogas; o la comisión de ciberdelitos como el robo de identidad y las estafas.

Ya que *la pandemia COVID-19 ha generado impactos sociales y políticos adicionales a los estrictamente sanitarios [...] diversos organismos internacionales han expresado su preocupación respecto a la vulneración del derecho a la protección de datos personales en este nuevo escenario.*³ Las condiciones impuestas y algunos de sus problemas colaterales también traen consigo una posible afectación en el manejo de los datos personales de la población. El incremento del uso de tecnologías para procurar llevar a cabo diversas actividades a distancia muchas veces hace necesaria la entrega y transferencia de datos personales, algunos de carácter sensible. De entre los aspectos comentados, los ejemplos más visibles se encuentran en el trabajo y escuela en casa, las teleconsultas médicas y el comercio electrónico. En este último caso, particularmente el riesgo del robo de identidad y las ciberestafas. Cada uno de ellos se revisan con detenimiento en apartados posteriores.

El confinamiento ha sido una decisión efectiva en México y en otros países, pero también ha provocado el acentuamiento de otros problemas. Esta medida, sin duda de carácter transitivo, se ha conjugado de manera necesaria con otras decisiones a escala prácticamente mundial (aunque siempre en la medida de las posibilidades de cada país) como la aplicación de vacunas, la detección y seguimiento de personas contagiadas o las restricciones en los viajes, principalmente aéreos.

Así como con el confinamiento, la adopción de estas medidas ha traído consigo una inquietud por efectos colaterales no deseados. En arreglo con los objetivos de este trabajo, se pone atención en la preocupación por un posible inadecuado manejo de datos personales de la población, por parte de autoridades y de particulares que participan

³ GÓMEZ-CÓRDOBA, Ana *et al.*, “El derecho a la protección de datos personales, tecnologías digitales y pandemia por COVID-19 en Colombia”, *Revista de Bioética y Derecho*, núm. 50, 2020, p. 272, <https://scielo.isciii.es/pdf/bioetica/n50/1886-5887-bioetica-50-00271.pdf>.

en estos procesos específicos, necesarios en medio de la propagación del virus, pero que podrían representar una potencial vulneración a los derechos de las personas si no se toman las previsiones adecuadas.

Dentro del cúmulo de datos personales, los de naturaleza clínica o de salud constituyen *información íntima y personalísima de los individuos y, en consecuencia, son datos sensibles que requieren una protección especial* por parte de las autoridades y de las leyes.⁴ Sin embargo, estos también constituyen una fuente de información vital para tomar decisiones acertadas en el manejo de la pandemia: ampliar el conocimiento del virus y con ello mejorar los tratamientos existentes o desarrollar nuevos, evitar más contagios y en general preservar la vida.

De esta manera, se estaría ante un dilema planteado por la propia pandemia en el que la protección de los datos personales se podría contraponer a la preservación de la salud y de la vida de la población, y también de manera inversa. De acuerdo con Álvarez, la situación generada por la pandemia supone una *tensión entre los derechos a la privacidad y a la protección de datos personales [frente al] valor de la seguridad, en este caso, en su acepción de seguridad sanitaria*.⁵ Este autor advierte una situación en la que “ciertas autoridades” han pretendido *incrementar los niveles de control y vigilancia de las personas so excusa de controlar la propagación del COVID-19; promover el uso de aplicaciones de dudosa utilidad, poco respetuosas de la privacidad de los usuarios y desproporcionadas en la recolección de datos personales; o solicitar accesos indebidos a datos de fichas clínicas de personas contagiadas*,⁶ cuestión que puede constituir un abuso de autoridad y una trasgresión a los derechos de la población.

Angela Ballantyne, por su parte, argumenta una propiedad de la información personal más allá del paciente, y piensa que *los datos*

4 AUSÍN, Txetxu y ANDREU MARTÍNEZ, Ma. Belén, “Ética y protección de datos de salud en contexto de pandemia: una referencia especial al caso de las aplicaciones de rastreo de contactos,” *Enrahonar. An International Journal of Theoretical and Practical Reason* 65, 2020, p. 48, <https://doi.org/10.5565/rev/enrahonar.1304>.

5 ÁLVAREZ VALENZUELA, Daniel, “La protección de datos personales en contextos de pandemia y la constitucionalización del derecho a la autodeterminación informativa”, *Revista Chilena de Derecho y Tecnología* 9, núm. 1, 2020, p. 1, doi:10.5354/0719-2584.2020.57777.

6 *Idem*.

se refieren igualmente a familias, comunidades, enfermedades y sistemas de salud,⁷ en los que su manejo puede hacer la diferencia en la preservación de la vida de muchas personas. Es como se piensa que el tratamiento de datos personales de salud puede considerarse lícito no solo para proteger los intereses vitales del interesado, sino también por motivos de interés público y fines humanitarios, como es el caso del control de epidemias y su propagación.⁸

En suma, las diversas medidas encaminadas a conocer, paliar o tratar de solucionar definitivamente las crisis provocadas por la pandemia del SARS-CoV-2, implican el tratamiento de datos personales de salud, tanto por instancias gubernamentales como privadas. Lo apremiante de la situación ha hecho que se tomen decisiones que en un contexto de normalidad o cotidianidad no se tomarían, entre ellas las relacionadas con el manejo de información personal. Por ello conviene revisar la manera en que se está haciendo frente a la pandemia en México y cuestionar cómo se lleva a cabo el manejo de toda esta información, cuáles son las medidas y qué se puede implementar para mejorar en este aspecto, evitar la vulneración de los datos y la posible comisión de delitos.

La disyuntiva, sin embargo, no queda en decidir entre un planteamiento u otro, es decir, entre proteger los datos personales o salvaguardar la salud de las personas, sino en saber cómo pueden convivir ambos derechos: hacer un tratamiento de la información de los pacientes, sus familiares, contactos, y en general de toda la población, de manera adecuada y útil para las apremiantes necesidades derivadas de la emergencia sanitaria.

Con base en esta preocupación, vale la pena revisar tres situaciones específicas que involucran el tratamiento de los datos personales de la población mexicana en medio de las nuevas condiciones impuestas por la pandemia. Estos son: los viajes aéreos, la detección y seguimiento de contagios, así como la aplicación de vacunas.

Como ya se dijo anteriormente, la movilidad de la población en México sufrió limitaciones a partir de la pandemia, como resultado

7 BALLANTYNE, Angela, "How should we think about clinical data ownership?", *J Med Ethics* 46, 2020, pp. 293, doi:10.1136/medethics-2018-105340.

8 AUSÍN, Txetxu y ANDREU MARTÍNEZ, Ma. Belén, *op. cit.*, p. 49.

de una recomendación gubernamental. Cuando la necesidad de los traslados era apremiante, las medidas incluían el uso de cubrebocas, gel desinfectante, ventilación del transporte, entre otras, no sin haberse registrados desacuerdos entre algunas personas usuarias y concesionarias del transporte público.

La situación escala y cobra mayor interés para los fines de este trabajo si se pone atención a una movilidad que hace necesario el uso de transporte aéreo. Con la finalidad de reducir al mínimo el riesgo de contagio y la propagación del virus en estos espacios y en los lugares de destino de los pasajeros, se ha incorporado como requisito para los viajantes la presentación de pruebas para mostrar que no son portadores o que ya se han recuperado de la enfermedad, asimismo se comienza a emplear un certificado de vacunación a manera de “pasaporte sanitario”.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como la Agencia Federal de Aviación Civil (AFAC) dispusieron que los viajeros aéreos respondan de manera previa una serie de preguntas “debido a la contingencia del COVID-19” mediante el “Cuestionario de Vuela Seguro”.⁹ Para iniciar el procedimiento se solicita un correo electrónico y posteriormente se piden datos del vuelo, número telefónico, dirección permanente, nombre completo, edad, género y nacionalidad. Asimismo, datos específicos relativos a la situación de salud: síntomas en los últimos 14 días, si se ha tenido contacto con personas sintomáticas o confirmadas de la enfermedad, y nombre de las personas con las que se acompaña en el viaje. Cabe hacer notar que el sitio donde se solicita la información no es un dominio gubernamental, pero que incluye el aviso de privacidad integral de la AFAC en el que se especifican los datos personales y de salud que recaban, su fundamento legal, la finalidad de su tratamiento, entre otros.

Dentro de los fines concretos que se persiguen con la obtención y manejo de la información de los pasajeros se encuentran: mantener las condiciones de seguridad en la operación de las terminales aéreas ante la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19; identificar información relevante sobre el estado de salud del pasajero, particularmente con la

⁹ GOBIERNO DE MÉXICO, *México Vuela Seguro (Sitio Web)*,” (4 de septiembre de 2021), <https://www.vuelaseguro.com/home>. (Se requiere registro para ingresar).

sintomatología derivada del coronavirus; gestionar la revisión médica de los pasajeros; minimizar el riesgo de exportación, importación y diseminación del virus a través del transporte aéreo.¹⁰ Asimismo, como parte de este tipo de adecuaciones, los avisos de privacidad de las líneas aéreas también se han modificado. Aeroméxico, por ejemplo, incorpora dentro de los datos personales sensibles que recaban, los resultados de pruebas PCR para detectar el SARS-CoV-2.¹¹

A estas previsiones se le deben sumar, además, las de los países a los que se visita o desde los que se viaja. Por ejemplo, *todos los pasajeros que lleguen a España por vía aérea o marítima, incluidos los que vienen en tránsito con destino a otros países, deberán cumplimentar antes de la salida un Formulario de Control Sanitario y obtener su QR para presentarlo en el embarque y en los controles sanitarios a su llegada al país europeo.*¹² Adicionalmente, solicita un certificado de salud, sea de recuperación de la enfermedad, de vacunación o de prueba diagnóstica negativa.

Los protocolos en la transportación aérea, que ahora incluyen los relativos a la COVID-19, forman parte de diversas disposiciones que buscan reducir los riesgos a los que podrían estar sujetos, no solo los pasajeros, sino también aquellos que pudieran amenazar la seguridad de las naciones. Cabe recordar cómo el hito del ataque terrorista a las torres gemelas de Nueva York del 11 de septiembre de 2001 cambió la manera de viajar por avión. Así, la pandemia de COVID-19 marcará la adopción de nuevas medidas de seguridad, en este caso sanitaria, que pudieran permanecer incluso hasta después de la pandemia.

La detección del virus mediante pruebas clínicas se ha hecho esencial en el combate de su propagación como la manera de confirmar o descartar la enfermedad tanto en personas que tienen síntomas como en las que no (asintomáticas o presintomáticas). Este proceso, como otros, involucra el tratamiento de datos personales sensibles por parte de

¹⁰ *Idem*. Opción “aviso de privacidad integral AFAC.”

¹¹ AEROMÉXICO, *Reglamentos y políticas - Aviso de privacidad integral al 01 de julio de 2021*, (4 de septiembre de 2021), <https://aeromexico.com/es-mx/informacion-legal>.

¹² MINISTERIO DE SANIDAD CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL DE ESPAÑA, *Viajes y COVID-19 - Viajes internacionales*, (4 de septiembre de 2021), <https://www.mschs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/spth.htm>.

diferentes instancias públicas y privadas como laboratorios, farmacias, clínicas, hospitales y centros de salud, así como centros de trabajo y (con ello) del personal en cada una de estas.

Para llevar a cabo este procedimiento se solicita al paciente que proporcione datos personales tales como su nombre, fecha de nacimiento, sexo, estado civil, lugar donde reside y medios de contacto, además, se preguntan las razones por la que la persona desea realizarse la prueba. Algunos establecimientos trabajan única o alternativamente mediante citas por internet, por lo que es necesario llenar el formulario en línea y recibir los resultados de manera similar.

El laboratorio solicita el “consentimiento informado y autorización” de los pacientes para la toma de la muestra y su procesamiento, en el que especifica que los datos obtenidos en el estudio son confidenciales y serán manejados sobre la base de estrictos principios de privacidad. Asimismo, se le notifica al paciente que sus datos personales son recabados y tratados para distintos fines sujetos a las disposiciones que marca el aviso de privacidad integral del establecimiento, del que se proporciona la dirección en internet donde se puede hallar.¹³

Dentro de la autorización se informa que los datos personales de los usuarios del servicio “se almacenarán en las bases de datos que procesa” el laboratorio, el que hace del conocimiento del usuario del servicio que su información y el resultado de la prueba pueden ser compartidos, por disposiciones legales, con autoridades sanitarias federales y locales para efectos epidemiológicos, de investigación, estadísticos y de contacto.

Para hacer un seguimiento de los posibles contactos de las personas que resulten positivas al virus, se han llevado a cabo estrategias como la que implementó el gobierno de Ciudad de México dentro de sus “acciones de Rastreo Epidemiológico” a partir de noviembre de 2020,¹⁴ la cual implicó que las personas escanearan con su celular un código

¹³ Se hizo la observación de la “prueba diagnóstica PCR en tiempo real” del laboratorio Salud Digna, así como de su hoja de consentimiento informado y autorización para su realización en: SALUD DIGNA, *COVID-19 - Prueba diagnóstica PCR 2020*, (4 de septiembre de 2021), <https://salud-digna.org/covid-19/estudio-covid-19/>; y SALUD DIGNA, *Consentimiento informado y autorización para la realización de la prueba de antígeno SARS-CoV-2 (COVID-19)*, (4 de septiembre de 2021), [https://salud-digna.com/CONSENTIMIENTO-INFORMADO-Y-AUTORIZACION-SARS-CoV2-\(COVID-19\).pdf](https://salud-digna.com/CONSENTIMIENTO-INFORMADO-Y-AUTORIZACION-SARS-CoV2-(COVID-19).pdf).

¹⁴ GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Gaceta oficial de la Ciudad de México*, 20 de noviembre de 2020, pp. 15-25, https://medidassanitarias.covid19.cdmx.gob.mx/storage/lineamientos/tipo_documento_2/archivos/archivo-127.pdf.

QR (o enviar un número identificador por mensaje SMS) al momento de ingresar a restaurantes, oficinas u otros sitios públicos. La estrategia cruzaba esta información con los reportes de casos positivos del virus, de tal manera que fuese posible avisar a las personas que coincidieron en tiempo y lugar para que tomaran las medidas pertinentes y así evitar una mayor propagación.

Se estimó que la vacunación, medida tomada por muchos gobiernos del orbe de acuerdo con sus posibilidades, podría ser una solución a gran escala para retomar diversas actividades, entre ellas el regreso a las aulas y a los centros de trabajo, así como un mayor flujo de población entre países por razones de negocios, turismo y otras.

El 24 de diciembre de 2020 (a 10 meses del primer caso de COVID-19) se aplicó la primera vacuna en el país. En su etapa inicial, el plan de vacunación privilegió la inmunización del personal de salud de que atendía a pacientes de esta enfermedad con la finalidad de que lo siguieran haciendo de manera segura. Enseguida se dio atención a los grupos poblacionales de acuerdo con diversos criterios, como su nivel de riesgo y vulnerabilidad, así como de las propias necesidades de desconfinamiento y movilidad. Después del personal médico, se continuó con las personas mayores de 60 años, personal educativo de todos los niveles, mujeres embarazadas, personas residentes de municipios fronterizos del norte del país, población de entre 50 y 59 años, de 40 a 49, 30 a 39 y de 18 a 29 y, finalmente, se espera también la vacunación de adolescentes, incluso niñas y niños.

El procedimiento para que una persona pueda recibir la vacuna contra la COVID-19 incluye la entrega de algunos de sus datos personales mediante un sitio en internet, además de hacer lo propio en el centro de vacunación mediante un formulario impreso. Así, se implementó el registro mediante el portal mivacuna.salud.gob.mx, el que gestiona la inscripción de la población objetivo para recibir el biológico contra el virus. Para hacer efectivo el registro se debe proporcionar nombre completo, CURP y datos de contacto. Una vez que se confirma la cita se genera un “expediente de vacunación” imprimible en el que es necesario asentar nuevamente el correo electrónico, número telefónico, dirección, asimismo, indicar si se tiene algún padecimiento (como diabetes o hipertensión). En el formato se lee que:

... se garantiza la protección de los datos personales en cumplimiento con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Los datos personales y sensibles serán utilizados y vinculados para verificación y confirmación de la identidad dentro del marco de planeación, implementación y aplicación de la Política Nacional de Vacunación y demás políticas sociales, así como para integrar expedientes y bases de datos necesarias para, en su caso, el otorgamiento y operación de políticas sociales del Gobierno Federal, así como las obligaciones que se deriven de estos y para mantener una base histórica con fines estadísticos y de obligaciones relativas a la transparencia, en términos de la normatividad y disposiciones aplicables.

El sitio pone a disposición de sus visitantes el correspondiente aviso de privacidad integral en el que se identifica a la Secretaría de Salud federal como la instancia responsable del tratamiento de dichos datos, además de especificar que “para los efectos del registro no se recabarán datos personales sensibles”, e incluir apartados relativos a la transferencia de datos y mecanismos para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (derechos ARCO) de los titulares de los datos.¹⁵

Este proceso también implementó la posibilidad de expedir un certificado mediante el sitio web cvcovid.salud.gob.mx o a través de la aplicación *WhatsApp*,¹⁶ ambos vinculados con el sitio que gestiona los registros a personas que solicitan su inmunización. Para obtener el documento únicamente se solicita la CURP.

Como fue posible observar, las situaciones descritas anteriormente dependen de la entrega, almacenamiento y/o transferencia de datos personales, algunos de ellos sensibles. Es decir, implican una identificación de las personas junto con sus datos clínicos a través de

¹⁵ GOBIERNO DE MÉXICO, *Aviso de privacidad integral para el registro de candidatos y confirmación de cita para la aplicación de la vacuna contra el virus SARS-CoV-2*, 2 de febrero de 2021, pp. 1-5, https://mivacuna.salud.gob.mx/pdf/aviso_de_privacidad_integral.pdf.

¹⁶ GOBIERNO DE MÉXICO, *Obtener certificado de vacunación contra COVID-19*, Secretaría de Salud, (5 de septiembre de 2021), <https://cvcovid.salud.gob.mx/>. Para la opción de *WhatsApp* se proporcionó la dirección <http://wa.me/5215617130557>.

procedimientos que involucran el uso de aplicaciones, sitios web y *software* que hacen posible el manejo de la información.

Si bien en las situaciones revisadas se tiene formalmente prevista la privacidad de la que debe ser sujeta la información, la preocupación radica en que el uso de los datos se pudiera ampliar a sectores diversos con fines distintos a los originalmente planteados, tales como intercambio, publicidad o ventas y, en el peor de los casos, ilícitos que afecten a las personas titulares, a los sujetos responsables o incluso al Estado.

En este punto cabe recordar la situación en la que presuntamente se comercializó con la información del padrón de electores, hecho denunciado por el Instituto Nacional Electoral en mayo de 2020. De acuerdo con el propio Instituto se detectó una publicación en un foro dedicado a la comercialización de información obtenida de manera no autorizada e identificó que se trataba de un corte de 2018 (en referencia a las constantes actualizaciones de dicha base de datos a nivel nacional),¹⁷ lo que pudo tratarse de una vulneración de la información de la ciudadanía de alcances que aún sería difícil definir.

Tanto las instancias públicas como las privadas están obligadas a proteger los datos que la ciudadanía entrega y, en general, darles un tratamiento en observancia de la ley. Cabe hacer hincapié en que buena parte de la información a la que se hace referencia pertenece *a la categoría de datos sensibles y, al configurarse la protección de datos personales como un derecho humano, demanda la tutela de la persona frente a su tratamiento ilícito.*¹⁸ Es difícil conocer un posible uso inadecuado toda vez que en caso de suscitarse es a través de medios ocultos, sin embargo es preciso tener en cuenta las obligaciones de cada una de las instancias que realizan el tratamiento de este tipo de información sobre todo, como ahora, cuando existen circunstancias nuevas que lo enmarcan.

En el siguiente apartado se hace una revisión puntual del marco normativo mexicano que regula el tratamiento de los datos personales y

¹⁷ CENTRAL ELECTORAL, *Investiga el INE posible venta de información del Padrón Electoral*, Instituto Nacional Electoral, (19 de julio de 2021), <https://centralelectoral.ine.mx/2021/07/19/investiga-el-ine-posible-venta-de-informacion-del-padronelectoral/>.

¹⁸ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Ana Belem, *op. cit.*, p. 85.

aquellos que adquieren el carácter de sensibles, teniendo en cuenta, precisamente, el contexto generado por la pandemia que aquí se describió.

III. MARCO NORMATIVO DE LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

El significado de la palabra “dato”, refiere a la información sobre “algo concreto” que permite su conocimiento exacto o sirve para deducirlo.¹⁹ En concordancia con lo anterior, el concepto de *datos personales* hace referencia a “cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable,” (en arreglo con el artículo 2, fracción V de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares). En este sentido, algunos ejemplos de datos personales son: el nombre de la persona, fecha de nacimiento, domicilio, correo electrónico, número telefónico, número de identificación, entre varios otros.

Como parte de este tipo de información también se encuentran los datos personales de carácter sensible, los que adquieren tal categoría cuando afectan la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para este. En particular, la ley enuncia como datos personales sensibles, aquellos que puedan revelar aspectos de la persona, como: origen étnico o racial, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas, preferencia sexual, entre otros.²⁰

Son de especial interés para esta investigación, además, los datos que hacen referencia al estado de salud de las personas, mismos que también forman parte del subgrupo de datos personales sensibles. Los datos de salud se definen como *el conjunto de informaciones obtenidas de registros, muestras y pruebas que recogen la situación y la evolución*

¹⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *dato* | *Definición*, Diccionario de la lengua española 2021, (4 de septiembre de 2021) <https://dle.rae.es/dato?m=form>.

²⁰ INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, *Curso: Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, CEVINAI 2021, (3 de junio de 2021) <https://cevisaipublica.inai.org.mx/course/view.php?id=23>.

*clínica de un individuo.*²¹ En el contexto particular, interesan aspectos como la detección de contagios y el seguimiento de sus contactos, asimismo, los tratamientos a los que son sujetos los pacientes y los procesos de vacunación.

El tratamiento de toda esta información (tanto la sensible como la no sensible) se configura en el:

conjunto de operaciones realizadas con los datos personales para la consecución de ciertos fines que persigue el responsable; concretamente, consiste en ejecutar distintas operaciones durante el ciclo de vida de los datos personales, desde el momento de su obtención, pasando por su explotación o aprovechamiento, hasta su supresión o eliminación. A manera de referencia enunciativa, no limitativa, un tratamiento de datos personales se distingue por efectuar cualquier operación o conjunto de operaciones mediante procedimientos manuales o automatizados aplicados a los datos personales, relacionadas a partir de la obtención, uso, registro, organización, conservación, elaboración, utilización, comunicación, difusión, almacenamiento, posesión, acceso, manejo, aprovechamiento, divulgación, transferencia o disposición de datos personales.²²

El entramado legal mexicano protege los datos personales de la población y su tratamiento en el acervo de información, registros administrativos, bases de datos y cualquier documento publicado o por publicar. Enseguida se hace un recorrido de las principales disposiciones constitucionales y legales en la materia, con la finalidad de tener presente la base de la que se parte para posteriormente considerar los diferentes pendientes legislativos y las recomendaciones internacionales, en ambos casos derivados de las condiciones establecidas por la pandemia del SARS-Cov2, que pueden representar un insumo para los trabajos legislativos en el tema.

²¹ AUSÍN, Txetxu y ANDREU MARTÍNEZ, Ma. Belén, *op. cit.*, p. 48.

²² INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, *Curso..., cit.*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a todo individuo la facultad de control de sus datos personales, particularmente de acceso, rectificación, cancelación y oposición, denominados genéricamente “derechos ARCO”. El artículo 6 constitucional (fracciones II y III de su base A) contiene la protección de la información concerniente a la vida privada y de los datos personales, así como el acceso y la rectificación de estos de manera gratuita y sin necesidad de justificación. Mientras tanto, el segundo párrafo del artículo 16, además de reconocer el derecho de toda persona a la protección de sus datos personales, prevé el establecimiento en la ley de los supuestos de excepción a los principios mencionados (los que se repasan al final de este apartado).

En materia de seguridad ciudadana, la Constitución contempla contextos particulares en los que los datos personales de la población se deben proteger de manera especial. Estos son: en caso de ser víctimas de ciertos delitos, como violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; e independientemente del crimen si se trata de menores de edad o de la ciudadanía en general siempre que sea necesaria su protección como víctima (artículo 20, apartado C, fracción V).

Finalmente, con el objetivo de garantizar estos preceptos constitucionales y los de la normatividad secundaria de ellos emanada, la carta magna instituye un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado que se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad (artículo 6, base A, fracción VIII). La materialización de esta disposición se deposita hoy en día en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el que se define como el cuerpo que *garantiza el uso adecuado de los datos personales, así como el ejercicio y tutela de los derechos ARCO que toda persona tiene con respecto a su información.*²³

Este organismo garante, además, se encuentra dotado de competencia para conocer de los asuntos relacionados con la protección de datos

²³ INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, *¿Qué es el INAI?*, (5 de septiembre de 2021), https://home.inai.org.mx/?page_id=1626.

personales de cualquier autoridad. Sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados y, de igual manera, le otorga el poder de ejercicio de acciones de inconstitucionalidad *en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales*, de acuerdo con los artículos 6 (base A, fracción VIII) y 105 (fracción II, inciso h) de la Constitución.

Con base en las disposiciones constitucionales descritas, se derivan diferentes leyes, reglamentos y preceptos particulares en diferentes rubros del marco normativo mexicano. La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (Ley General) y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (Ley Federal), son ordenamientos que las reglamentan de manera específica: La primera es un ordenamiento de observancia general en todo el país que regula la protección de los datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos del orden federal, estatal y municipal, así como partidos políticos. La segunda, tiene por objeto la protección de los datos personales en posesión de personas físicas o morales de carácter privado.

La Ley General entró en vigor el 27 de enero de 2017. Esta se constituye como el *primer ordenamiento mexicano que establece de forma homogénea los requerimientos y condiciones que garanticen el efectivo ejercicio y tutela del derecho fundamental en el ámbito público en toda la República mexicana. En ella se establecen las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona física a la protección de sus datos personales* en posesión de sujetos obligados.²⁴ La Ley Federal, por su parte, se publicó el 5 de julio de 2010, fecha a partir de la cual el país contó con disposiciones expresas y específicas que tendrían que ser observadas por el sector

²⁴ INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, *Curso..., cit.*

privado en el tratamiento legítimo, controlado e informado que dan a los datos personales. La norma garantiza la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas. Asimismo, reconoce los principios de interpretación reconocidos como estándar internacional en la materia.²⁵

Estas leyes protegen los derechos de las personas en relación con sus datos personales con base en estándares en cuanto a principios, deberes, derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (derechos ARCO), así como regímenes de transferencia. De acuerdo con ellas, particularmente con el artículo 3, fracción X de la Ley General y con el artículo 3, fracción VI de la Ley Federal, los datos relacionados con el estado de salud de las personas, presente o futuro, o bien, que pudieran revelarlo, son considerados como “sensibles”, ya sea porque podrían afectar a la esfera más íntima de su titular, o porque su uso indebido podría dar origen a discriminación o conllevar un riesgo grave para la persona.

Por lo anterior, las normas únicamente permiten manejar este tipo de datos si se cuenta con el consentimiento expreso del titular o, en su caso, si estos son necesarios para efectuar un tratamiento para la prevención, diagnóstico, o la prestación de asistencia sanitaria, en arreglo con los artículos 7, 21 y 22 fracción VII de la Ley General y con el artículo 9, párrafo primero de la Ley Federal. Además, la Ley Federal en sus artículos 13, 9 párrafo segundo, 64 fracciones IV y 69, ordena que el manejo de este tipo de datos sea el mínimo posible y prohíbe la creación de bases de datos sin que su finalidad sea plenamente justificada en arreglo con los propósitos del sujeto regulado. Asimismo, contempla el incremento de sanciones hasta al doble, en caso de infracciones que involucren datos sensibles.

La Ley General, por su parte, reconoce en su artículo 47, fracción II, el derecho del titular de oponerse al tratamiento de sus datos personales o exigir que se cese en el mismo cuando sean objeto de una administración automatizada, la cual le produzca efectos jurídicos no deseados o afecte de manera significativa sus intereses, derechos

²⁵ MENDOZA ENRÍQUEZ, Olivia Andrea, “Marco jurídico de la protección de datos personales en las empresas de servicios establecidas en México: desafíos y cumplimiento”, *Revista Ius* 12, núm. 41, 2018, p 267–289, doi:10.35487/rius.v12i41.2018.355.

o libertades, y estén destinados a evaluar, sin intervención humana, determinados aspectos personales del mismo o analizar o predecir, entre otros su estado de salud.

En adición a las dos anteriores, en la Ley General de Salud, la protección de datos personales de los pacientes se prevé explícitamente en dos casos. Primero. El Registro Nacional de Cáncer (cuya base poblacional proveniente del Sistema Nacional de Información Básica en Materia de Salud) debe garantizar la protección de los datos relacionados con la identidad, historial ocupacional y laboral de las y los pacientes de dicha enfermedad (artículo 161 Bis, fracción I, inciso a). Segundo. La política en materia de donaciones y trasplantes, que se encuentra regulada con base en ciertos principios éticos, incluye precisamente tanto la confidencialidad, como la protección de datos personales (artículo 314 Bis 1, párrafo segundo de la Ley, así como artículo 68 de su Reglamento en Materia de Trasplantes). Cabe añadir que, aunque esta ley contiene una serie de disposiciones en materia de vigilancia, prevención y control epidemiológico, no se contemplan particularidades en el manejo o la protección de datos personales ante estas circunstancias.

En los otros temas que más interesan a la población, como lo es la seguridad y la justicia, así como el empleo, hay disposiciones que vale la pena añadir. La Ley Nacional del Registro de Detenciones, particularmente en sus artículos 3, 7, 9, 10, 11 fracción VII, 15, 32 fracción II, y 35, contempla el tratamiento que se le da a los datos personales de las y los detenidos en cuanto a su adecuada captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de estos, al tiempo que ordena a los sujetos obligados, especialmente a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a mantenerlos “exactos, completos, correctos y actualizados” y a que su manejo se encuentre “justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas” ya sea dentro del proceso penal o del proceso administrativo sancionador.

La Ley Federal del Trabajo, como resultado de su reforma del 11 de enero de 2021, regula la supervisión del trabajo a distancia con base en la protección de datos personales y el respeto a la intimidad de las

personas.²⁶ Es importante recordar que cuando estas disposiciones entraron en vigor, el país atravesaba uno de los momentos más difíciles por los efectos de la pandemia y, con esto, que muchas personas trabajadoras se encontraban confinadas o impedidas a acudir a sus centros laborales como lo hacían previo a la crisis sanitaria, de ahí la importancia que esta normativa les diera un respaldo legal para trabajar desde casa (además de la previsión del adecuado manejo de datos personales en la consulta, el registro y la conciliación laborales que ya existía). Estas disposiciones en particular se pueden considerar como parte de los pendientes en materia de protección de datos personales que generó la pandemia y fueron atendidos con celeridad.

Con lo anterior, es posible reconocer que la protección de datos personales en México es un derecho fundamental establecido en la Constitución y las leyes, el cual otorga a cualquier persona física un poder de control y disposición sobre su información.²⁷ A pesar de dichas previsiones, la observancia y ejercicio de estos derechos y principios se ve limitado en ciertas circunstancias.

Las restricciones a las que se debe hacer referencia se encuentran previstas en la Constitución, a la par del reconocimiento de los derechos en comento. Así, su artículo 6 (base A, fracción II) estipula que *la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes*. Dichos límites, en arreglo con los artículos 16, párrafo segundo de la Constitución; 6, párrafo segundo de la Ley General; y 4 de la Ley Federal, se deberán basar en cuestiones relacionadas con la seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o, en su caso, en la protección a los derechos de terceros.

Lo anterior significa que, a pesar del reconocimiento y consagración de derechos ARCO, no será posible ejercerlos de manera efectiva en todos los casos. En el caso particular de los datos personales relacionados

²⁶ Si bien esta disposición particular se halla en su artículo 330-I, dicha reforma adicionó todo un capítulo (artículos 330-A al 330-K). Véase SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se reforma el artículo 311 y se adiciona el capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de Teletrabajo”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de enero de 2021, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609683&fecha=11/01/2021.

²⁷ INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, *Curso...*, cit.

con la salud, existen diferentes contextos que permiten su tratamiento sin el consentimiento de su titular y/o que permiten transferirlos o no ser cancelados. Los casos particulares son los que se comentan en seguida.

Las leyes eximen a los responsables (sujetos que deciden sobre el tratamiento de datos personales), de recabar el consentimiento del titular para manejar y/o transferir su información cuando sean indispensables para la atención, prevención o diagnóstico médicos, la prestación de asistencia sanitaria, tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios. Desde luego que la restricción se debe basar en que dichos fines sean adecuadamente acreditados, que el titular no esté en condiciones de otorgar el consentimiento y que se encuentre de por medio, como responsable del manejo o transferencia de los datos, una persona sujeta al secreto profesional o tenga una obligación equivalente. Lo anterior conforme los artículos 10, fracción VI y 37, fracción II de la Ley Federal; y artículos 22, fracción VII y 70, fracción V de la Ley General.

Finalmente, la cancelación de los datos personales podría no proceder, a pesar de la solicitud de su titular, por cuestiones relacionadas con la preservación de la salud comunitaria. Así, el derecho de las personas a que sus datos sean eliminados de los registros y por ende dejen de ser tratados, se ve limitado en el momento en que sean objeto de tratamiento para la prevención, para el diagnóstico médico o para la gestión de servicios de salud, siempre que dicho tratamiento (nuevamente), se realice por un profesional de la salud sujeto a un deber de secreto, tal como lo dicta el artículo 26, fracción VII de la Ley Federal.

La importancia que este tipo de datos reviste, no solo se debe a su carácter sensible, sino también por depender de ellos la salud de las personas y de las comunidades, la estabilidad social, incluso la permanencia del Estado. Las previsiones del legislador al respecto han permitido manejar circunstancias derivadas de situaciones de emergencia sanitaria por la vía legal, de manera adecuada. Sin embargo, las particularidades y magnitud de la pandemia del SARS-CoV-2 han reflejado ciertos pendientes, algunos de los cuales ya han sido identificados por las y los legisladores y otros que se encuentran en las recomendaciones de diferentes entes involucrados en la situación (tanto nacionales como internacionales). En las páginas siguientes se hace una

revisión de estos aspectos, mismos que se configuran en insumos para la discusión parlamentaria en la materia.

IV. INICIATIVAS DE LEY PENDIENTES

El Artículo 73 constitucional, fracciones XXIX-O y XXIX-S, faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales tanto en posesión de particulares, como de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de los tres órdenes de gobierno. Como parte de los trabajos llevados a cabo en esta materia, o en cualquier otra que tuviera en cuenta la protección de datos personales de la población, específicamente por la LXIV Legislatura (2018-2021), se detectaron 93 iniciativas pendientes al momento de llevar a cabo esta investigación. De este cúmulo, se seleccionaron únicamente las 13 que contienen aspectos directamente relacionados con las condiciones modificadas o impuestas por la pandemia y/o que en la propia iniciativa estas se incorporaron como parte de su motivación.

En general, son aspectos en los que las y los legisladores pusieron atención, que implican la protección de datos personales en diversas modalidades y que al término de dicho periodo no se habían atendido ni mucho menos desechado. Se trata de los temas relativos al diagnóstico, atención y seguimiento de la enfermedad, así como del teletrabajo en el sector público, el comercio electrónico y la usurpación de identidad con motivo de este, el ingreso básico universal, así como los delitos en contra de las mujeres y particularmente la violencia en el hogar. En la Tabla 1 se concentra el resumen de la revisión documental llevada a cabo, organizada con base en estos temas.

Tabla 1. Iniciativas de ley seleccionadas que incluyen el tema de protección de datos personales (LXIV Legislatura)

Tema	Legislador/a proponente (grupo parlamentario) Fecha	Ley(es) que propone modificar
<i>1. Diagnóstico, atención y seguimiento de la enfermedad</i>		
Identificación de contagios	Diputada Ximena Puente de la Mora (PRI) 15/09/2020	Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados
Telesalud y telemedicina	Senadora Alejandra Noemi Reynoso Sánchez (PAN) 18/03/2021	Ley General de Salud
Tratamiento de datos personales de personas fallecidas	Senador José Alberto Galarza Villaseñor (MC) 29/04/2021	Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares
<i>2. Teletrabajo en el sector público</i>	Diputado Fernando Luis Manzanilla Prieto (PES) 04/11/2020	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional
	Diputado Juan Carlos Romero Hicks (PAN) 09/02/2021	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional
	Diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI) 10/02/2021 y 23/03/2021	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; y Ley Federal del Trabajo
	Diputado Manuel de Jesús Baldenebro Arredondo (PES) 02/12/2020	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional
	Senadora Alejandra Lagunes Soto Ruíz (PRI) 29/04/2021	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional

3. Comercio electrónico y usurpación de identidad	Senadora Nadia Navarro Acevedo (PAN) 23/02/2021	Código de Comercio
	Senadora Verónica Martínez García (PRI) 29/04/2021	Código Penal Federal
4. Ingreso básico universal	Senador Manuel Velasco Coello (PVEM) 15/12/2020	Ley del Ingreso Básico Universal (expide); Ley Federal Del Trabajo; así como Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
5. Violencia doméstica y diversos delitos en contra de las mujeres	Diputada Olga Patricia Sosa Ruiz (PES) 04/11/2020	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y Código Penal Federal

Elaboración propia con base en las iniciativas legislativas recuperadas mediante el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Fecha de corte: 31 de agosto de 2021 (final de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión).

1. Diagnóstico, atención y seguimiento de la enfermedad

En este tema se concentran tres propuestas de igual número de legisladores: 1. Referente a la identificación de contagios, de la diputada Ximena Puente de la Mora (PRI); 2. Sobre telemedicina, de la senadora Alejandra Noemí Reynoso Sánchez (PAN); y 3. Acerca del acceso a los datos de personas fallecidas, del senador José Alberto Galarza Villaseñor (MC). Este grupo de iniciativas tratan de atender la preocupación más directa en el tratamiento de datos personales por instancias públicas y privadas (incluso por particulares), generada por las condiciones y efectos de las acciones encaminadas a la mitigación de la pandemia, tales como el diagnóstico, la atención y el seguimiento del virus y su posible contagio.

La iniciativa de la diputada Puente de la Mora, plantea dispensar la necesidad de autorización para que los datos sensibles de las personas posible y efectivamente contagiadas sean obtenidos, dada la imperiosa necesidad de controlar la propagación del virus. Para ello propone modificar el artículo 22 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, relativo a los casos en los que el *responsable* no se encuentra obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales. De acuerdo con la iniciativa se añadiría dentro de la fracción VII de dicho artículo:

*cuando los datos personales sensibles sean necesarios para efectuar un tratamiento para la prevención, diagnóstico, la prestación de asistencia sanitaria, incluso cuando las autoridades tomen medidas para identificar a quienes hayan estado expuestos a contagio.*²⁸

La adición propuesta responde a la posible afectación de los derechos de terceras personas *en virtud de los serios riesgos para la vida, salud e integridad personal que supone el COVID-19, así como sus impactos de inmediato, mediano y largo plazo sobre las sociedades en general.*²⁹ Vale la pena recordar que la ley ya contempla un tratamiento diferenciado de los datos personales en situaciones como la generada por esta pandemia, sin embargo, no explicita el supuesto de identificación de casos positivos ni de sus contactos.

Es crucial indicar que un número indeterminado de contagios se suscitó (y se suscita) debido a que las personas no sabían que eran portadoras del virus, dada la falta de síntomas propios de la enfermedad, pero también porque aun sabiendo no lo comunicaron a sus contactos y seguían conviviendo o cohabitando normalmente con ellos. Esta situación es grave pues el desenlace en muchos casos fue una afectación en la salud y en otros la muerte. Ambas cuestiones podían ser advertidas y evitadas a través de distintos frentes: con pruebas de laboratorio, ya sean masivas o en casos específicos; con la obligación de las y los particulares de comunicar a personas cercanas en caso de resultar positivos; mediante el estricto confinamiento; y, en cuanto a las instancias públicas y privadas (como los centros de trabajo de las personas contagiadas), a través de un adecuado manejo de los datos para proteger, apoyar y evitar la discriminación de pacientes y terceros.

Por su parte, la propuesta legislativa de la senadora Reynoso Sánchez, mediante la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, tiene como finalidad regular y reconocer a la telemedicina como una alternativa de atención para la población frente a sus restricciones de acceso a servicios de salud, tanto por las condiciones de confinamiento; por la saturación de hospitales, clínicas

²⁸ PUENTE DE LA MORA, Ximena, *Iniciativa que reforma el artículo 47 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 15 de septiembre de 2020, p. 4. <https://bit.ly/2Yz87f7>.

²⁹ *Ibidem*, p. 1.

y consultorios donde se atendía de manera prioritaria o exclusiva a pacientes de COVID; como por los impedimentos que representa la facilidad con la que se producen los contagios del virus (en lugares cerrados y concurridos como el transporte público o las salas de espera).

La telemedicina es una modalidad de atención médica que hace uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para que el paciente no se desplace, de tal manera que pueda tener una consulta con un profesional de la salud desde su hogar o un lugar distinto a los centros de salud. La finalidad es que más personas puedan tener acceso a estos servicios y, a su vez, que se eviten riesgos de contagio en traslados y momentos de espera. En medio de la pandemia, se considera de manera primordial a los pacientes de COVID-19, no obstante, todos los demás pacientes también demandan atención de los especialistas en salud, misma que se vio reducida por lo apremiante de la situación. Si bien esta ha sido una forma propicia en que pacientes y médicos han decidido interactuar, como es de entenderse, esta supone un intercambio de información, la cual abarca datos personales y datos personales de carácter sensible.

La iniciativa de la senadora Reynoso propone definir a la telemedicina en la ley, como *la atención médica [...] llevada a cabo por profesionales o personal de salud que utilizan tecnologías de la información y las comunicaciones para el intercambio de información válida para hacer diagnósticos, prevención y tratamiento de enfermedades [...], con el fin de mejorar la salud de las personas y su comunidad.*³⁰ Dado que el intercambio de datos es una parte esencial de esta modalidad de cuidado de la salud, se prevé que toda persona que participe en el proceso de atención médica a distancia es responsable de otorgar la máxima seguridad y respeto a la privacidad del paciente, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Además, en el caso de los niños, niñas y adolescentes, así como de las personas con alguna diversidad funcional, contempla la necesidad de ser acompañados por quien ejerza su tutela.

30 REYNOSO SÁNCHEZ, Alejandra Noemí, *Iniciativa por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud en materia de telesalud y telemedicina*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 18 de marzo de 2021, p. 9, <https://bit.ly/3n3teQD>.

Finalmente, los derechos en torno a los datos personales, por su naturaleza, radican en las y los titulares de esta información. El ejercicio por persona distinta a su titular o a su representante, o bien, respecto de datos personales de personas fallecidas, no se encuentra previsto por la Ley, lo que hace necesaria una modificación normativa también en este sentido.³¹

El senador Galarza Villaseñor propone adicionar la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares con la finalidad de especificar el tratamiento que se le debe dar a la información de personas fallecidas. La iniciativa se motiva en el incremento de los índices de mortalidad debido tanto a la pandemia, como a la violencia en México. Ante ello, la reforma permite a la persona indicada por el titular antes de fallecer o, a falta de esta disposición, a aquella que acredite un interés jurídico o legítimo, ejercer los derechos ARCO de sus datos cuando fenezca, así como regular los mecanismos inherentes a tal fin. Esto *resulta importante considerando la posibilidad de que los familiares o herederos de una persona finada [...] podrían solicitar la rectificación o cancelación de los datos personales del fallecido que se encuentren por ejemplo en motores de búsqueda, redes sociales o plataformas digitales y, en general, en posesión de cualquier sujeto obligado o particular.*³²

Para tal fin, el senador plantea recuperar el texto íntegro de los artículos 49 y 97 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en los que ya se regulan dichos aspectos, para ser incorporados en la norma referente a particulares. De esta manera se busca homologar ambos ordenamientos y así *garantizar mejores prácticas para la protección de la información personal por parte del sector privado,*³³ así como tutelar de manera efectiva el derecho constitucional de todo individuo de proteger sus datos personales.

³¹ GALARZA VILLASEÑOR, José Alberto, *Iniciativa que adiciona diversas disposiciones a los artículos 28 y 45 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares en materia de derechos ARCO respecto al tratamiento de datos personales de personas fallecidas*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de abril de 2021, p. 3, <https://bit.ly/3n7NPU2>.

³² *Ibidem*, p. 6.

³³ *Ibidem*, p. 4.

2. Teletrabajo en el sector público

La regulación del teletrabajo en el sector público es el aspecto que más se repite entre las iniciativas que prevén la protección de datos personales en situaciones derivadas de la emergencia sanitaria, además, entre ellas se observan involucradas a casi todas las bancadas del Congreso. Se trata de las diferentes iniciativas de las y los legisladores Fernando Luis Manzanilla Prieto (PES), Juan Carlos Romero Hicks (PAN),³⁴ Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI),³⁵ Manuel de Jesús Baldenebro Arredondo (PES), y Alejandra Lagunes Soto Ruíz (PRI).

Cabe recordar que este tema en particular tiene como antecedente la reforma del 11 de enero de 2021 a la Ley Federal del Trabajo en materia de teletrabajo y particularmente la regulación de sus modalidades de supervisión. Dicha reforma reconoció al teletrabajo en la iniciativa privada como una modalidad, apoyada en las tecnologías de la información y la comunicación, que permite *al trabajador realizar sus funciones en un lugar distinto al centro de trabajo, [y que] se traducen en una mayor autonomía y organización de la jornada laboral con más flexibilidad, un menor tiempo de desplazamiento al lugar de trabajo que mejora el equilibrio entre la vida laboral y personal, sin demérito de la productividad.*³⁶ Las propuestas que aquí se comentan, al igual que esta reforma, se basan en la necesidad de confinamiento de la población y, con ello, del manejo de datos personales mediante recursos tecnológicos en lugares distintos a los centros de trabajo. Cabe destacar que los datos personales que se considera proteger son los de los trabajadores a distancia y los que, como producto de esa actividad, deban ser manejados.

³⁴ Así como de los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; los coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, René Juárez Cisneros; de Movimiento Ciudadano, Fabiola Loya Hernández; y del Partido de la Revolución Democrática, Verónica Juárez Piña.

³⁵ Se trata de dos iniciativas, una del 10 de febrero de 2021 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; y otra del 23 de marzo de 2021 que reforma la Ley Federal del Trabajo.

³⁶ COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, *Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 311 y se adiciona el Capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de teletrabajo*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5668-XV, 8 de diciembre de 2020, p. 14, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/dic/20201208-XV.pdf>.

Dentro de las seis iniciativas que incluyen aspectos relacionados con la protección de datos personales de las personas teletrabajadoras en el sector público, se plantean cambios a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, pero también a la Ley Federal del Trabajo (a partir de la referida reforma de enero de 2021). Las mismas propuestas hablan sobre la necesidad de las diferentes instancias del sector por continuar las actividades gubernamentales, pero al mismo tiempo por preservar la salud de las y los empleados (con lo que se implementó el trabajo en casa desde los inicios del año 2020), sin embargo, sin un marco legal que contemple tal modalidad, ni sus implicaciones.

Parte de las propuestas de quienes legislan desemboca en la creación de ordenamientos de tres tipos: 1. Una que obre al interior de las instancias públicas, sea esta un acuerdo entre el teletrabajador y la dependencia,³⁷ mismo que establezca las particularidades en el manejo de datos personales y la información confidencial, una política de uso de tecnologías de la información y comunicación o, en su caso, una reglamentación; 2. Lineamientos específicos que sean emitidos por un grupo de trabajo conformado por dependencias federales y organismos autónomos; y 3. La creación de una Norma Oficial Mexicana. En los tres casos se pretende definir diversos aspectos, entre los que se encuentra la observancia de los derechos de protección de datos personales debido a las vulneraciones de las que pueden ser objeto por la naturaleza de las actividades laborales a distancia, las cuales son apoyadas por tecnologías de la información y la comunicación, con el fin de proteger y mantener la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información y que además *permita transitar al teletrabajo de una forma segura, transparente y en beneficio de trabajadores* y demás partes interesadas.³⁸

Las iniciativas mencionan que la pandemia, y con ella la necesidad de confinar a la mayor parte de la población posible, demostró que el trabajo en casa o desde un lugar distinto al centro de trabajo, era viable y

³⁷ La iniciativa del diputado Manzanilla incluso especifica las partes que deberá contener dicho convenio.

³⁸ HERRERA ANZALDO, Ana Lilia, *Iniciativa que reforma los artículos 330-A, 330-E Y 330-G de la Ley Federal del Trabajo*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 23 de marzo de 2021, p. 3, <https://bit.ly/2VIX6fQ>.

que, además, propiciaba una mejor combinación entre la vida laboral y la personal, incluyendo desde luego la convivencia en familia. Lo anterior al margen de los ahorros tanto para las instancias gubernamentales en, por ejemplo, agua, electricidad, consumibles y otros servicios, como para las personas que trabajan en ellas, tales como transportación, alimentación u otros que comúnmente corren por cuenta propia.

Dentro de los aspectos en los que se debe poner atención destaca, precisamente, el cuidado en el manejo de los datos personales debido a esta nueva modalidad de trabajo y su mezcla con la vida familiar y personal. De acuerdo con una de las iniciativas de la diputada Herrera, la protección de datos personales es uno de los elementos inherentes al teletrabajo, *los cuales deben ser protegidos, así como regulados para seguridad de las y los trabajadores*.³⁹ Para tal efecto, las iniciativas en comento proponen que el seguimiento y supervisión de las labores a distancia sea de tal manera que se garantice el derecho a la intimidad y la desconexión de las personas trabajadoras y, junto con ello, vele por la protección de sus datos personales tal como la propia ley ya ampara a las personas trabajadoras que prestan sus servicios en las sedes físicas de las dependencias, entidades o instituciones públicas. Para lograrlo, de acuerdo con las iniciativas, se hace necesario que *los mecanismos, sistemas operativos y cualquier tecnología utilizada para supervisar el teletrabajo deberán ser proporcionales a su objetivo*.⁴⁰ Es preciso recordar que este tipo de información abarca desde el nombre, domicilio, correo electrónico y firma de las personas, hasta aspectos como los rasgos físicos o los hábitos.

De acuerdo con la iniciativa del diputado Baldenebro, un amplio respeto a la privacidad, la desconexión y al manejo de los datos personales, es una condición indispensable en esta modalidad de trabajo, la que permite garantizar *un avance importante en materia laboral [para*

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ LAGUNES SOTO RUÍZ, Alejandra, *Iniciativa por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de abril de 2021, p. 22, <https://bit.ly/3yNDkaK>; y HERRERA ANZALDO, Ana Lilia, *Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en materia de teletrabajo*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 10 de febrero de 2021, p. 5, <https://bit.ly/2YwtsWn>.

*ubicar] a México como un país progresista, innovador y garantista, lo que impacta directamente en diversos rubros como el económico, el cuidado al medio ambiente, movilidad y fomenta un empleo más ágil y dinámico.*⁴¹ Asimismo, prevendrá la comisión de delitos cibernéticos y fomentará las mejores prácticas en este rubro.

Para garantizar la protección de los datos personales de las personas teletrabajadoras y los demás efectos comentados, esta misma iniciativa propone la emisión de lineamientos por parte de un grupo interinstitucional conformado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de la Función Pública, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Una parte importante de la motivación de estas iniciativas consiste en equiparar todos los derechos de las personas teletrabajadoras con aquellas que laboran *in situ*. Además de los mencionados anteriormente (de interés prioritario para este análisis), se suma el trabajo digno, la igualdad de trato en cuanto a remuneración, capacitación, formación, seguridad social y acceso a mejores oportunidades laborales.

3. Comercio electrónico y usurpación de identidad

En este rubro se agrupan dos iniciativas: la de la senadora Nadia Navarro Acevedo (PAN) y la de la senadora Verónica Martínez García (PRI), quienes proponen sendas adiciones al Código de Comercio y al Código Penal Federal. Ambas en el sentido de proteger los derechos de los usuarios de servicios comerciales en línea, entre ellos la protección de datos personales, incluidos aquellos con estatus de sensibles. Las dos iniciativas se sustentan en el contexto y las condiciones impuestas por la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2.

El uso de las tecnologías para llevar a cabo compraventa de productos y servicios, así como el manejo de servicios bancarios es una práctica que, durante la pandemia, fue adoptada por algunas personas y que se

⁴¹ BALDENEBRO ARREDONDO, Manuel de Jesús, *Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en materia de teletrabajo*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2 de diciembre de 2020, p. 4, <https://bit.ly/2YuTNnL>.

hizo más común en otras. Estas prácticas implican un mayor intercambio de datos personales entre usuarios y proveedores para concretar transacciones. El *comercio electrónico* conjunta aquellas “transacciones comerciales basadas en el procesamiento y transmisión electrónica de datos, incluidos texto, sonido e imágenes. Esto incluye transacciones a través de internet, además de transferencias electrónicas de fondos e intercambio electrónico de datos”,⁴² lo que, al haber incrementado de manera significativa debido a la pandemia, merece atención aparte.

Dicho aumento del número de operaciones comerciales vía internet atrajo también a los cibercriminales, observándose un incremento en el número de delitos por esta vía, particularmente mediante la suplantación de identidad de las personas. Una de las prácticas fraudulentas más repetidas a raíz de la pandemia, por ejemplo, ha sido hacerse pasar por representantes de instituciones bancarias u otros comercios que alertaban a los clientes sobre supuestos movimientos irregulares en sus cuentas. Con este *modus operandi* trataban, y muchas veces lograban, obtener datos confidenciales para delinquir.

En ocasiones menos comprometedoras, las empresas se hacen de los datos de las personas con fines comerciales que les permiten contactar a sus clientes para intentar mayor volumen de ventas, pero también para compartir de manera indebida esa información con terceros, quienes además podrían hacer un uso también indebido, incluso causar una serie de transferencias de datos no autorizadas.

La iniciativa de la senadora Navarro tiene por objeto *brindar certeza jurídica en los actos de comercio que se realicen vía electrónica y proteger los derechos de los compradores*,⁴³ entre los que contempla aquellos que implican el manejo seguro de sus datos personales, toda vez que dentro de las transacciones electrónicas que regula, precisan de su entrega para realizar el pedido, pago y entrega de los bienes y servicios que se ofertan en línea. Parte de la regulación que propone la legisladora, además de asentar en el Código de Comercio la

⁴² NAVARRO ACEVEDO, Nadia, *Iniciativa por a que se adiciona el Capítulo IV Bis denominado “Del Comercio Electrónico” al Título Segundo, Libro Segundo, del Código de Comercio*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 23 de febrero de 2021, p. 2, <https://bit.ly/3thUIZk>.

⁴³ *Ibidem*, p. 6.

protección que se refiere, pasa por prohibir a los vendedores hacer uso de los datos personales de los consumidores con la finalidad de enviar comunicaciones comerciales al usuario sin su consentimiento expreso, ni condicionar la compra de productos o contratación de servicios al registro previo y/o permanente en la página electrónica del vendedor.

Se debe tener en cuenta que el texto vigente del Código de Comercio únicamente contempla la protección de datos personales en su apartado sobre la digitalización (artículo 95 bis 1, inciso d), particularmente en el caso de la información que queda en posesión de prestadores de servicios de certificación digital. Cabe acotar que esta disposición, si bien hace referencia a la tendencia de digitalización derivada de la crisis sanitaria, data de 2016.

La senadora Verónica Martínez, por su parte, propone adicionar el Código Penal Federal para tipificar el delito de usurpación de identidad *debido a la frecuencia, daños y modalidades con que se comete en perjuicio de la sociedad, máxime que se ha aprovechado la coyuntura de la pandemia, en el que la sociedad en general ha utilizado la vía electrónica o digital, como una forma de atender sus necesidades y cumplir con sus compromisos.*⁴⁴ En su propuesta se prevé *una pena de tres a seis años de prisión, y una multa de mil a mil quinientos días del valor de la unidad de medida de actualización y, en su caso, la reparación del daño que se hubiera causado.*⁴⁵ Además, contempla en ciertos casos el incremento de la pena hasta en una mitad, incluyendo el inadecuado tratamiento de datos personales sensibles por sujetos obligados o particulares responsables, lo que reviste a este tipo de información una mayor importancia dada su naturaleza.

Aunque estas iniciativas no lo mencionan expresamente, ambas son trascendentales para la protección de datos personales de los consumidores de productos y servicios que incrementaron su demanda en medio de la pandemia como farmacias, laboratorios clínicos, consultorios, hospitales, entre otros, ya que se involucra información y datos personales sensibles tales como el estado de salud presente

⁴⁴ MARTÍNEZ GARCÍA, Verónica, *Iniciativa por la que se adiciona un artículo 430 al Código Penal Federal*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de abril de 2021, p. 13, <https://bit.ly/38J4aGa>.

⁴⁵ *Idem*.

o futuro. Este aspecto es abordado con mayor detalle dentro de las propuestas relacionadas con la telesalud analizadas aquí mismo.

4. Ingreso básico universal

La estrategia de confinamiento poblacional trajo consigo una significativa afectación a la economía de los hogares toda vez que un número importante de personas, como quienes dependían del comercio informal, se encontraron imposibilitadas para poder seguir trabajando. Junto con ellos se coloca a las personas que perdieron sus empleos por el cierre de comercios, recortes de personal y la disminución en general de la actividad económica.

La situación que se describe trajo consigo el reavivamiento de un tema que ya se discutía en México previo a la pandemia, el de implementar un mecanismo en el que toda la ciudadanía recibiera una cantidad de dinero determinada, sin condiciones, por parte del gobierno. Se discutió de manera amplia con base en justificaciones como su necesidad ante la inminente automatización de los procesos productivos y sus consiguientes efectos en el desempleo, así como su beneficio en eliminar clientelismos políticos basados en las dádivas diferenciadas a la población. También, por otro lado, en el rechazo por los altos costos que representaba al erario. Ya en 2020, considerando los efectos particulares de la emergencia sanitaria, se planteó con diversas aristas a las originalmente debatidas, como su temporalidad y el enfoque en aquellas personas que estaban resultando más afectadas, no obstante, al momento de llevar a cabo este análisis permanece como pendiente legislativo.

En la materia y para los fines de esta investigación, cabe destacar la propuesta del senador Manuel Velasco Coello (PVEM) de expedir la *Ley del Ingreso Básico Universal para el Bienestar*, toda vez que contempla de manera explícita la protección de datos personales de la población que resultara beneficiaria de este programa. La iniciativa prevé la presentación de un informe detallado de la entrega de los recursos económicos con fines de supervisión y fiscalización, lo que conlleva el manejo de datos personales de un número importante de personas, de aquellas que además han resultado más afectadas por los

efectos de la pandemia.

Es importante subrayar que esta iniciativa se motiva, de manera fundamental, en la declaración de la propagación de COVID-19 como “Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional” y posterior declaración de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud, misma que incidió en la economía nacional, en paros técnicos de las empresas, en la pérdida de empleos y la disminución significativa de ingresos en los hogares. Con todo, la misma iniciativa prevé que antes de la entrega de recursos se determine si el país se encuentra en una situación económica extraordinaria por parte del Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Lo anterior, se aprecia como una condición que abarca posibles (aunque no deseables) situaciones de emergencia posteriores y, a la par, una intervención de instancias ajenas al gobierno, las que determinarían la necesidad de otorgar estos beneficios a ciertos sectores de la población.

5. Violencia doméstica y diversos delitos en contra de las mujeres

Una de las consecuencias de la pandemia ha sido el incremento de los niveles de violencia al interior de los hogares, particularmente en contra de las mujeres y las niñas, mismos que de por sí ya eran alarmantes. Se ha señalado al confinamiento, condición que obligó una convivencia más cercana y prolongada entre los integrantes de los hogares, como el facilitador de las agresiones.

Debido a esta situación, que se suma además a las otras violencias que ya se vivían en el país, la diputada Olga Patricia Sosa Ruiz (PES) propone modificar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como el Código Penal Federal, con la finalidad de crear un registro nacional de agresores.

El principal objetivo de la iniciativa es crear una base de datos en todo el país, como la que ya opera en la Ciudad de México, con la variante de que además de inscribir a perpetradores de feminicidio, violación, turismo sexual y trata de personas, se incluyan los delitos de violencia familiar y abuso sexual, de tal forma que se configure en una *alternativa para visibilizar la violencia contra mujeres y niñas, permita que el género femenino cuente con información de los agresores* y al

mismo tiempo que prevenga y evite que se reproduzcan situaciones de maltrato contra esta población.⁴⁶

La propuesta legislativa estipula que en ningún caso o circunstancia *se incluirán datos personales de las víctimas o datos que hagan posible su localización e identificación y ocasionen una revictimización.*⁴⁷ Además, también prevé un adecuado manejo de los datos personales de los agresores, toda vez que un error puede significar un perjuicio a terceros o a los mismos involucrados tanto en los procesos de registro como en quienes integren el listado. En este sentido y dado que es indispensable observar el principio de inocencia, contempla incluir únicamente la información de aquellas personas sentenciadas por los delitos previstos, además de asegurar la veracidad e integridad de los datos, asentando que todos quienes *intervengan en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el Registro, deberán adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados, los datos personales en su posesión.*⁴⁸ Estas previsiones son imprescindibles dada la naturaleza de la información que conformaría dicha base de datos.

V. EXPERIENCIAS Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

Como se definió en los apartados anteriores, los cambios que produjo la pandemia en diversos aspectos de la vida no excluyen lo concerniente al manejo de datos personales de la población. La acelerada digitalización de procesos que anteriormente se llevaban a cabo de manera física o presencial, hace que el derecho de la privacidad de las personas, en distintos ámbitos, se pueda ver amenazada.

La legislación mexicana contiene una serie de normas que garantizan

⁴⁶ SOSA RUIZ, Olga Patricia, *Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y del Código Penal Federal, para crear el Registro Público de Agresores*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 4 de noviembre de 2020, p. 3, <https://bit.ly/3h7USIp>.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 8.

⁴⁸ *Idem*.

los derechos de la población en materia de protección de datos personales, además, el trabajo del Poder Legislativo ha tenido en cuenta las nuevas circunstancias y su posible afectación en este tema, muestra de ello son las diversas iniciativas que aquí se revisaron. Mientras que, como un tercer componente, la extracción de recomendaciones a partir de fuentes internacionales completa la descripción e implicaciones del tratamiento de datos personales en situaciones de emergencia sanitaria, con lo que se pueden tener un mayor número de elementos a observar en la prevención y resolución del problema y sus posibles efectos.

Dada la naturaleza de cualquier pandemia, en cuanto a sus alcances y los múltiples retos que representa, vale la pena hacer una revisión de experiencias de otros países (sin ser ajenas al nuestro), ya que no es posible entender una solución del problema sin el aprendizaje proveniente de la comunidad internacional, sin que cada país aporte sus experiencias y que, en conjunto, se produzca la sinergia necesaria para enfrentar e intentar dar solución a esta importante pieza de la crisis sanitaria.

Para avanzar hacia el punto en el que la pandemia se encuentre superada, en medio existe la necesidad del tratamiento de información que involucra datos personales y datos sensibles, no solo por las autoridades, sino también por la comunidad científica e investigadora. Sin embargo, esta apremiante necesidad no debe vulnerar los derechos de las personas, por el contrario, es preciso que se halle en un marco adecuado –legal y ético– del tratamiento de la información.

Enseguida se desarrollan cinco puntos referentes a igual número de situaciones que van de lo más general a lo particular, los que constituyen preocupaciones y a su vez sugerencias de la comunidad internacional (incluido México) en el tratamiento de datos personales en el contexto de la pandemia. El contenido de cada uno de ellos parte, entre otras fuentes, de recomendaciones específicas de la Organización de Estados Americanos y sus filiales, la Agencia de Acceso a la Información Pública de Argentina, la Agencia Española de Protección de Datos, el Comité Europeo de Protección de Datos y la organización internacional *Access Now*. No obstante, cada uno se enriquece en arreglo a la propia experiencia de quien escribe.

1. Aplicación de los principios y derechos generales

Independientemente de la normatividad vigente y aquellos proyectos que ya se discutan en instancias legislativas para adecuar las leyes en la materia, los derechos a la privacidad y a la protección de los datos personales deben ser observados en todo momento, incluso en medio de crisis de salud pública de alcances incluso pandémicos, como la que se vive al momento de escribir esto. Para lo cual, se hace necesaria la observancia de los principios de protección de la privacidad y adecuado manejo de los datos personales.⁴⁹

Es preciso partir del tratamiento especial de los datos sensibles, tal como el estado de salud de las personas. El manejo de este tipo de datos debe distinguirse por ser más riguroso, respetar en todo momento la privacidad de los pacientes y observar el secreto profesional del gremio médico. Al estar involucrados datos de carácter sensible, *merecen protección especial porque, de divulgarse o manejarse de manera indebida, darían lugar a una intrusión profunda en la dignidad personal y el honor de la persona afectada y podrían desencadenar una discriminación ilícita o arbitraria contra la persona o causar un riesgo de graves perjuicios.*⁵⁰ Dada la necesidad del manejo de esta información para enfrentar la crisis sanitaria es particularmente importante responder al principio de confidencialidad mediante recursos como la “anonimización” y “seudonimización” de los datos personales.

La minimización y pertinencia de los datos, de manera complementaria, se trata de uno de los principios del manejo de datos personales consistente en que los datos que son objeto de tratamiento deben limitarse a los estrictamente necesarios. Es decir, abstenerse de recopilar, con ello de manejar y almacenar, información sin un propósito específico. Junto con este se encuentra el principio de rectitud (o lealtad), consistente en que *el tratamiento de los datos personales realmente cumpla con la finalidad y función para los cuales se han recopilado,*⁵¹ por ejemplo, los datos que se recogen al momento de que

⁴⁹ Véase *Anexo*, donde se recopilan y describen los principios en la protección de datos personales.

⁵⁰ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Guía legislativa sobre la privacidad y la protección de datos personales en las Américas adoptada por el Comité Jurídico Interamericano*, agosto de 2015, p. 33, http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/proteccion_datos_personales_Guia_Legislativa_CJI.pdf.

⁵¹ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Conversatorio virtual: 'Protección de datos*

una persona se somete a una prueba clínica, deben tener la finalidad de comunicar al paciente su resultado en un tiempo razonable junto con las acciones a seguir, así como los recursos con los que puede contar.

La transparencia y consentimiento en la recolección de los datos, por su parte, prevén que el titular tenga claridad de los fines que se persiguen al entregar su información y otorgue para ello su aval (de manera explícita o implícita) y, conjuntamente, el principio de finalidad, que dicta un uso y retención limitados, así como la destrucción de la información, esto es, que debe mantenerse y utilizarse únicamente *el tiempo que sea necesario para el fin para el cual se hayan recopilado [...siendo que] la retención innecesaria y excesiva de datos personales tiene evidentes implicaciones para la privacidad.*⁵² Como regla general, por lo tanto, los datos deben eliminarse cuando ya no se necesiten.

En este sentido, Eduardo Bertoni, director de la Agencia de Acceso a la Información Pública Argentina considera que:

La obligatoriedad de destruir los datos personales una vez satisfecha la finalidad para la cual fueron recogidos va a representar el mayor desafío para las autoridades encargadas de monitorear esa destrucción. La enorme recolección de datos personales realizada durante la pandemia incluye datos sensibles y deberá ser ejecutada de manera que satisfaga además los distintos instrumentos internacionales que consagran el principio de finalidad de dicha recolección.⁵³

Este primer punto constituye una recomendación hecha por diversos organismos de protección de datos personales en diferentes países del mundo toda vez que son los valores, principios fundamentales y derechos generales, los que garantizan la aplicación de criterios adecuados en la materia a pesar de la posible falta de un marco legal que incorpore las particularidades del contexto, incluso, son fuente de derecho en el proceso legislativo que responde a dichas necesidades, de

personales: Innovación y gestión durante y después de la Pandemia. 'Resumen de conclusiones, 1 de junio de 2020, p. 2.

52 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Guía legislativa ...*, cit., p 22.

53 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Conversatorio virtual ...*, cit., p 2.

ahí la importancia de observar sus componentes.

2. Colaboración y coordinación internacional e interinstitucional

Este punto se refiere principalmente a la colaboración entre gobiernos nacionales, subnacionales y particularmente entre autoridades de protección de datos personales en lo que respecta, principalmente, a la transferencia internacional de información, pero también en cuanto al intercambio de experiencias en la solución de otros problemas en la materia, provocados o revelados por la pandemia.

La importancia de asistencia mutua entre dichos entes, en este contexto, radica en que la información relacionada con una pandemia (así como el virus) no permanece estática en donde se origina, sino que trasciende límites territoriales y los ámbitos de competencia (con marcos legales diferenciados entre demarcaciones) para convertirse en un problema mundial. Además, *con el surgimiento de nuevas tecnologías, el almacenamiento de datos está volviéndose geográficamente indeterminado. La computación y el almacenamiento “en nube” y la prevalencia creciente de servicios móviles implican necesariamente el intercambio y el almacenamiento remoto de datos a través de fronteras nacionales.*⁵⁴

En principio, *los mecanismos de la cooperación internacional deben tratar de limitar y reducir las fricciones y los conflictos entre los distintos enfoques jurídicos internos que rigen el uso y la transferencia de datos personales.*⁵⁵ Además de que es recomendable que estas interacciones sean transparentes, abiertas al escrutinio público, pero también que aseguren que el intercambio sea entre entes sujetos a un marco legal que cubra los límites autorizados por las personas titulares de los datos y que se caractericen por tomar las *medidas apropiadas para asegurar que los datos transferidos estén protegidos* de manera efectiva.⁵⁶

Enfrentar las problemáticas presentes en cada país debido a la pandemia, muchas veces se haría de la mejor manera, ahorrando tiempo

⁵⁴ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Guía legislativa...*, cit., p. 39.

⁵⁵ *Ibidem.* p 40.

⁵⁶ *Ibidem.* p 39.

y recursos, si se privilegian espacios internacionales de intercambio en los que se conozcan los métodos de solución implementados. Si bien varios países del orbe, incluido México, cuentan con un marco legal que da guía, las particularidades inéditas asociadas a una pandemia como la del COVID-19, en ocasiones trascienden a lo estipulado por la ley.

La solución, por ello, no se agota en la observancia de los principios e instrumentos legales en la materia, nacionales e internacionales, sino que incluye el intercambio de experiencias a partir de las cuales se puedan identificar aquellas exitosas en diversas latitudes del planeta y requiere, también, de un acción solidaria y coordinada mediante mecanismos bilaterales, multilaterales, así como la intervención de los organismos internacionales.

Algunos de los espacios que se han ocupado del tema son la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el Comité Jurídico Interamericano, el Foro Internacional de Protección de Datos y Acceso a la Información, y la Red Iberoamericana de Protección de Datos. Estos, junto con los organismos nacionales de protección de datos personales, se han dado a la tarea de emitir diversas recomendaciones en la materia en el contexto de la pandemia, varias de las que se recogen en este apartado del documento.

3. Definir una política específica en cada organización

Principalmente cuando se hace necesario continuar actividades a distancia, además de las leyes a las que toda organización se encuentre sujeta, es necesario que cada una en lo particular, sea esta privada o pública, defina sus propias directrices en el manejo de datos personales tanto de su personal como de sus clientes, la ciudadanía u otros interesados (como estudiantes en el caso de las escuelas), ya que en situaciones de emergencia como la provocada por la pandemia de COVID-19, generalmente no se tiene tal previsión.

Con base en las características específicas de cada organización y teniendo en cuenta las necesidades concretas del teletrabajo, es recomendable definir, dar a conocer y en su caso firmar, un documento con al menos cinco dimensiones:

Primera, el acceso a los datos personales que maneja cada integrante de la organización, *qué formas de acceso remoto se permiten, qué tipo de dispositivos son válidos para cada forma de acceso y el nivel de acceso permitido en función de los perfiles*,⁵⁷ así como sus responsabilidades específicas hacia ellos.

Segunda, con la finalidad de que se evite la exposición de los datos personales por agentes externos, la política debería también definir a proveedores de servicios confiables, particularmente de internet, correo y mensajería, así como sus responsabilidades. La importancia de ello radica en que son estos los canales por los que circula la mayor cantidad de datos personales y mediante los que más podrían ser vulnerados.

Tercera, en relación con las necesidades de monitorización y comunicación en el ámbito laboral, con la finalidad de evitar una posible afectación a la privacidad de las personas teletrabajadoras y también de terceros interesados, la política debería incluir la previsión de sus derechos a la intimidad y a la desconexión mediante la definición de medios y horarios de contacto.

Cuarta, se recomienda también detallar un protocolo de prevención y reacción en caso de contagios por parte del personal en el que se observe el trato que se le dará a la información derivada de pruebas clínicas, documentos de incapacidad, nombre de los posibles contactos al interior de la organización, fechas de aislamiento, entre otros datos.

Quinta, prever las principales amenazas y las *posibles consecuencias que pueden materializarse si se quebrantan dichas directrices tanto para los titulares de los datos como para la persona trabajadora*.⁵⁸ Es decir, responder de manera previa, quién y de qué manera deberá actuar en caso de vulneración de los datos personales que se manejan para reestablecer o resarcir la afectación.

Parte de las especificaciones de las directrices en materia de protección de datos personales deberían provenir de la propia normatividad a la que se encuentra sujeta la organización, pero también de su reglamentación interna, los contratos laborales y con los proveedores, así como de las

⁵⁷ AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Recomendaciones para proteger los datos personales en situaciones de movilidad y teletrabajo 2020*, (4 de septiembre de 2021). <https://www.aepd.es/sites/default/files/2020-04/nota-tecnica-protoger-datos-teletrabajo.pdf>.

⁵⁸ *Idem*.

mismas circunstancias particulares externas, que tienen que ver con las constantes determinaciones de la autoridad sanitaria.

4. Desarrollo y uso de aplicaciones móviles: rastreo y geolocalización

Como se describió en apartados anteriores, el uso de páginas web y aplicaciones móviles ha sido un distintivo en la lucha contra la pandemia, sea para detectar y dar seguimiento a personas contagiadas, o para gestionar las pruebas de laboratorio y los procesos de vacunación. Dependiendo de la finalidad que persigan, estos recursos tecnológicos manejan datos personales, ya sea que los soliciten de manera expresa a través de un formulario, a través de su vinculación con redes sociales, o hagan uso de las propias herramientas del dispositivo, tales como la geolocalización, la señal de internet (wifi) o el *bluetooth*.

En relación con el usuario, *los datos de ubicación revelan una gran cantidad de información: [...] permiten deducir su domicilio y lugar de trabajo, sus interacciones con otras personas, sus visitas al médico y su nivel socioeconómico,*⁵⁹ entre otros y, a pesar de ello, se cuestiona la utilidad de toda esta información, incluso, se habla de experiencias previas de crisis humanitarias en las que este tipo de datos no ayudaron en su solución, pero sí comprometieron la privacidad y datos de las personas, como en el caso de las medidas implementadas durante el brote de ébola en África, experiencia de suma importancia para lo que se vive desde 2019 y 2020 en el mundo.⁶⁰

La finalidad de esta recomendación no es prescindir de esta función de manera tajante, ni de este recurso, sino que *el diseño de los tratamientos basados en dichas aplicaciones cumpla con lo establecido en la normativa de protección de datos, de forma que, además de representar garantías reales para la protección de la salud de los ciudadanos,*

⁵⁹ ACCESS NOW, Recomendaciones para la protección de la privacidad y los datos en la lucha contra el COVID-19 de marzo de 2020, (4 de septiembre de 2021), <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/04/Recomendaciones-para-la-protección-de-la-privacidad-y-los-datos-en-la-lucha-contra-el-COVID-19.pdf>.

⁶⁰ Para más información al respecto se sugiere consultar: MCDONALD, Sean Martin, “Ebola: A big data disaster. Privacy, property, and the law of disaster experimentation”, *CIS Papers*, Bengaluru and Delhi, India: The Centre for Internet and Society, marzo de 2016, <http://cis-india.org/papers/ebola-a-big-data-disaster>.

no supongan un riesgo para sus derechos y libertades,⁶¹ e impedir, inclusive, que estas herramientas permitan vigilar masivamente a la población.

Se plantea, además, que el diseño y uso de estas aplicaciones deba definir claramente su objetivo, con lo que se podrá conocer si realmente es necesaria; que la identificación del usuario solo debe ser posible en caso de ser indispensable para sus fines; que no deberán tratar categorías especiales de datos (datos sensibles); y que no debe almacenar datos más allá de lo estrictamente necesario u ordenado por la ley. Incluso, cada función que incorpore debe ser porque forma parte del propósito (el cual no debe ser de publicidad o programas de fidelidad, por ejemplo).

De igual importancia, se establece que el uso de la app debe ser voluntario, *basado en el consentimiento del usuario para el tratamiento de los datos personales necesarios para cada una de las funcionalidades que se persiguen [además] no debe condicionar el acceso a espacios públicos.*⁶² Con esto, se recomienda que este tipo de aplicaciones puedan ser revisadas por los gobiernos y por los organismos de protección de datos, que tengan una vigencia de funcionamiento limitada, así como eliminar los datos conforme desaparezca su utilidad y, en general, adoptar cada uno de los principios en la materia, tales como los revisados en el primer punto y contenidos en el Anexo.

5. Inmunidad a la COVID-19 como “salvoconducto”

Es preciso partir de que la información de haber desarrollado anticuerpos contra el virus que ocasiona COVID-19, sea porque se padeció la enfermedad o por efectos de la vacunación, es un dato personal referente al estado de salud de la persona y por ende reconocido como un dato sensible por la legislación mexicana (y también por la de otros países) por lo que es necesario una mayor rigurosidad en su manejo, no solo en el sector salud (integrado por médicos, clínicas, hospitales, y laboratorios), sino en cualquier otro entorno.

⁶¹ AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Recomendaciones para el despliegue de aplicaciones móviles en el acceso a espacios públicos 2020*, (4 de septiembre de 2021). <https://www.aepd.es/sites/default/files/2020-06/recomendaciones-apps-espacios-publicos.pdf>.

⁶² *Idem*.

La inmunidad a la COVID-19 podría constituir, si no es que ya constituye, una especie de salvoconducto para ingresar a establecimientos, trabajar, estudiar o viajar (mediante la solicitud de certificado médico o de vacunación, por ejemplo), cada uno con sus implicaciones particulares. Sin embargo, la advertencia que se presenta en este punto parte de la posible petición de este dato específico como condicionante o requisito, ya sea para acceder o para permanecer en ciertos puestos de trabajo, así como de la propia iniciativa, de la persona candidata a un puesto laboral, de incluir el dato en su currículum vitae. Enseguida se explica por qué estas acciones concretas podrían resultar contraproducentes, tienen un vago sustento y provocan discriminación.

De inicio, se sabe que *la información sobre una posible inmunidad frente a la enfermedad no contribuye significativamente a la protección del resto del personal o de la propia persona, en la medida en que los protocolos de prevención de riesgos adoptados por las autoridades sanitarias y laborales se aplican por igual a todo el personal.*⁶³ De poco o nada sirve saber que las personas que concurren en un espacio laboral físico son inmunes, si no se llevan a cabo medidas preventivas contra el virus (como ventilación de espacios, medición del dióxido de carbono, sana distancia, adecuado uso de cubrebocas, etc.). Aún más si se tiene en cuenta que está en la naturaleza del virus mutar, con lo que es posible que la inmunidad registrada no sea del todo efectiva.

Por otro lado, se sugiere que el aspirante a ocupar un puesto laboral no incluya el dato de ser inmune a la COVID-19 en su currículum, toda vez que el potencial empleador no debe utilizar esa información, que requeriría de una verificación (una prueba o certificado de vacunación) con las implicaciones que se han señalado, por lo que se recomienda *proceder a suprimirla para no infringir la normativa de protección de datos, lo que podría llegar a implicar la destrucción del currículum cuando no fuera posible asegurar que el dato de la inmunidad no va a influir en la decisión que finalmente se adopte, y la eliminación del*

⁶³ AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Comunicado de la AEPD sobre la información acerca de tener anticuerpos de la COVID-19 para la oferta y búsqueda de empleo 2020*, (4 de septiembre de 2021), <https://www.aepd.es/es/prensa-y-comunicacion/notas-de-prensa/comunicado-AEPD-covid-19-oferta-busqueda-empleo>.

*candidato del proceso selectivo.*⁶⁴ En este caso, la inclusión del dato podría resultar contraproducente para la persona candidata.

En suma, el dato sensible acerca de la inmunidad a la COVID-19 de las personas, en el ámbito laboral, es un recurso que se recomienda velar por que no se ocupe con fines de selección o permanencia. Además de que se puede hacer un manejo inadecuado de éste, se estaría trasgrediendo los derechos de las personas y sería un antecedente negativo para incorporar cada vez más datos de esta índole, referentes a otras enfermedades infectocontagiosas que, como sabemos, no se solicitan hoy en día por constituir una fuente de discriminación. El hecho de negar un empleo o, peor aún, despedir a un trabajador por no tener inmunidad contra la COVID-19 no solo constituye una preocupación, sino que puede ser una realidad que discrimina y trasgrede los derechos de las personas y la ley.

El dato, con las debidas reservas en el manejo de la información, debiera servir, más bien, para evitar la propagación del virus en los espacios laborales y para brindar el apoyo necesario a las personas trabajadoras que enfermen. Así, los empleadores debieran propiciar un seguimiento de la persona contagiada y sus contactos, lo que implica un aislamiento preventivo y la aplicación de pruebas diagnósticas y, en su caso, las facilidades para la rehabilitación.

Cada uno de los puntos que se desarrollaron en este apartado, si bien se enfocan en un propósito particular, como se pudo ver, son complementarios al constituir todos preocupaciones derivadas de las condiciones impuestas por la pandemia en materia de protección de datos personales. El contexto es complejo, pero existen herramientas que respaldan los procesos de toma de decisiones: además de las leyes y recomendaciones locales, también las provenientes de organizaciones internacionales, organismos extranjeros de protección de datos personales, entre otras.

Como se planteaba en la parte de contextualización de este trabajo, el tema de protección de datos personales en medio de la pandemia ha planteado una disyuntiva entre la preservación de un derecho y la resolución de una apremiante problemática. Este dilema se encuentra

64 *Idem.*

presente en aquellos lugares en los que la privacidad se reconoce como un derecho humano, pero como también se dijo anteriormente, no debe existir una necesidad de decidir entre uno y otro. Esto significa que *nadie debe verse obligado a elegir entre una respuesta eficaz a la crisis actual y la protección de nuestros derechos fundamentales, puesto que podemos conseguir ambas cosas; es más, los principios de la protección de datos pueden desempeñar un papel muy importante en la lucha contra el virus.*⁶⁵

Desde la experiencia de otros países se puede decir que *una pandemia no debe servir como excusa para adoptar nuevos poderes generales de vigilancia masiva. De las respuestas a crisis de salud anteriores, aprendimos que emplear medidas invasivas de vigilancia es desacertado y potencialmente perjudicial, tanto para los derechos humanos como para la salud pública.*⁶⁶ Por el contrario, de crisis como la que se analiza es preciso extraer beneficios para la sociedad, *los datos y la tecnología empleados para contribuir a la lucha contra la COVID-19 deben utilizarse para empoderar, más que para controlar, estigmatizar o reprimir a los ciudadanos.*⁶⁷

Los desafíos presentes y futuros de cada país si bien se enfrentan con las herramientas que se tienen en el momento de requerirlas, las experiencias que provienen de otros países son bienvenidas en la medida en que coadyuvan con la solución de cada problema.

VI. CONCLUSIONES

Los alcances de la pandemia de la COVID-19 aún no están del todo claros, es decir, no se sabe con certeza cuánto tiempo más estará presente ni si ya se vieron todas sus consecuencias, sin embargo, este hito mundial ya ha afectado a millones de personas y se ha manifestado

⁶⁵ COMITÉ EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Directrices 04/2020 sobre el uso de datos de localización y herramientas de rastreo de contactos en el contexto de la pandemia de COVID-19*, 21 de abril de 2020, https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_20200420_contact_tracing_covid_with_annex_es.pdf.

⁶⁶ ACCESS NOW, *op. cit.*

⁶⁷ COMITÉ EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS, *op. cit.*

de múltiples formas.

La imperiosa necesidad por evitar contagios y muertes ha centrado la atención en soluciones médicas, sin embargo, el problema que representa la pandemia del COVID-19 será resoluble en la medida en que se enfrente desde distintas vías. El manejo de la información, incluidos los datos personales de la población, es una herramienta vital que permitirá plantear mejores soluciones. En la medida en que su manejo sea adecuado, los resultados también lo serán.

La problemática en materia de datos personales que representa una pandemia podría incluir la discriminación de las personas y con ello comprometer su integridad, pero va mucho más allá, ya que de ella se desprenden situaciones provocadas por el confinamiento y el uso de tecnologías, ambas, ligadas directamente a esta emergencia sanitaria.

En dicho sentido, este trabajo encontró diversos puntos que podrían representar un foco de atención dentro del tema, varios de ellos constituyen preocupaciones legislativas asentadas ya en proyectos de ley o reforma. Además de los relacionados con el aspecto meramente clínico, también se observaron alcances en materia laboral, de seguridad pública, tecnologías, comercio, finanzas, y desarrollo organizacional.

Para llegar a este punto se hizo una revisión del marco legal vigente, diversas propuestas legislativas planteadas en el contexto de la pandemia, y también de recomendaciones de instancias externas a nuestro país.

En materia de control de la pandemia, la ley ya contempla un tratamiento diferenciado de los datos personales en situaciones como la que se vive, sin embargo, hay elementos que por el carácter inédito no forman parte del marco normativo, cuestión por demás importante dada la imperiosa necesidad de controlar la propagación del virus y, a su vez, de hacer un adecuado manejo de datos personales. Por ejemplo, en la identificación de casos positivos, el seguimiento de sus contactos, o el de las consultas médicas a distancia. En cada uno de ellos se encuentra presente tanto el uso de las tecnologías, como del intercambio de datos, por lo que se hace necesario prever los procesos con la finalidad de otorgar la máxima seguridad y respeto a la privacidad de las personas.

Por otro lado, debido a que dentro de las consecuencias de la

pandemia se encuentra el inusitado incremento de muertes y debido a que los derechos en torno a los datos personales de las personas fallecidas no se encuentran adecuadamente previsto, se identificó la importancia de permitir su ejercicio *post mortem* y de explicitar los mecanismos inherentes a tal fin.

En materia laboral se puso atención, entre otras, a la falta de regulación del teletrabajo en el sector público, toda vez que la protección de datos personales y de la intimidad de las personas representa uno de los elementos inherentes a esta modalidad de trabajo independientemente del sector que se trate. Asimismo, se hizo una revisión del posible manejo del dato de inmunidad a la enfermedad por parte de instancias laborales, sea para ingresar o para conservar puestos de trabajo.

En materia de seguridad, la constitución mexicana y las leyes que se derivan de ella, contemplan la protección de datos personales en contextos muy particulares, tanto de las personas víctimas, como de las agresoras. No obstante, dado que otra de las consecuencias de la pandemia ha sido el incremento de los niveles de violencia al interior de los hogares, se revisan propuestas legislativas como la consistente en crear un registro nacional de agresores que incluya los delitos de violencia familiar y abuso sexual. Al implicar un manejo de datos personales, se pone atención en las responsabilidades de los sujetos obligados en su manejo, así como la prevención de la revictimización de las personas agredidas y otras consecuencias no deseadas.

En cuanto al incremento del comercio electrónico en este contexto, también es importante proteger los derechos en materia de protección de datos personales de los usuarios de servicios comerciales en línea, incluidos aquellos con estatus de sensibles, debido al incremento de estrategias de venta, pero también de cibercrimes, ambos basados en un inadecuado manejo de la información de los usuarios en medio de la pandemia.

Respecto con la pérdida de empleos por el cierre de comercios, recortes de personal y la disminución en general de la actividad económica, se recapitula la ya conocida propuesta del Ingreso Básico Universal con las implicaciones de la protección de datos que exige el contexto de crisis sanitaria, principalmente de la población que resultara beneficiaria de este programa. La iniciativa que lo contempla prevé

la presentación de un informe detallado de la entrega de los recursos económicos con fines de supervisión y fiscalización, lo que conlleva el manejo de datos personales de un número importante de personas.

Además de las anteriores también se expone la preocupación de diversos organismos por el manejo presente y futuro de la información relacionada con los procesos de vacunación de la población, toda vez que podría constituirse como un salvoconducto para llevar a cabo actividades que anteriormente no lo requerían, como poder entrar a establecimientos o incluso viajar. Junto con ello, también se expusieron diversas preocupaciones en el uso de las tecnologías, no solo para la gestión de la vacunación y los viajes, sino en la mayoría de los puntos que se revisan, desde la parte médica, con la telemedicina, la laboral, con el trabajo a distancia, el uso de bases de datos con fines gubernamentales, comerciales, incluso con fines delictivos.

La importancia de analizar cada una de las categorías que implica la protección de datos personales en una emergencia sanitaria radica en la posibilidad de brindar información sistematizada para hacer frente a este componente de la pandemia. La protección de datos personales en México es un derecho fundamental establecido en la Constitución y las leyes, el cual otorga a cualquier persona física un poder de control y disposición sobre su información.

Los conceptos y los principios en la materia se encuentran bien definidos, incluso, es posible decir que existen herramientas jurídicas que conforman una base para la protección de los derechos de las personas en materia de datos personales, en contextos de emergencia sanitaria. Se establecen también los datos de naturaleza sensible y el trato especial que deben recibir y, en general, hay disposiciones aplicables a pesar de no haberse originado debido al contexto pandémico.

Por otro lado, se identificaron temas que han cobrado importancia debido a las condiciones impuestas por la crisis sanitaria. Varios de ellos ya en instancias legislativas, los cuales, junto con las recomendaciones que vienen de otros países y de organismos internacionales, configuran un acervo de guías para la actuación en materia de protección de datos personales que es de suma importancia tener en cuenta.

VII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ÁLVAREZ VALENZUELA, Daniel. “La protección de datos personales en contextos de pandemia y la constitucionalización del derecho a la autodeterminación informativa”. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología* 9, núm. 1, 2020.
- AUSÍN, Txetxu, y ANDREU MARTÍNEZ, Ma. Belén, “Ética y protección de datos de salud en contexto de pandemia: una referencia especial al caso de las aplicaciones de rastreo de contactos”. *Enrahonar. An international journal of theoretical and practical reason* 65, 2020.
- BALLANTYNE, Angela, “How should we think about clinical data ownership?” *J Med Ethics* 46, 2020, pp. 289–294.
- GÓMEZ-CÓRDOBA, Ana *et al.*, “El derecho a la protección de datos personales, tecnologías digitales y pandemia por COVID-19 en Colombia”. *Revista de Bioética y Derecho*, núm. 50, 2020.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Ana Belem, “Protección de datos personales en el sector privado de la salud”. *Estudios en Derecho a la Información* 1, núm. 5, 2018.
- MCDONALD, Sean Martin. “Ebola: A big data disaster. Privacy, property, and the law of disaster experimentation”. *CIS Papers*. Bengaluru and Delhi, India: The Centre for Internet and Society, marzo de 2016.
- MENDOZA ENRÍQUEZ, Olivia Andrea. “Marco jurídico de la protección de datos personales en las empresas de servicios establecidas en México: desafíos y cumplimiento”. *Revista Ius* 12, núm. 41, 2018.

2. *Normativa nacional*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma publicada el 28 de mayo de 2021, Cámara de Diputados,

México.

Código de Comercio, Diario Oficial de la Federación, 7 de octubre al 13 de diciembre de 1889, texto vigente, última reforma publicada el 28 de marzo de 2018, Cámara de Diputados, México.

Código Penal Federal, Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 1931, texto vigente, última reforma publicada el 1 de junio de 2021, Cámara de Diputados, México.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1963, texto vigente, última reforma publicada el 31 de julio de 2021, Cámara de Diputados, México.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006, texto vigente, última reforma publicada el 20 de mayo de 2021, Cámara de Diputados, México.

Ley Federal de Protección de Datos personales en Posesión de los Particulares, Diario Oficial de la Federación, 5 de julio de 2010, texto vigente, Cámara de Diputados, México.

Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial de la Federación, 1 de abril de 1970, texto vigente, última reforma publicada el 31 de julio de 2021, Cámara de Diputados, México.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Diario Oficial de la Federación, 1 de febrero de 2007, texto vigente, última reforma publicada el 1 de junio de 2021, Cámara de Diputados, México.

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 2017, texto vigente, Cámara de Diputados, México.

Ley General de Salud, Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 1984, texto vigente, última reforma publicada el 1 de junio de 2021, Cámara de Diputados, México.

Ley Nacional del Registro de Detenciones, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2019, texto vigente, Cámara de Diputados, México.

3. Internet

ACCESS NOW, *Recomendaciones para la protección de la privacidad y los datos en la lucha contra el COVID-19 de marzo de 2020*, (4 de septiembre de 2021).

AEROMÉXICO, *Reglamentos y políticas - Aviso de privacidad integral al 01 de julio de 2021*, (4 de septiembre de 2021).

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Comunicado de la AEPD sobre la información acerca de tener anticuerpos de la COVID-19 para la oferta y búsqueda de empleo 2020*, (4 de septiembre de 2021).

———. *Recomendaciones para el despliegue de aplicaciones móviles en el acceso a espacios públicos 2020*. (4 de septiembre de 2021).

———. *Recomendaciones para proteger los datos personales en situaciones de movilidad y teletrabajo 2020*. (4 de septiembre de 2021).

CENTRAL ELECTORAL, *Investiga el INE posible venta de información del Padrón Electoral*, Instituto Nacional Electoral, 19 de julio de 2021.

COMITÉ EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Directrices 04/2020 sobre el uso de datos de localización y herramientas de rastreo de contactos en el contexto de la pandemia de COVID-19*, 21 de abril de 2020.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Gaceta oficial de la Ciudad de México*, 20 de noviembre de 2020.

GOBIERNO DE MÉXICO, *Aviso de privacidad integral para el registro de candidatos y confirmación de cita para la aplicación de la vacuna contra el virus SARS-CoV-2*, Secretaría de Salud, 2 de febrero de 2021.

———. *México vuela seguro (sitio web)*. (4 de septiembre de 2021).

———. *Obtener certificado de vacunación contra COVID-19*. Secretaría de Salud. (5 de septiembre de 2021).

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. *¿Qué es el INAI?* (5 de septiembre de 2021).

———. *Curso: Ley General de Protección de Datos Personales en*

- Posesión de Sujetos Obligados*. CEVINAI, (3 de junio de 2021).
- MINISTERIO DE SANIDAD CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL DE ESPAÑA. *Viajes y COVID-19 - Viajes internacionales*. (4 de septiembre de 2021).
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Conversatorio virtual: 'Protección de datos personales: Innovación y gestión durante y después de la Pandemia.'* Resumen de conclusiones, 1 de junio de 2020.
- . *Guía legislativa sobre la privacidad y la protección de datos personales en las Américas adoptada por el Comité Jurídico Interamericano*, agosto de 2015.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *dato | Definición*. Diccionario de la lengua española 2021. (4 de septiembre de 2021).
- SALUD DIGNA. *Consentimiento informado y autorización para la realización de la prueba de antígeno SARS-CoV-2 (COVID-19)*, (4 de septiembre de 2021).
- . *COVID-19 - Prueba diagnóstica PCR 2020*, (4 de septiembre de 2021).

4. Otras

- COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, *Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 311 y se adiciona el Capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de teletrabajo*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5668-XV, 8 de diciembre de 2020.
- BALDENE BRO ARREDONDO, Manuel de Jesús, *Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en materia de teletrabajo*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2 de diciembre de 2020.
- GALARZA VILLASEÑOR, José Alberto, *Iniciativa que adiciona diversas disposiciones a los artículos 28 y 45 de la Ley Federal de Protección de Datos personales en Posesión de los Particulares*

en materia de derechos ARCO respecto al tratamiento de datos personales de personas fallecidas, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de abril de 2021.

HERRERA ANZALDO, Ana Lilia, *Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en materia de teletrabajo,* (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 10 de febrero de 2021.

HERRERA ANZALDO, Ana Lilia, *Iniciativa que reforma los artículos 330-A, 330-E Y 330-G de la Ley Federal del Trabajo,* (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 23 de marzo de 2021.

LAGUNES SOTO RUÍZ, Alejandra, *Iniciativa por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional,* (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de abril de 2021.

MARTÍNEZ GARCÍA, Verónica, *Iniciativa por la que se adiciona un artículo 430 al Código Penal Federal,* (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de abril de 2021.

NAVARRO ACEVEDO, Nadia, *Iniciativa por a que se adiciona el Capítulo IV Bis denominado “Del Comercio Electrónico” al Título Segundo, Libro Segundo, del Código de Comercio,* (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 23 de febrero de 2021.

MANZANILLA PRIETO, Fernando Luis, *Iniciativa que adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en materia de teletrabajo,* (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 4 de noviembre de 2020.

PUENTE DE LA MORA, Ximena, *Iniciativa que reforma el artículo*

47 de la *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 15 de septiembre de 2020.

REYNOSO SÁNCHEZ, Alejandra Noemí, *Iniciativa por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud en materia de telesalud y telemedicina*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 18 de marzo de 2021.

ROMERO HICKS, Juan Carlos *et al*, *Iniciativa que adiciona y reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional en materia de teletrabajo*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 9 de febrero de 2021.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Decreto por el que se reforma el artículo 311 y se adiciona el capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de Teletrabajo*. Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 2021.

SOSA RUIZ, Olga Patricia, *Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y del Código Penal Federal, para crear el Registro Público de Agresores*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 4 de noviembre de 2020.

VELASCO COELLO, Manuel, *Iniciativa por la que se expide la Ley del Ingreso Básico Universal y se adiciona un párrafo al artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 15 de diciembre de 2020.

VIII. ANEXO

Principios en la protección de datos personales.

Licitud	Que sea con base en la ley. En el caso de funcionarios públicos, que su actuación sea con base en las atribuciones o las facultades otorgadas por la norma.
Finalidad	Determinar las finalidades concretas del manejo al que serán objeto los datos personales
Lealtad	Privilegiar la protección de los intereses del titular y su expectativa de privacidad
Consentimiento	Recabar el consentimiento previo del titular.
Calidad	No alterar la veracidad de los datos, para lo que es necesario mantener su calidad, exactitud, completitud, actualizados; asimismo, prever su supresión en el momento en que dejen de ser necesarios para las finalidades que motivaron su tratamiento (para lo que es necesario realizar una revisión periódica de dicha necesidad).
Proporcionalidad	Solo se deben tratar los datos personales que resulten adecuados, relevantes y estrictamente necesarios para la finalidad que justifica su tratamiento
Información	Dar aviso sobre la existencia y características principales del tratamiento al que serán sometidos sus datos personales a fin de que pueda tomar decisiones informadas al respecto.
Responsabilidad	Implementar los mecanismos necesarios para cumplir con las normas y principios relacionados con el tratamiento de los datos personales, así como rendir cuentas sobre el tratamiento de datos personales

Elaboración propia a partir de: INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, “Curso: Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados”. CEVINAI, 2021. <https://cevifaipublica.inai.org.mx/course/view.php?id=23>.

Q

uórum **135**
Legislativo

EL PODER LEGISLATIVO ANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA: DESAFÍOS, POSIBILIDADES Y OPORTUNIDADES. APROXIMACIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

THE LEGISLATIVE AUTHORITY FACING THE HEALTH CONTINGENCY: CHALLENGES, POSSIBILITIES AND OPPORTUNITIES. APPROACHES BASED ON THE EXPERIENCE OF THE CHAMBER OF DEPUTIES

Ana Gabriela NÚÑEZ PÉREZ¹

RESUMEN: En la presente investigación se busca caracterizar, identificar y definir los procesos de adaptación que sufrió el Poder Legislativo mexicano como parte de las instituciones del Estado, a partir de la experiencia de la Cámara de Diputados, para hacer frente a los desafíos impuestos por la pandemia, así como conocer el trabajo legislativo que permitió responder a la crisis ocasionada por la misma. La investigación se presenta desde un nivel descriptivo a fin de distinguir y señalar las características de la labor legislativa, con la finalidad de recuperar información que permita dar cuenta del papel desempeñado por el Poder Legislativo frente a la pandemia. Las variables a considerar, como parte de la aplicación del método descriptivo, son las implicaciones directas y adyacentes generadas por la emergencia sanitaria, la adaptación de los parlamentos para su funcionamiento y el papel que desempeñó el Congreso desde sus propias funciones para coadyuvar con la resolución de problemas propios de la pandemia por COVID-19.

¹ Maestranda en Administración Pública y Gobierno, Investigadora "C" adscrita a la Dirección de Estudios de Constitucionalidad del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

PALABRAS CLAVE: Poder Legislativo, pandemia, COVID-19, Estado, acciones gubernamentales, gobierno.

ABSTRACT: This research seeks to account for the importance of the State to address the challenges posed by the pandemic, particularly seeks to characterize, identify and define the adaptation processes that suffered the Legislative Power in Mexico as part of the State Institutes, from the experience of the Federal Chamber of Deputies, to address the challenges posed by the pandemic, as well as identifying the legislative work that allowed us to respond to the crisis caused by the pandemic. The research is presented from a descriptive level in order to identify and highlight the characteristics of legislative work, in order to recover information that allows account of the role played by the Legislative Power in the face of the pandemic. The variables to be considered as part of the application of the descriptive method are the challenges posed by the pandemic, the adaptation of the parliaments for its operation and the role played by Congress in its own functions to help solve the problems of the pandemic by COVID-19.

KEY WORDS: Legislative Authority, Pandemic, COVID-19, State, governmental action, government.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Retos y respuestas de los Estados frente a la pandemia.* III. *El papel del Poder Legislativo ante la pandemia.* IV. *La experiencia de la Cámara de Diputados: desafíos, posibilidades y oportunidades.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2019, una noticia encendió las luces de alerta en la comunidad internacional: la Comisión Municipal de Salud de Wuhan, provincia de Hubei, China, anunció el surgimiento de un brote de coronavirus, hasta entonces una misteriosa enfermedad que no se había caracterizado de forma específica. Un mes después, en *enero de 2020 se contabilizaban 9, 700 casos confirmados en China*,² y en febrero de 2020 habían ya más de 37 mil casos de contagio,³ producto de un nuevo coronavirus. La situación comenzó a generar problemas de escasez en cuanto a servicios hospitalarios y personal médico en China, ello derivó en la evacuación de provincias de ese país en donde se presentaban un número elevado de contagios, provocando que miles de personas retornaran a su lugar de origen, sin embargo, ante la rápida diseminación del virus en cuestión de poco tiempo comenzaron a registrarse casos importados de contagio.

Aun sin saberlo, tales hechos marcaron el inicio de una nueva pandemia que traería numerosas lecciones y nuevos desafíos para el mundo entero. De esta forma, en marzo de 2020, derivado de la rápida propagación de la enfermedad, ya caracterizada como COVID-19, la Organización Mundial de la Salud señaló que reunía las características para denominarse como pandemia mundial, lo que traía consigo dos importantes alertas, primero la diseminación del virus que alcanzaba cada vez más rápido niveles elevados de contagio, y segundo, por lo que la propia Organización denominó como *niveles alarmantes de inacción*,⁴ para contener la emergencia.

El contexto anterior, da cuenta del inicio de uno de los fenómenos

2 ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Actualización Epidemiológica Nuevo coronavirus (COVID-19)*, (14 de agosto de 2021), https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&alias=51758-14-de-febrero-de-2020-nuevo-coronavirus-covid-19-actualizacion-epidemiologica-1&category_slug=2020-alertas-epidemiologicas&Itemid=270&lang=es.

3 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*, (6 de agosto de 2021), <https://covid19.who.int/>.

4 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*, (6 de agosto de 2021) <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

que habría de marcar la historia contemporánea de la humanidad. En tal virtud la investigación se enmarca en la crisis y los efectos ocasionados a nivel mundial por la pandemia de COVID-19, derivado de lo cual los países tuvieron que adoptar medidas y acciones para hacer frente a la situación. Lo anterior a partir de la revisión de datos preliminares y de una revisión empírica del fenómeno, en tanto, que es una situación cuya ocurrencia sigue dándose e imponiendo nuevos retos para el futuro. se insiste en la naturaleza preliminar, descriptiva y exploratoria de la investigación, puesto que aborda los efectos de los primeros quince meses de una situación que ha impactado en todas las latitudes, no obstante, los aportes de este documento permiten ir configurando las primeras lecciones y aprendizajes derivado de la revisión de las acciones emprendidas para afrontar las situaciones inmediatas y emergentes, así como los retos a mediano y largo plazo que deberán atenderse producto de la propia problemática.

A fin de atender la situación contingente, una de las instituciones del Estado que requería mantenerse en funcionamiento para hacer frente a la crisis sanitaria es la institución legislativa, en México a nivel federal, la H. Cámara de Diputados se convirtió en una de las primeras instituciones parlamentarias en adaptar sus esquemas asegurando mantener medidas de mitigación ante la emergencia sanitaria. De esta forma hay dos aspectos que destacan en el estudio de la actuación de las instituciones públicas, en este caso del Poder Legislativo, frente a la pandemia, primero su adaptación al contexto impuesto por la misma a fin de contribuir a la mitigación de la propagación del COVID-19, lo que permitió asegurar la continuidad de sus funciones; la segunda, las acciones emprendidas, además del desarrollo de sus funciones ordinarias, por este órgano del Estado para afrontar la crisis. Se debe considerar que el contexto de la pandemia ameritó acciones como la aprobación de recursos extraordinarios, discusión y, en su caso, aprobación de legislación emergente para satisfacer las necesidades que la situación impuesta por la pandemia trajo consigo.

Así mismo, se reflexiona sobre los cambios, desafíos y acciones emprendidos por la Cámara de Diputados, algunos de ellos expresados a través del Reglamento para la Contingencia Sanitaria que el propio órgano legislativo aplicó en las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias

durante el Tercer Año Legislativo de la LXIV Legislatura. La reflexión se hace necesaria en tanto que el contexto de la pandemia trajo consigo cambios que pueden prevalecer en el tiempo y constituirse como una oportunidad para repensar al Poder Legislativo, tanto en sus funciones como en las prácticas que se cambiaron y pueden permanecer o aquellas que no han dado los resultados esperados.

De esta forma, el primer apartado constituye una aproximación a la actuación de los Estados en diversos momentos de la pandemia, lo que permite ubicar las acciones emprendidas, desde el momento, información disponible y recursos específicos con los que se contaban para tomar decisiones que configurarían la actuación pública, en este marco se inscribe el siguiente apartado que da cuenta del papel desempeñado por el Poder Legislativo, como parte componente del Estado, ante la contingencia y sus implicaciones, lo que permite de manera específica hacer una revisión de lo sucedido en México respecto al Poder Legislativo, a partir de la experiencia de la Cámara de Diputados. Esta revisión habrá de derivar en la reflexión de algunas posibilidades y oportunidades que pueden considerarse producto de los aprendizajes derivados de la evaluación preliminar de la actuación que tuvieron las instituciones públicas, específicamente el Poder Legislativo, de frente a la emergencia y sus efectos.

II. RETOS Y RESPUESTAS DE LOS ESTADOS FRENTE A LA PANDEMIA

Dentro del presente apartado se aborda de manera general la evolución de la pandemia a nivel global, a partir de algunos de los desafíos que ha representado, en sus diversas etapas y en distintos momentos para los Estados en las diferentes latitudes del orbe. Lo anterior con la finalidad de dar cuenta de algunas de las acciones emprendidas para afrontar las situaciones emergentes y urgentes que inicialmente fueron de contención y control, posteriormente de restablecimiento de condiciones económicas, cotidianas, sociales, de salud pública, entre otras y que actualmente se encuentran orientadas a la vacunación como estrategia de mitigación de los contagios y de pérdida de la vida. Para la elaboración de este apartado se considera el trayecto cronológico

seguido por la pandemia, a partir de la caracterización regional y temporal que ha tenido, a fin de ir identificando las medidas nacionales y regionales implementadas para hacer frente al fenómeno COVID-19, el cual continúa siendo parte determinante de la vida pública y privada de las personas. De esta forma, para mediados del año 2021 el mundo se encuentra aún en medio de la pandemia del COVID-19 y las preguntas, los retos y las necesidades derivadas de dicha situación continúan siendo múltiples lo que sigue generando situaciones de incertidumbre en los diversos ámbitos en los que la pandemia ha afectado.

Se emprende un recorrido concreto a través de la evolución de los eventos que han ido configurando la emergencia, lo anterior destacando dos singularidades propias del fenómeno de ocurrencia: primero, las limitaciones a la movilidad e interacción social y; la segunda, el surgimiento de nuevas herramientas para adaptarse a las condiciones impuestas por la propia pandemia. En este sentido, cabe señalar que no es motivo del presente hacer una descripción profunda ni biomédica de la enfermedad, sino hacer énfasis en los retos que ha representado para la humanidad hacerle frente en las diversas etapas en las que se puede dividir el fenómeno, así como abrir la reflexión en torno a si las instituciones del Estado han podido responder a los desafíos presentados por la emergencia y sus implicaciones.

Como se hizo mención, la actual enfermedad por coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19)⁵ surgió en Wuhan, China, en diciembre de 2019, en ese entonces la información sobre sus causas y forma de propagación era limitada, incluso no tenía la denominación con la que se conoce actualmente, no obstante las primeras reacciones por parte de las autoridades en China apuntaron hacia el confinamiento y la limitación de las actividades cotidianas, comerciales, económicas, sociales, educativas, de esparcimiento y, en general, de todo tipo de actividades con la finalidad de crear cercos para contener la diseminación de la enfermedad. En diciembre de 2019 las autoridades

⁵ La COVID-19 es la enfermedad causada por el nuevo coronavirus conocido como SARS-CoV-2. La OMS tuvo noticia por primera vez de la existencia de este nuevo virus el 31 de diciembre de 2019, al ser informada de un grupo de casos de «neumonía vírica» que se habían declarado en Wuhan (República Popular China). ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Información básica sobre la COVID-19*, (14 de agosto de 2021), <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>.

de Wuhan *notificaron a la Organización Mundial de la Salud un grupo de casos de «neumonía vírica»*.⁶ De esta forma, aún sin identificar las características de la enfermedad iniciaron los primeros esfuerzos por contenerla provenientes del sector público de la región en la que se detectó su surgimiento.

Es así que, a finales de 2019, *no imaginábamos que éste desatara tal crisis global, ya que previamente brotes de virus similares SARS (2002) y MERS (2012) habían sido contenidos eficazmente*.⁷ A partir de este planteamiento, surge una primera interrogante ¿qué factores influyeron en que no pudiera contenerse el brote? Si bien no es motivo de la investigación responder tal planteamiento, si pretende poner de relieve el análisis sobre la atención de las instituciones públicas encargadas de la contención, para saber si estas fueron determinantes en que no se cumpliera dicho objetivo o bien si las causas de la rápida expansión de la enfermedad dificultaban su contención, por ejemplo, el elevado índice de trasmisibilidad de la hasta entonces desconocida enfermedad.

En este contexto, en enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, convocó a un Comité de Emergencias, con el objetivo de:

evaluar si el brote constituía una emergencia de salud pública de importancia internacional. En ese momento no se llegó a un consenso, pero cinco días después sobrevino el cambio de opinión y concluyeron que “el brote constituye una emergencia de salud pública de importancia internacional”. Para entonces, 18 países ya habían reportado casos de COVID 19.⁸

Hasta este punto la enfermedad aun no alcanzaba la categoría de pandemia, sin embargo, surgieron las primeras recomendaciones por parte de la Organización Mundial de la Salud para que los Estados pudieran contener la propagación. A partir de este momento comenzaba

6 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Información básica... cit.*

7 ÁLVAREZ, Adriana, La Historia del COVID 19 en tiempos del Coronavirus. Un ensayo inconcluso, *Pasado Abierto*, Argentina, año VI, núm. 11, enero-julio de 2020, pp. 215-235, <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto/article/view/4215/4257>.

8 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *COVID-19: cronología de actuación de la OMS*, (14 de agosto de 2021), <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>.

a esbozarse el reto que representaría para los Estados contener la diseminación de una enfermedad de la que aún se conocía poco, pero se sabía con un elevado grado de transmisibilidad, era un problema para el que no se tenían herramientas ni previsiones.

En este sentido, las primeras recomendaciones dirigidas a la comunidad internacional señalaban que:

todos los países debían estar preparados para adoptar medidas de confinamiento, como la vigilancia activa, la detección temprana, el aislamiento y el manejo de los casos, el seguimiento de contactos y la prevención de la propagación del 2019-nCoV, así como para proporcionar a la OMS todos los datos pertinentes. Y Los países deben procurar, principalmente, prevenir el contagio de personas, evitar la transmisión secundaria y la propagación internacional y colaborar con la respuesta internacional mediante la comunicación y la colaboración multisectoriales y la participación activa para incrementar los conocimientos sobre el virus y sobre la enfermedad, así como para impulsar las investigaciones. Además, deberían respetar las recomendaciones de la OMS relativas a los viajes.⁹

De acuerdo con la ONU las medidas emitidas por la OMS se podían entender a partir de siete aspectos específicos:

- (1) Implementar medidas restrictivas en los viajes y el comercio solo si son necesarias y basadas en la evidencia. No se recomienda formalmente ninguna de esas medidas.
- (2) Apoyar a los países que tienen los sistemas sanitarios más débiles.
- (3) Acelerar el desarrollo de una vacuna.
- (4) Combatir los rumores y compartir información fidedigna.
- (5) Revisar los planes de preparación e identificar sus debilidades.
- (6)

⁹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Declaración sobre la reunión del Comité de Emergencia del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote de nuevo coronavirus (2019-nCoV)*, (14 de agosto de 2021), [https://www.who.int/es/news/item/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news/item/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

Compartir abiertamente datos y experiencias. (7) Trabajar mano a mano con la comunidad internacional.¹⁰

Lo anterior es de suma importancia pues tales medidas permiten evidenciar los primeros desafíos que enfrentaron los países en todo el orbe al implementar las primeras recomendaciones emitidas. Por tanto, se puede establecer que la participación del Estado fue fundamental incluso antes de la declaratoria de la pandemia, por lo que la pregunta planteada en páginas anteriores sobre la contención de la enfermedad vuelve a tener vigencia ¿podían los Estados, a partir de las mencionadas recomendaciones, controlar la enfermedad antes de que se volviera una pandemia? Nuevamente la pregunta invita a la reflexión al considerar que a pesar de que la emergencia global fue declarada el 30 de enero de 2020, eran pocos los países que para entonces habían adoptado las recomendaciones realizadas por la Organización Mundial de la Salud.

No obstante, a pesar de que ya se comenzaban a registrar múltiples casos exportados de la enfermedad en diversos países, el primer confinamiento dentro de Europa se registró hasta inicios de marzo, siendo Italia el primer país en imponerlo, caracterizado por cerrar escuelas, limitar el tránsito a las personas, exhortándolas a quedarse en casa, declarando el territorio como zona de seguridad. Al confinamiento italiano le siguieron países como España, Austria y Francia, entre otros. Sin embargo, también se reconoce que algunos países decidieron no asumir la recomendación del confinamiento como es el caso de Islandia, Croacia o Alemania.

Algunas de las medidas impuestas por los países europeos para contener la emergencia ocasionada por COVID-19, como una primera respuesta por parte de los Estados, oscilaron entre el confinamiento, cierre de fronteras, cierre o cancelación de eventos masivos, culturales, sociales, de ocio y restricciones a las actividades cotidianas. Considerando que los contagios comenzaban a concentrarse en Europa se consideran algunas acciones emprendidas por los países europeos antes de la declaratoria de pandemia por parte de la Organización

¹⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *El coronavirus es declarado una emergencia internacional*, (9 de agosto de 2021), <https://coronavirus.onu.org.mx/el-coronavirus-es-declarado-una-emergencia-internacional>.

Mundial de la Salud, la revisión de las mismas se realiza a partir del informe preliminar del *Barcelona Centre for International Affaires*.¹¹

Respecto al confinamiento países como Alemania, Croacia, Finlandia, Islandia y Suecia no impusieron un confinamiento de forma inicial, mientras que medidas como el cierre o limitación de fronteras internacionales, cierre o limitación de actividades culturales, de esparcimiento y ocio, cancelación de los servicios educativos de forma presencial, fueron impuestas por países como Alemania, Bélgica, Austria, Croacia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Portugal, Suiza, Suecia y Ucrania. Por cuanto hace a la limitación del comercio esencial, países como Finlandia, Islandia y Suecia no llevaron a cabo tal medida.¹² A partir de la instrumentación de tales medidas, se puede inferir que los Estados no respondieron en un mismo sentido y la atención de la pandemia comenzó a tener acciones diversas que no obedecían a una misma lógica.

La revisión anterior, más allá de ser exhaustiva o crítica sobre las medidas impuestas por los Estados europeos, pretende dar cuenta, a nivel exploratorio, de la heterogeneidad en las respuestas iniciales de diversos países a la naciente problemática, en el período que podríamos caracterizar como *prepandemia*, en virtud de que estas acciones corresponden a la primera declaratoria de emergencia realizada por la Organización Mundial de la Salud, el 30 de enero de 2020 cuando estableció que el brote cumplía los criterios para ser declarado Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII). Al respecto,

el Director General acepta el asesoramiento del Comité y declara que el brote del nuevo coronavirus constituye una ESPII. En ese momento había 98 casos y ninguna víctima mortal en 18 países fuera de China. Cuatro países tenían pruebas (8 casos) de transmisión entre personas fuera de China (Alemania, Japón, Estados Unidos de América y Viet Nam).¹³

11 BARCELONA CENTRE FOR INTERNATIONAL AFFAIRES, *Medidas de contención y desescalada adoptadas por los gobiernos europeos en la primera ola del coronavirus (enero-julio 2020)*, (15 de agosto de 2021), https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/organismos/union_europea/covid_19_la_respuesta_de_europa_contra_la_pandemia_2020.

12 *Idem*.

13 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *COVID-19: cronología ... cit.*

En este sentido, a partir de la reflexión del papel del Estado, durante la *prepandemia*, para hacer frente a la primera situación concreta orientada a la contención de la enfermedad, pueden esbozarse algunas lecciones iniciales.¹⁴ Destaca como una primera reflexión el hecho de que no hubo un consenso internacional para asumir acciones en la contención de la enfermedad, algunos países impusieron medidas de confinamiento domiciliario, cierre de fronteras internacionales, clausura de actividades turísticas, de ocio y culturales, pero también algunos países tomaron la determinación de no asumir ninguna medida o parcialmente adaptar algunas recomendaciones de las emitidas hasta ese momento. Sin embargo, la situación trasciende más allá de la sola adopción o no de acciones, sino del grado de obligatoriedad o las consecuencias de su incumplimiento y del tipo de instituciones públicas que intervinieron en la toma de decisiones para la instrumentación de dichas acciones.

Tales particularidades son las que no permiten establecer de forma contundente si los Estados pudieron haber contenido la emergencia antes de la declaratoria de pandemia, ya que al no ser homogéneas las actuaciones públicas es difícil caracterizar como positivas o negativas las acciones emprendidas, en cambio se pueden convertir en lecciones para que en acontecimientos futuros se tengan como referencia para saber si el camino seguido en la atención de la actual pandemia se podría emular o sería distinto, particularmente en lo que constituye una respuesta inmediata ante una situación emergente, con lo que estos ejercicios de evaluación que realicen los propios Estados serán parte de las primeras lecciones aprendidas para las épocas venideras.

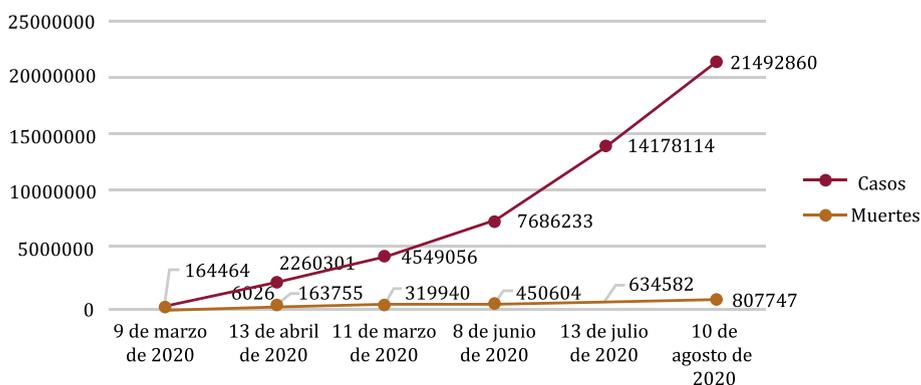
De esta forma, cada momento de la pandemia va marcando un desafío y una lección por aprender en cada país y sus instituciones, porque aun cuando se asumiera el argumento de que la urgencia ameritaba la toma de decisiones que requería un carácter ejecutivo e inmediato, la determinación de la obligación, rigurosidad y/o sanciones ante las medidas adoptadas requería una reflexión intergubernamental que considerara las distintas funciones de los Estados, sin embargo, la urgencia y la emergencia requerían una actuación expedita, por lo que

¹⁴ Es importante señalar que estas lecciones pueden hacerse a poco más de un año de la emergencia por lo que pueden verse sin la urgencia que el momento requería.

la toma de decisiones fue surgiendo conforme el problema se agravaba.

En el gráfico 1 puede observarse la creciente agudización de la problemática que, a pesar de encontrarse en los primeros meses, ya reflejaba de una situación global de emergencia. En este tenor, a partir del número de casos y muertes, estas cifras permiten introducir al análisis de una de las primeras dificultades que enfrentaban los países: el crecimiento exponencial de los contagios en el mundo y las dificultades de salud pública que ello implicaba.

Gráfico 1 Casos y decesos a nivel global de COVID-19 durante los primeros meses de la pandemia



Fuente: Elaboración propia a partir *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*.¹⁵

Así, para marzo de 2020, con más de 118, 000 casos en 114 países, y 4, 291 personas que habían perdido la vida,¹⁶ la Organización Mundial de la Salud declaró formalmente que el mundo se encontraba frente a la pandemia por COVID-19, ello imponía nuevos desafíos que, a su vez, al día de hoy se traducen en nuevas lecciones, el primero de ellos surgió ante el gran número de contagios que ya se daba en algunos países, y con otros a los que pronto alcanzaría la elevada transmisibilidad del virus, este fue la capacidad hospitalaria y la prestación de servicios de salud por parte de los Estados.

¹⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *WHO Coronavirus ... cit.*

¹⁶ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Alocución de ... cit.*

Como parte del esfuerzo internacional el mayor desafío se encontraba en la investigación para caracterizar la enfermedad y poder comprender la evolución del virus, las pautas epidemiológicas, los medios a través de los cuales se podía realizar el diagnóstico, así como los posibles tratamientos y vacunas que podrían darse para atender la enfermedad. Paralelamente a lo realizado, los casos de la enfermedad aumentaban de forma drástica, para entonces, el epicentro de la pandemia dejaba de ser Asia y se reubicaba en Europa con lo que rápidamente comenzaba trasladarse a todas las latitudes, con ello, adicionalmente a los esfuerzos internacionales que se realizaban por parte de las naciones, los retos al interior de los países comenzaban a reclamar atención prioritaria y, considerando el rápido crecimiento de los contagios, identificado en el gráfico 1, la demanda principal se concentraba en prestar servicios hospitalarios y dotar de insumos médicos al personal de salud y a la ciudadanía. Sin embargo, a partir de las medidas preliminares emitidas por la Organización Mundial de la Salud, la respuesta de los gobiernos también debía comprender las necesidades surgidas por las medidas de confinamiento y la suspensión de actividades.

Así como durante la etapa que, en este documento, se ha denominado como *prepandemia* el epicentro se encontraba en Asia y Europa para, lo que se llamará, etapa inicial de la pandemia,¹⁷ el problema comenzaba a migrar a la región de las Américas,¹⁸ que enfrentaba uno de los mayores retos de salud pública en su historia, por tanto, en las siguientes páginas se realiza una aproximación al papel del Estado en la gestión de la crisis provocada por la pandemia que recién comenzaba en esta zona.

Durante los primeros meses la urgencia apremiaba, acumulaba los retos iniciales de contención de la enfermedad, es decir, evitar la propagación en el territorio interno, más la atención de los primeros contagios que derivaban en cuadros complicados, elevados índices de hospitalización e inicialmente cifras crecientes y alarmantes de decesos. Sin embargo, a pesar de que las situaciones críticas se sumaban, ya comenzaban a surgir mayores elementos que permitían orientar a los

¹⁷ La etapa inicial se considera entre marzo de 2020 a partir de la declaratoria de pandemia y agosto de 2020.

¹⁸ Para agosto de 2021, la región más afectada por número de casos de contagios, cuyo número asciende a 82,868,668. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *WHO Coronavirus ... cit.*

Estados en su actuación, tal es el caso de la puesta en marcha, el 18 de marzo de 2020, del ensayo *Solidaridad, un ensayo clínico internacional que tiene por objetivo generar datos rigurosos de todo el mundo para encontrar los tratamientos más eficaces contra la COVID-19*,¹⁹ la importancia de lo anterior radica en que al tratarse de una enfermedad nueva la atención médica implicaba nuevos tratamientos para los cuales no necesariamente se disponía de información, infraestructura y recursos.

Ahora bien, la Organización Mundial de la Salud declaró a América Latina como epicentro de la pandemia de COVID-19 en mayo de 2020,²⁰ pese a la instrumentación parcial o total de las recomendaciones ya referidas, no pudo contenerse la rápida propagación de la enfermedad. Por lo que una primera estrategia consistió en comenzar a difundir entre la población la necesidad de instrumentar medidas sanitarias esenciales como lavado de manos, uso de gel hidroalcohólico, cubrebocas y distanciamiento social, este último por sí mismo representó un reto adicional importante pues a partir de ello se reconfiguró la interacción social, dando paso al surgimiento e instrumentación de herramientas digitales y servicios de comunicación remotos.

Esta situación conllevó la atención prioritaria y urgente de las necesidades en materia de salud con una particularidad que dificultaba hacerle frente: el distanciamiento social. El primer desafío era contar con la suficiente capacidad hospitalaria y los recursos e insumos para atender los casos que no cesaban en su aumento. El reto no era menor, ya que en la región de América Latina y el Caribe ya se padecía una problemática en esta materia, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los sistemas de atención de la salud de la mayoría de los países de la región tienen una capacidad considerablemente inferior al promedio de los países pertenecientes a dicha organización, *con un menor gasto sanitario, menos camas y profesionales de la salud por cada 1000 habitantes y*

¹⁹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *COVID-19: cronología ... cit.*

²⁰ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Covid-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis*, (20 de agosto de 2020), <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis-7d9f7a2b/>.

*sistemas de vigilancia y seguimiento de enfermedades más débiles. Por ejemplo, mientras que México, Costa Rica, Colombia y Chile tienen como máximo 2.1 camas por cada 1000 personas, el promedio de la OCDE es de 4.7.*²¹

De esta forma ante la falta de capacidad para proporcionar los servicios de salud, los países de la región volcaron sus esfuerzos a dos objetivos específicos: contención de la enfermedad para evitar saturación hospitalaria y aumento de capacidad en los sistemas de salud pública. Ello implicó iniciar con una declaratoria de emergencia con la cual se instituyeron medidas de confinamiento y cuarentena, con diferencias en su implementación, rigurosidad, obligatoriedad, flexibilidad, pero también se distinguían a partir del tipo de gobierno, nacional o subnacional, que implementaba estas medidas. En algunos Estados federales como México y Brasil, estas decisiones fueron tomadas por los gobiernos subnacionales y, por consiguiente, se aplicaron considerablemente más tarde. En cambio, El Salvador comenzó a aplicar una de las medidas de contención más estrictas incluso antes de que se confirmara el primer caso en el país.²² De esta manera las medidas implementadas iban desde el resguardo de zonas con mayor infección hasta los estados de excepción,²³ la restricción de la movilidad controlada por género, tipo de vehículo, actividad realizada, entre otras.

En este sentido, ante la diversidad de las respuestas emprendidas para dar cumplimiento a los objetivos fijados por los propios países, se hace necesario emprender una revisión general. Al respecto, en la tabla 1 se observan algunas de las principales medidas adoptadas, por algunos

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ Los estados de excepción, como se conocen actualmente, no son una figura jurídica nueva; existen desde la Antigua Roma, donde, ante situaciones de emergencia, uno de los cónsules (previa petición del Senado) nombraba a un dictador romano para que acabara con los levantamientos internos o dirigiera una guerra, éste duraba en su cargo hasta seis meses, estaba sujeto a procedimientos y límites muy estrictos, y respondía al Senado. Al respecto, Bernardo García Camino (2011, 125-126) dice que esta situación constituye un ejemplo de la practicidad latina para afrontar los problemas, ya que los romanos consideraban que ante las emergencias se requería un marco jurídico, circunstancias y hombres especiales. Así, esa figura se ha retomado en las constituciones modernas bajo dos figuras principalmente: las suspensiones al ejercicio y goce de derechos humanos, y la inobservancia del principio de división de poderes. (sic.) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La justicia constitucional local y las facultades extraordinarias de los gobernadores*, (18 de agosto de 2021), <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/la-justicia-constitucional-local-y-las-facultades-extraordinarias-de-los-gobernadores>.

de los países de la región seleccionados considerando la información disponible para análisis, cuya finalidad fue el fortalecimiento de los servicios de salud, así como para la contención del virus, estas medidas intentaron evitar que se diera una saturación hospitalaria y se pudiera brindar servicio a la mayor cantidad de personas que lo requirieran, ya sea mediante la contención de los contagios o a través del fortalecimiento de los sistemas de salud pública.

Tabla 1 Medidas, en materia de salud, implementadas en respuesta a la pandemia por COVID-19 por algunos países de la región de América Latina y el Caribe

País	Confinamiento	Pruebas de diagnóstico y rastreo	Fortalecimiento de la capacidad hospitalaria	Medidas sanitarias
Argentina	Inicio de medidas de confinamiento (12 de marzo de 2020).	Aprobación de un kit de pruebas rápidas de COVID-19 y aprobación de la prueba de PCR Neokit Plus COVID-19.	Construcción de 12 hospitales modulares de emergencia en 30 días e incremento de 1200 camas para la atención hospitalaria.	Distancia social de dos metros; uso correcto de cubrebocas; ventilación de ambientes y lavado de manos.
Brasil	Inicio de medidas de confinamiento (24 de marzo de 2020).	Se practicaron pruebas en masa para diagnosticar la enfermedad.	Reclutó a 970, 000 profesionales de la salud para ayudar en la primera línea de la pandemia, a través de la iniciativa “Cuenta conmigo”.	Uso obligatorio de cubrebocas en escuelas, iglesias y tiendas. (medida impuesta por gobiernos locales).

País	Confinamiento	Pruebas de diagnóstico y rastreo	Fortalecimiento de la capacidad hospitalaria	Medidas sanitarias
Colombia	Inicio de medidas de confinamiento (24 de marzo de 2020).	Se convirtió en el primer país en América Latina en ofrecer los exámenes para diagnosticar el nuevo coronavirus.	Implementó un plan para aumentar la capacidad de las camas de cuidados intensivos en un 300%. Se estableció al COVID-19 como enfermedad profesional para los trabajadores de la salud.	Uso de cubrebocas si tiene tos, fiebre u otros síntomas de resfriado; evitar asistir a sitios de alta afluencia de personas; y lavado de manos frecuente.
El Salvador	Inicio de medidas de confinamiento (11 de marzo de 2020) Se implementó estado de excepción.	El gobierno implementó el tamizaje comunitario para cortar la transmisión de COVID-19. Implementación de cabinas móviles del Equipo Interdisciplinario de Contención Epidemiológica (EICE)	Veto de una ley que brinda seguros de vida para los profesionales de la salud; además, el establecimiento de un centro de atención telefónica para atender llamadas de emergencia y gestionar compras de medicamentos.	Obligación para las familias de permitir que los profesionales de la salud entren en sus casas para evaluar las medidas de sanitización; y uso obligatorio de cubrebocas en lugares públicos.

País	Confinamiento	Pruebas de diagnóstico y rastreo	Fortalecimiento de la capacidad hospitalaria	Medidas sanitarias
Honduras	<p>Inicio de medidas de confinamiento (15 de marzo de 2020). Se implementó estado de excepción.</p>	<p>En el período abril-junio de 2020 se realizó la evaluación de la precisión diagnóstica de varias pruebas de diagnóstico rápido (PDR) de COVID-19. Evaluación de muestras clínicas de personal de salud de un centro hospitalario (mayo-junio 2020).</p>	<p>Solicitud a los gobiernos locales para que identifiquen parcelas de tierra que se utilizarán para fosas comunes en caso de que el número de muertos supere la capacidad del país para procesar los cadáveres.</p>	<p>Distanciamiento o aislamiento de personas (entre 1.5 y 2 metros); normas de etiqueta respiratoria; lavado de manos; limpieza y desinfección de objetos y superficies; y manipulación y uso de equipo de protección personal.</p>
México	<p>Inicio de medidas de confinamiento (22 de marzo de 2020).</p>	<p>Lanzamiento de 100 mil pruebas al mes en la Ciudad de México, aumentando así el promedio de pruebas diarias en un 145%.</p>	<p>Plan de monitoreo de COVID-19 basado en la ocupación hospitalaria y las camas disponibles; liberación de un fondo de 180 millones de dólares para ampliar la capacidad de hospitalización y coordinar el despliegue de miles de profesionales de la salud e implementación de Centros de Atención Temporal COVID-19 y hospitales móviles.</p>	<p>No realizar reuniones o congregaciones de más de 50 personas; lavado frecuente de manos; estornudar o toser aplicando la etiqueta respiratoria; saludo a distancia (no saludar de beso, ni de mano, ni de abrazo); y sana distancia (de 2 a 3 brazos de espacio entre persona y persona).</p>

País	Confinamiento	Pruebas de diagnóstico y rastreo	Fortalecimiento de la capacidad hospitalaria	Medidas sanitarias
Uruguay	No se estableció ningún confinamiento obligatorio.	Inauguración de un laboratorio de pruebas COVID-19 en Rivera, en la frontera con Brasil, para realizar hasta 500 pruebas diarias.	Acuerdo con dos proveedores de servicios de salud estatales para reforzar la atención a los ancianos, independientemente de su plan de seguro médico.	Uso obligatorio de cubrebocas en el transporte público.

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes diversas.²⁴

La tabla 1 refleja las primeras respuestas por parte de los gobiernos a la situación que se atravesaba en la fase inicial de la emergencia, ya con la declaratoria de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud, se había superado la etapa que se ha denominado como *prepandemia* y se enfrentaban los primeros retos que traían consigo las crecientes cifras de contagios y muertes. Si bien es cierto que a nivel internacional se habían emitido recomendaciones para enfrentar la pandemia mundial, algunos Estados, conforme a sus capacidades y contextos específicos adaptaron las recomendaciones, en tanto que algunos otros optaron por no seguirlas. Se perciben acciones coincidentes en la implementación de medidas sanitarias, no así en el carácter de éstas, pues en algunos casos se trataba de medidas obligatorias y en otros se trataba únicamente de recomendaciones. Respecto al fortalecimiento de los sistemas de salud y al establecimiento de confinamiento, las acciones emprendidas son divergentes y también muestran un grado de rigurosidad distinto. En cuanto a las pruebas de diagnóstico y rastreo se desarrollaron estrategias distintas pero coincidentes en la identificación de casos para la contención. Se puede destacar que, derivado de las

²⁴ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: acciones por país*, (23 de agosto de 2021), <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>. SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA, *Medidas económicas de los países iberoamericanos frente al COVID-19*, (23 de agosto de 2021), <https://www.segib.org/covid-19/>. ORGANIZACIÓN

divergencias, no en todos los casos se trató únicamente de acciones emitidas desde el poder ejecutivo o desde el gobierno central, se distingue participación de los gobiernos subnacionales y de decisiones que involucran a todos los poderes públicos del Estado.

Los países se concentraron en movilizar todo el aparato público para hacer frente a las necesidades crecientes, desde la disposición de presupuestos públicos extraordinarios hasta la emisión de legislaciones emergentes, con lo que destaca la importancia que ha tenido el Estado en el manejo de la gestión de la pandemia y por lo tanto en su momento habrá de evaluarse su papel en el cumplimiento de los objetivos que se trazó para afrontar la pandemia, lo que podrá convertirse en lecciones para establecer una hoja de ruta que permita enfrentar acontecimientos futuros de naturaleza similar.

Derivado de la concentración de los esfuerzos de los países para contener la enfermedad y para brindar servicios de salud pública, se fueron generando problemas adyacentes, así mismo, comenzaban a ser urgentes algunos aspectos que se habían visto rezagados por la atención de las situaciones urgentes, entre ellos la educación, la economía y el empleo. Por tanto, estos ámbitos empezaban a reclamar la atención inmediata por parte del sector público. Tales circunstancias comenzaron a ser patentes en lo que podemos denominar como la etapa intermedia y presente de la pandemia, estas se identifican a partir de los procesos de desconfinamiento y reapertura económica, lo que generó que los retos cambiaran y se incrementaran, puesto que los contagios y las muertes seguían ocurriendo y aunque se comenzaban a notar niveles descendentes el problema de salud pública persistía y a él se sumaba la problemática derivada de las condiciones socioeconómicas que no podían postergarse.

En esta etapa, denominada como intermedia,²⁵ los retos para los Estados se acumulaban, comenzaban a cobrar relevancia los problemas en materia económica, social e incluso en el ámbito individual del

PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Covid-19 en ... cit.* AMERICAN SOCIETY COUNCIL OF THE AMERICAS, *El coronavirus en América Latina*, (24 de agosto de 2021), <https://www.as-coa.org/articles/el-coronavirus-en-america-latina>.

²⁵ La etapa intermedia se considera entre agosto de 2020 a partir de las primeras acciones de desconfinamiento e indicios de reapertura económica y diciembre de 2020 que se comenzaban a agravar los casos en la región de las Américas.

desarrollo psicoemocional de las personas, rubros como el empleo y la educación comenzaban a generar estragos que ameritaban especial atención a partir, primero del aumento en las tasas de desempleo y en la creciente deserción escolar y segundo considerando que para mantener las actividades vigentes se exploraron esquemas de adaptación a partir del uso de tecnologías de la información y plataformas tecnológicas que permitieron su continuidad. No obstante, todo ello representaba que se fueran acumulando nuevas situaciones aparejadas con retos y que ameritaban la respuesta coordinada del Estado, así como el uso de recursos públicos y el diseño innovador de estrategias para afrontar las situaciones que fueron emergiendo día a día.

En primer término, como parte de los desafíos adicionales que surgieron en la etapa media de la pandemia se explora lo relativo a la salud pública. En esta materia, se habían emprendido acciones para afrontar las hospitalizaciones por COVID-19, se destinaron recursos de todo tipo para asegurar que se pudieran atender los contagios y tratar de evitar las muertes, así como mitigar la expansión de la enfermedad, no obstante, ello representó que se reprogramara la atención médica de otros padecimientos o se rezagarán los servicios básicos de salud. *El Director General de la OMS, Tedros Adhanom, ha advertido que el virus está provocando un colapso que deriva en la muerte de pacientes de otras enfermedades que, en circunstancias normales, podrían haberse prevenido.*²⁶ Esto empezó a ser una amenaza para los sistemas de salud pública, en tanto que comenzaron a sobrecargarse de trabajo y su funcionamiento daba indicios de limitar su capacidad, ya que ante la demanda inusual de insumos médicos, servicios hospitalarios y personal de salud, este sector fue mostrando un rápido desgaste.

Por otra parte, aun cuando los problemas de salud fueron el tema prioritario y la pandemia de origen irrumpió como una emergencia sanitaria, no se quedó como un asunto de salud pública, en cambio rápidamente se trasladó a las diversas dimensiones de la vida cotidiana,

²⁶ ENRÍQUEZ, Alberto y SÁENZ Carlos, *Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA*, serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, N° 189 (LC/TS.2021/38; LC/MEX/TS.2021/5), México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021, p. 12.

influyendo en los aspectos sociales, económicos y políticos. Al respecto establece Sanahuja que se trata de una crisis ocasionada por:

un evento discreto —la aparición del virus—, pero cuya rápida propagación y graves consecuencias sistémicas se explican, más allá de la virulencia y características de ese patógeno, por las fallas de ese sistema y su baja resiliencia: en concreto, las fallas que radican en una globalización en crisis, caracterizada por un alto grado de interdependencia, alta conectividad, sin los necesarios mecanismos de gestión y prevención de los riesgos globales inherentes a esas interdependencias, y sin una gobernanza global legítima y eficaz.²⁷

La transición de la crisis sanitaria a otros ámbitos, como consecuencia de las medidas de confinamiento o cuarentena, sin importar el grado de severidad o la prolongación de las mismas, representó que las economías se cerraran y en algunos casos se paralizaran, lo que de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *solo es comparable con las consecuencias de las medidas tomadas en situaciones de guerra*.²⁸ De esta forma, el confinamiento, las medidas de distanciamiento, las cuarentenas y, en algunos casos, los estados de excepción derivaron en la suspensión, parcial o total, de actividades lo que representó una producción y consumo en niveles bajos, y en algunos casos, nulos, por periodos indeterminados. Derivando a su vez en la caída de los mercados, cierre de empresas, desempleo y falta de recursos para la subsistencia, de modo que *el trabajo, factor esencial de la producción, está en cuarentena en la mayoría de los sectores de la economía y las fronteras se han cerrado, y las cadenas globales de valor se han interrumpido*.²⁹

²⁷ SANAHUJA, José Antonio, COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global en MESA, Manuela (coord.), *Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*, España, Fundación Cultura de Paz, Centro de Educación e Investigación para la Paz, 2020, pp. 28 y 29.

²⁸ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*, Informe Especial, N° 1, (23 de agosto de 2021), https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf.

²⁹ ALZÚA, María Laura y GOSIS, Paula, *Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Argentina*, LAC C19 PDS, N° 6, Argentina, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,

Lo anterior ha tenido impactos importantes a nivel mundial, de acuerdo con el Banco Mundial, el COVID-19 ha tenido un enorme impacto a nivel global y ha causado pronunciadas recesiones en muchos países. *Las proyecciones de referencia pronostican una contracción del 5.2% en el producto interno bruto mundial en 2020, lo que constituye la recesión mundial más profunda que se ha experimentado en décadas. Los ingresos per cápita en la mayoría de las economías emergentes y en desarrollo se retraerán en 2020.*³⁰

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, indica un *aumento del desempleo mundial de entre 5.3 y 24.7 millones de personas, con una base de 188 millones de personas desocupadas en 2019. En un escenario medio el aumento del desempleo sería de 13 millones de personas.*³¹ Lo anterior da cuenta de cómo se comienza a generar una influencia circular de la problemática puesto que la pérdida de empleos representa una falta de ingresos, que implica una disminución de consumos de bienes y servicios impactando en la contracción de la economía, disminuyendo el volumen de comercio de bienes y servicios, lo que representó un incremento en los niveles de pobreza.

Adicionalmente como parte de la problemática tangencial que se volvió prioritaria en medio de la pandemia se encuentra la educación, este sector vital, se ha visto afectado con gravedad, vale la pena acotar que se hace mención aparte de esta situación puesto que la afectación en este ámbito no solo trascenderá al mediano plazo, sino que marcará a las próximas generaciones por lo que la respuesta a este problema habrá de ameritar atención en el largo plazo. La educación sufrió su mayor afectación a partir del cierre de los centros escolares por lo cual el desafío radicaba en no interrumpir la formación académica para lo cual se requería transformar los procesos de enseñanza aprendizaje y adaptar los modelos educativos, en la mayoría de los casos se recurrió al uso de tecnologías de información y comunicación para afrontar la situación, sin embargo, ello reveló otro problema, la falta de acceso a las

PNUD América Latina y el Caribe, 2020, p. 3.

³⁰ BANCO MUNDIAL, *Perspectivas económicas mundiales*, (24 de agosto de 2021), <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>.

³¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TRABAJO, *COVID-19 y el mundo del trabajo*, (24 de agosto de 2021), <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang-es/index.htm>.

tecnologías. De esta forma, el sector educativo se enfrentaba a un hecho sin precedentes pues de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en ningún otro momento de la historia *se habían visto suspendidas las actividades de más de 1, 215 millones de estudiantes, de todos los niveles educativos, en el planeta entero.*³² Es así que el cierre de escuelas no ha sido por sí mismo el problema, en cambio ha provocado aumento en la deserción escolar, inequidad en el acceso a los servicios educativos, pérdida de aprendizajes, en algunos casos países se vieron afectados hasta dos ciclos escolares, ello resulta relevante en virtud de que dentro de una generación se encontrarán alumnos con rezago de hasta dos años y aquellos que lograron acceder a los servicios educativos adaptados, lo que habrá de erosionar en mayor desigualdad y el largo plazo incidirá en el talento humano, el desarrollo y bienestar de los actuales estudiantes.

Se reconoce que el abordaje de la problemática es limitado y circunscrito a cifras generales, no obstante, el objetivo de este desarrollo es dar cuenta de que la pandemia por COVID-19 no se ha quedado solo como una amenaza de salud pública sino que ha irrumpido en los sectores sociales, laborales, educativos y económicos, por referir algunos de los más significativos, poniendo en riesgo los medios de subsistencia y bienestar de millones de personas alrededor del mundo tanto en el plazo inmediato como en el largo plazo.

Ante los problemas presentados, los Estados han respondido a través de múltiples acciones y diversos mecanismos que le han permitido gestionar la crisis, en la tabla 2 se da cuenta de las principales acciones emprendidas en América Latina al respecto, se tomaron como referencia países de la región que tenían disponible la información de las acciones instrumentadas, con la finalidad de destacar el papel fundamental del gobierno para responder a las necesidades que se presentaron.

³² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, *Impacto de la COVID-19 en la educación*, (20 de agosto de 2021), <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>.

Tabla 2 Acciones de algunos países de la región de América Latina y el Caribe en respuesta a la problemática ocasionadas por la pandemia por COVID-19

Ámbito	Principales medidas impuestas
Salud	<p>Aumento de capacidad hospitalaria a través de construcción de hospitales de emergencia o reconversión de hospitales.</p> <p>Despliegue de brigadas médicas.</p> <p>Plan de monitoreo de COVID-19 basado en la ocupación hospitalaria.</p> <p>Uso obligatorio de mascarillas en espacios públicos.</p> <p>Desarrollo de ensayos clínicos para combatir el COVID-19</p> <p>Aumento de recursos públicos para el financiamiento de los aparatos de salud pública.</p>
Economía	<p>Contención de precios para productos de consumo básicos.</p> <p>Legislaciones para aumentar la recaudación con la finalidad de destinar mayores recursos para el alivio de COVID-19.</p> <p>Suspensión de pagos de intereses y deudas debidos.</p> <p>Anuncios de planes económicos.</p> <p>Liberación de fondos extraordinarios para la prevención y contención del COVID-19 así como para estimular la recuperación económica.</p> <p>Devoluciones de impuestos.</p> <p>Líneas de crédito para las industrias.</p> <p>Medidas de austeridad en gasto corriente en las administraciones públicas.</p>
Empleo	<p>Prohibición de despidos sin causas justificadas.</p> <p>Pago de salarios caídos</p> <p>Asistencia a empresas para estímulos fiscales contribución para pagos caídos.</p> <p>Pagos de emergencia a trabajadores informales.</p> <p>Creación de empleos y estímulos para reducir el desempleo</p> <p>Subsidios al salario y al desempleo.</p> <p>Programas de apoyos económicos para los hogares.</p> <p>Bonificaciones de impuestos.</p> <p>Microcréditos a propietarios de viviendas, empleados formales e informales.</p>
Educación	<p>Cierre de escuelas en niveles básicos o iniciales.</p> <p>Universidades permanecen cerrados bajo el toque de queda nacional.</p> <p>Suspensión de clases presenciales y utilización de herramientas virtuales para continuar con los procesos educativos.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes diversas.³³

33 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Observatorio ... cit.* SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA, *Medidas económicas ... cit.* ORGANIZACIÓN PARA LA

Es importante reiterar que ante un fenómeno que continúa ocurriendo, los Estados han emprendido diversas acciones tratando de conjugar la instrumentación de medidas sanitarias para contener al virus, la protección y garantía de derechos humanos, preservar su funcionamiento y garantizar el desarrollo, la reactivación económica y la restauración, en la medida de lo posible, de las condiciones anteriores a la pandemia, por tanto aun es poco viable comenzar con la evaluación de su actuación ya que esta se está llevando *a cabo sobre la base de procesos de prueba y error, en un momento en el que la confianza en las instituciones públicas se encuentra en niveles históricamente bajos*.³⁴ No obstante, es pertinente documentar las acciones realizadas para, en el futuro, analizar los alcances de estas y determinar que aquellas que puedan catalogarse como erróneas no se repitan en otras situaciones y el manejo de éstas sea sobre la base de la experiencia, lo que no demerita en ningún sentido el papel que asumió el Estado. Para destacar la importancia de dicho papel se retoma la reflexión que hace Fukuyama al respecto, al establecer que:

a nivel mundial los factores principales del éxito de las respuestas a la pandemia han sido la capacidad de los Estados, la confianza y responsabilidad social y el liderazgo. Los países con los tres —un aparato público competente, un gobierno en el que la ciudadanía confie y escuche, y un liderazgo eficaz— han tenido un buen desempeño y han logrado limitar los daños. Los países con estados disfuncionales, sociedades polarizadas o liderazgo deficientes han tenido un mal desempeño dejando a sus ciudadanos y economías expuestos y vulnerables.³⁵

En este sentido, otra reflexión que puede recuperarse a partir de lo anterior es que hacer frente a desafíos globales como es la pandemia, no solo requiere una capacidad de respuesta proveniente desde un esfuerzo

COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Covid-19 en ... cit.* AMERICAN SOCIETY COUNCIL OF THE AMERICAS, *El coronavirus ... cit.*

³⁴ ENRÍQUEZ, Alberto y SÁENZ Carlos, *Primeras lecciones ... cit.*, p. 17.

³⁵ FUNDACIÓN EMBAJADA ABIERTA, *La pandemia y el orden político*, (22 de agosto de 2021), <https://www.embajadaabierta.org/post/la-pandemia-y-el-orden-pol%C3%ADtico-por-francis-fukuyama>.

aislado por cada país, en cambio implica que exista cooperación y coordinación a nivel internacional pero también en lo interno se deben tomar decisiones entre las diferentes instituciones públicas, puesto que no se trata de un problema focalizado, sino de uno que requiere la intervención integral de las diversas instituciones que conforman los Estados.

Es así que dada la importancia que el Estado ha tenido y debía tener en la gestión de la pandemia, tenía un reto mayúsculo, asegurar su continuidad, puesto que, así como las medidas de confinamiento incidieron en diferentes ámbitos el sector público no fue la excepción. Una vez implementadas las medidas de confinamiento o cuarentena las oficinas gubernamentales cerraron, trasladando la función pública a los hogares de los millones de personas servidoras públicas y autoridades gubernamentales, lo que implicaba limitar la atención presencial en la prestación de servicios públicos y gubernamentales, así mismo, sectores como salud, seguridad y bienestar aumentaron la demanda de sus servicios, por tanto, el reto se encontraba en adaptarse lo más rápido posible para asegurar su continuidad.

De acuerdo con el Banco Mundial, *para enfrentar la pandemia se necesitan Gobiernos eficaces, inclusivos y responsables. Para impulsar la respuesta, deberán ser rápidos, creativos, flexibles, eficaces, transparentes y responsables.*³⁶ A partir de este supuesto, los países trataron de organizar lo más pronto posible esquemas para asegurar el funcionamiento de sus aparatos públicos, concentrándose fundamentalmente en dos aspectos: el trabajo a distancia para los servidores público y el uso de herramientas digitales para continuar con la prestación de servicios y asegurar que sus funciones continuarían desempeñándose.

De esta manera, al limitarse la movilidad y la interacción social, las instituciones públicas migraron rápidamente a las herramientas digitales y virtuales, así como al trabajo remoto por parte de funcionarios y autoridades. Dentro de la tabla 3 se da cuenta de las adaptaciones que sufrieron algunos gobiernos de América Latina y el Caribe para asegurar

³⁶ BANCO MUNDIAL, *Asegurar la continuidad del Estado durante la pandemia de coronavirus (COVID-19)*, (22 de agosto de 2021), <https://blogs.worldbank.org/es/voces/asegurar-la-continuidad-del-estado-durante-la-pandemia-de-coronavirus-covid-19>.

su continuidad, seleccionados a partir de su participación en el informe *Servicios Públicos y Gobierno Digital durante la pandemia* generado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Tabla 3 Acciones de algunos países de la región de América Latina y el Caribe para adaptar su funcionamiento y asegurar la continuidad de sus funciones ante la pandemia por COVID-19

País	Trabajo remoto ³⁷	Nuevos servicios digitales ³⁸	Servicios existentes digitalizados ³⁹
Brasil	s/r	34	300
Chile	79%	22	s/r
Panamá	s/r	20	60
Perú	71%	14	s/r
Uruguay	s/r	10	59
Venezuela	s/r	5	s/r
Paraguay	s/r	4	s/r
El Salvador	64%	3	s/r
Guatemala	s/r	3	3
Bahamas	s/r	2	1
México	68%	2	1

Fuente: Elaboración propia a partir de *Servicios Públicos y Gobierno Digital durante la pandemia*.⁴⁰

Como puede observarse en la tabla anterior, para adaptarse a la situación impuesta por el confinamiento derivado de la pandemia, se conjugaron el uso de herramientas digitales con el trabajo remoto para que las instituciones públicas continuaran su funcionamiento. *Los servicios digitales fueron una herramienta fundamental de respuesta a*

³⁷ Porcentaje de funcionarios que reportó tener acceso remoto a sus archivos y aplicaciones de la oficina.

³⁸ Se considera a aquellos que permitieron a las personas servidoras públicas realizar sus labores desde casa y aquellos diseñados para que los ciudadanos pudieran seguir accediendo a los servicios públicos, incluidos aquellos servicios críticos creados como reacción a la crisis del COVID-19.

³⁹ Se considera a aquellos servicios que anteriormente a la ocurrencia de la pandemia ya se prestaban vía remota, digital o virtual.

⁴⁰ ROSETH, Benjamín et al., *Servicios Públicos y Gobierno Digital durante la pandemia*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2021, pp. 33-50.

*la pandemia: permitieron a los funcionarios realizar sus labores desde casa y que los ciudadanos pudieran seguir accediendo a los servicios públicos, incluidos aquellos servicios críticos creados como reacción a la crisis del COVID-19.*⁴¹ Es así que el empleo de herramientas digitales fue fundamental para responder a la pandemia, estas herramientas obedecieron a funciones distintas, desde brindar información sobre la pandemia hasta registros de formularios para brindar apoyos sociales o efectuar trámites a través de ventanillas digitales, si bien la *agilidad con la que se produjeron estos servicios a veces fue acompañada por debilidades en términos de usabilidad capacidad y seguridad.*⁴² También es cierto que su utilidad fue relevante para dar continuidad al sector público. De esta forma, mientras que los servidores públicos trabajaban desde sus casas, la atención a la ciudadanía se implementó a través de herramientas y servicios digitales.

El Estado ha logrado mantener su funcionamiento a partir de herramientas innovadoras y de adaptación de sus funciones, pues aun cuando ha mermado su capacidad, ha logrado hacer frente a las etapas de prepandemia, pandemia inicial y media, no obstante, en la etapa presente y actual del fenómeno se siguen presentando nuevos desafíos como lo es la vacunación, la paulatina reactivación económica y reapertura de actividades, aún más se avizoran retos que permanecerán por generaciones y que ameritarán políticas a largo plazo por parte de los Estados.

Mientras tanto, al momento presente en el que se encuentra la emergencia el gran logro de los Estados ha sido no cesar en su actuación, reinventarse, rediseñar y adaptar sus esquemas normativos e institucionales para continuar su gestión, en el momento preciso que el fenómeno ocurrente se haya superado las evaluaciones respectivas permitirán generar nuevas lecciones y conclusiones, mientras tanto, la sistematización de la respuesta y la documentación de la gestión hecha por las naciones permitirá generar una memoria histórica que sirva de insumo para continuar investigando todo aquello que abone a la respuesta que aun requiere la pandemia y a las situaciones futuras

⁴¹ *Idem*, p. 53.

⁴² *Idem*, p. 54.

que puedan presentarse o evitarse a partir de las lecciones aprendidas de este fenómeno sin precedentes.

A partir de lo estudiado se puede dar cuenta de que los Estados se encontraban frente a una problemática multidimensional que trajo consigo diferentes desafíos que implicaban su liderazgo articulado, considerando además la participación de actores de otros sectores como el económico y social cuya intervención resultaba también fundamental para enfrentar la pandemia, sin embargo, la rectoría pública ha sido indispensable para tomar medidas que permitan superar la emergencia y mitigar el impacto de la misma. Aun cuando, la mayoría de las instituciones públicas responsables de los servicios de emergencia han tenido un papel prioritario ante la urgencia, instituciones como el Poder Legislativo, en sus diversas formas, han sido de gran trascendencia para la formulación de respuestas, pues en ellos se han concentrado acciones como la regulación de los fenómenos emergentes o la reconfiguración de los paquetes económicos, entre otras. Por tanto, el siguiente apartado, destaca el importante rol que ha desempeñado el Poder Legislativo ante los problemas y su participación en las respuestas formuladas para afrontar la pandemia por COVID-19.

III. EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO ANTE LA PANDEMIA

El Poder Legislativo, en las diferentes latitudes, derivado de sus funciones primarias, ha jugado un papel crucial en la formulación de respuestas públicas frente a la emergencia. Dentro de este apartado, inicialmente se destacan las funciones de este órgano del Estado, para que a partir de ellas se dé cuenta del papel que ha desempeñado. De esta manera, el análisis retoma las experiencias de diversos países y se profundiza en el papel del congreso en el territorio nacional a partir de la revisión del ejercicio de las funciones legislativas en las legislaturas estatales y en la Cámara de Diputados. Se consideran dos ejes fundamentales, el primero las adaptaciones que han sufrido para asegurar la continuidad de sus funciones y, el segundo, cómo han respondido los poderes legislativos desde sus propias atribuciones ante la pandemia.

Hay que mencionar que entender la relevancia de la función legislativa en los Estados contemporáneos alude necesariamente a la comprensión de los mismos en el marco de los sistemas democráticos, ello implica que se entiendan dos preceptos fundamentales, por un lado, la división de poderes en el ejercicio del poder público y por otro lado la democracia como forma de gobierno. Como parte de la división de poderes se encuentra la función legislativa, así, el parlamento ha tenido una sustancial importancia en la evolución de las instituciones políticas, ya sea porque constituye la base de sistemas políticos o bien porque enarbola la función legislativa y no sólo porque es imprescindible para un gobierno de leyes sino, porque se ha configurado como una institución que da voz a los ciudadanos, siendo una importante figura del gobierno representativo.

Ahora bien, el Poder Legislativo, además de la función legislativa, en sí misma, ejerce diferentes funciones, para efectos de esta investigación se destacan además de la referida, la función de control, la función deliberativa y la financiera. Para señalar de manera general en qué consisten estas funciones, se retoma la obra *Derecho Parlamentario*,⁴³ a partir de la cual se establece que la función legislativa es la producción legislativa, esta función es básica para el funcionamiento del Estado ya que su fin es producir normas de carácter general, solo el Congreso en ejercicio de ésta, puede dictar normas con jerarquía de Ley.⁴⁴ En lo que respecta a la función de control, su esencia radica en evitar que se abuse del ejercicio de poder público, el control parlamentario es la actividad que ejerce el Congreso sobre los otros órganos del Estado, con el fin de tutelar que el desempeño de éstos se lleve a cabo, de acuerdo con lo prescrito por nuestra Carta Magna.⁴⁵ En relación a la función deliberativa se erige como una función esencial del Poder Legislativo ya que a partir del dialogo suscitado en el debate se construyen consensos, mediante esta el órgano legislativo forma todas sus decisiones y las cámaras

43 CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del congreso*, México, Serie Roja, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2012, pp. 121-187.

44 *Idem*, p. 127.

45 *Idem*, p. 159.

constituyen sus decisiones en representación del pueblo.⁴⁶ Finalmente, por cuanto hace a la función financiera, esta implica la importante labor de autorización, supervisión y fiscalización de los recursos públicos; consiste en la aprobación de los gastos e ingresos del Estado, es decir la aprobación de las contribuciones que deben ser pagadas por los ciudadanos, así como del gasto que debe ejercer el gobierno.⁴⁷

Toda vez que se han recuperado algunas de las funciones que ejercen los poderes legislativos se hace una revisión de cómo han intervenido en la gestión de la pandemia, en la toma de decisiones y en general en las acciones que ha emprendido el Estado para el manejo de la misma.

El rol de los Poderes Legislativos en este contexto de crisis sanitaria, económica y social es fundamental para tomar decisiones de política pública que se basen en evidencia y que respondan a las necesidades ciudadanas. Garantizar procesos transparentes en la toma de decisión es el reto que tienen hoy los Poderes Legislativos.⁴⁸

La labor del Poder Legislativo fue clave para equilibrar el ejercicio del poder público frente a las medidas extraordinarias que se asumieron ante la urgencia, así como para otorgar legitimidad a las decisiones públicas, por lo cual había una consigna imperante, los poderes legislativos debían continuar funcionando, se tenía que asegurar la continuidad de la deliberación y el dialogo de las sesiones, esto marcaba el inicio de un dilema para este poder: ejercer sus funciones, dialogar y tomar decisiones colegiadas o restringir sus actividades derivado de las medidas de aislamiento. Ello obligo a que las instituciones parlamentarias en el mundo se adaptaran, repensaran su funcionamiento y rediseñaran sus esquemas para asegurar su continuidad.

Se exploran en los siguientes apartados, primero las medidas adoptadas por parlamentos del mundo y las legislaturas de las entidades federativas para asegurar su continuidad y posteriormente Se revisan en primer

⁴⁶ *Idem*, p. 121.

⁴⁷ *Idem*, p. 171.

⁴⁸ PARLAMERICAS, *El COVID-19 y el rol del parlamento durante una pandemia*, (23 de agosto de 2021), http://parlAmericas.org/uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_SPA.pdf

término los métodos de trabajo de algunas instituciones legislativas en Europa ya que como se mencionó, esta fue la zona que, una vez declarada la pandemia, se convirtió en el epicentro de la misma.⁴⁹

En el caso de Francia, tanto el Senado francés como la Asamblea Nacional optaron por la celebración de sesiones reducidas y de forma remota, el Senado sesiona una vez por semana limitando el número de asuntos abordados, mientras que en el caso de la Asamblea las sesiones se han reducido para abordar asuntos respecto a la crisis provocada por la pandemia. De esta experiencia destaca que en el Senado no se definió un marco legal para la realización de reuniones a distancia, pero se empleó el *software Tixeo* para llevar a cabo las sesiones remotas.

En lo que toca a Italia a nivel plenario no se adoptaron medidas de trabajo remoto o a distancia, la Cámara de Diputados de ese país limitó su funcionamiento a la atención de proyectos de ley urgentes y también se determinó que el peno se reuniera únicamente cuando se tratará de decisiones que requirieran una respuesta inmediata. En el caso del Senado italiano, se establecieron medidas de distanciamiento social y se adaptaron espacios amplios para llevar a cabo las sesiones. En ambos órganos, dado que las reuniones se celebraban de forma presencial se observaba en todo momento el uso de cubrebocas y desinfección constante de manos.

Otro ejemplo de métodos adaptados de trabajo es Bélgica, en este país la Cámara de Representantes realizó una enmienda a su Reglamento para permitir la presencia de los diputados sin encontrarse físicamente en las instalaciones de la Cámara, permitiendo votar electrónicamente a través de la plataforma *Zoom* o mediante correo electrónico, así mismo, se desarrolló por su área de tecnologías de la información un *software* propio de votación digital. El Senado belga también sufrió adaptaciones en su reglamento y actividades para permitir el voto electrónico a distancia.

En el Reino Unido, el parlamento adaptó un modelo híbrido de funcionamiento en el cual se daba una combinación de representantes en las instalaciones físicas de la Cámara mientras que otros participaban

⁴⁹ Para dar cuenta de estas medidas, se considera la información de la *Inter-Parliamentary Union*, que estructuró el sistema *Country compilation of parliamentary responses to the pandemic*. INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Country compilation of parliamentary responses to the pandemic*, (20 de agosto de 2021), <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic#F>.

a través de videoconferencia a través de plataforma *Zoom* con adaptaciones a medida aprobadas para su utilización, posteriormente se aprobaron cambios a los reglamentos y procedimientos para el normal funcionamiento de las sesiones híbridas y virtuales, así mismo se ordenó el establecimiento de un sistema de votación a distancia basado en la plataforma *MemberHub* y, actualmente, se trabaja en el desarrollo de una aplicación propia denominada *ParliamentNow*. Por su parte, la Cámara de los Lores estableció procedimientos virtuales para su funcionamiento.

En el caso de Alemania, el *Bundestag* no definió procesos de trabajo virtuales o remotos, continuó su funcionamiento a través de un esquema de restricción de legisladores presentes, para lo cual se trabajó sobre la gestión del *quórum* del *Bundestag* a fin de que se pudiera votar con un número de diputados reducido.

En Grecia se adaptaron los esquemas de funcionamiento para evitar la presencia simultánea de todos los diputados, así mismo, se redujeron los tiempos de intervención de los participantes en las sesiones plenarias. Para emitir el voto, los diputados entraban y salían del recinto a fin de evitar multitudes en la sala de plenos o bien se podían aceptar votos por correo electrónico. También se desarrolló un sistema remoto propio de reuniones, el cual contaba con seguridad encriptada y una interfaz desarrollada específicamente para las necesidades del parlamento.

Como se ha establecido, conforme evolucionó la pandemia el epicentro se fue trasladando a otras latitudes, por lo que una vez que la región de las Américas comenzó a registrar un mayor número de casos de contagio las instituciones públicas también sufrieron adaptaciones. Considerando esta dinámica, se hace la revisión de algunos de los países de la región respecto al funcionamiento adaptado de los poderes legislativos, para ello se considera el documento *COVID-19: El desafío de adaptar y fortalecer el rol de los Congresos*,⁵⁰ publicado por la Fundación Directorio Legislativo y la Secretaría Internacional de *ParlAmericas* en el cual se dan a conocer las acciones emprendidas por los poderes legislativos de la región de las Américas para adaptar su funcionamiento ante el contexto pandémico.

50 PARLAMERICAS, *El COVID-19... cit.*

La primera experiencia que se aborda es la del caso de Brasil, en la que se aprobó el funcionamiento del Parlamento vía remota durante una emergencia de salud pública para lo cual se estableció la utilización de sistemas de videoconferencia y herramientas de gestión virtual. El sistema de deliberación remota permite en registro de los congresistas en una sesión e incorpora las diferentes fases del proceso legislativo, destaca que el desarrollo de sus herramientas tecnológicas se ha exportado a otros países para que puedan emplearlo. El sistema desarrollado por la Cámara de Diputados también es instrumentado en el Senado brasileño para verificar el *quórum* y votar.

En el caso de Argentina, no se hicieron modificaciones a la reglamentación de la Cámara de Diputados, no obstante, la presidencia de la misma aprobó la forma de trabajo vía remota que combina el sistema de videoconferencia de la plataforma *Zoom* y una plataforma digital en la que se tiene acceso a un sistema de *Token* para la presentación de proyectos. Así mismo, el Senado argentino implementó la plataforma Senado Móvil para trabajo remoto, misma que interactúa con el sistema *Comdoc* de gestión de archivos y correos electrónicos institucionales.

Por cuanto hace a Colombia originalmente se suspendieron las sesiones plenarias y de comisiones tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, sin embargo, ante la necesidad de dar continuidad al funcionamiento del Poder Legislativo, se iniciaron reuniones únicamente de carácter informativo, a través de la plataforma *Zoom*, sin que se pudiera tomar decisiones mediante voto. No obstante, en el caso de Colombia la modificación a la ley orgánica que regula el funcionamiento del Congreso suscitó controversia con el poder ejecutivo que tendrá que ser dirimido por la Corte Constitucional.

Como se puede observar algunos poderes legislativos comenzaron a sesionar en forma virtual,⁵¹ mientras que otros trabajaron promoviendo cambios en los reglamentos y desarrollando plataformas para la deliberación y votación a distancia.⁵² En la misma lógica, se continuó con la función legislativa adaptando aplicaciones, herramientas y plataformas existentes o bien a través del desarrollo de aplicativos

51 PARLAMERICAS, *El COVID-19... cit.*

52 PARLAMERICAS, *El COVID-19... cit.*

tecnológicos propios, en el caso de algunos congresos para esquemas informativos de carácter no decisonal, así como algunos otros que trasladaron a todas sus dimensiones (sesiones, *quórum*, debate, votación) el uso de herramientas tecnológicas.

Como puede advertirse, de la revisión anterior, cuyo objetivo es ser una muestra aleatoria de los diversos poderes legislativos de las dos regiones revisadas por haber constituido en algún momento el epicentro de la pandemia, no todos los parlamentos migraron a la virtualidad, ni todos adoptaron las mismas medidas, sin embargo, todos tenían claro un objetivo: el Congreso debe sesionar. Bajo esa premisa, cada congreso adoptó formas distintas fundamentalmente para ejercer las funciones: financiera, de control, legislativa y deliberativa teniendo presente que las medidas adoptadas para enfrentar la emergencia requerían control, vigilancia, recursos y en algunos casos aportaciones para una nueva configuración, todo ello abonando a la necesidad de continuar estableciendo acciones para frenar la pandemia y mitigar las implicaciones generadas.

En el caso de México, las adaptaciones emprendidas en la Cámara de Diputados consistieron en asegurar la continuidad de sus funciones mediante una combinación de actividades presenciales y vía remota. En el caso de las sesiones presenciales se implementaron medidas para prevenir la propagación del contagio, así mismo se adaptaron plataformas para la celebración de sesiones virtuales y se modificó el marco normativo para asegurar el ejercicio de sus funciones, por ser parte relevante de este estudio, se profundiza en ello, en el apartado siguiente.

En consonancia con la dinámica de adaptación de los poderes legislativos, que a nivel mundial se dieron, en el caso de México las legislaturas de las entidades federativas también incorporaron ajustes para su funcionamiento, en el repositorio contenido en el gráfico 2 se da cuenta de los instrumentos normativos modificados y la fecha en la que se realizaron dichos ajustes. Al respecto se señala que en la mayoría de las legislaturas estatales las modificaciones a su entramado normativo e institucional implicó una respuesta expedita, si se considera que el cese de actividades presenciales fue conminado a partir de marzo de 2020, para mayo de ese mismo año, la mayoría de las legislaturas ya habían modificado sus marcos normativos para adaptar su funcionamiento.

En este sentido, se evidencia un compromiso con la continuidad de las funciones de los poderes legislativos, sin pasar por alto, la observancia de las medidas sanitarias para prevenir los contagios.

De esta forma, como parte de los hallazgos a partir de la revisión de los esquemas de adaptación de las legislaturas locales se señala que seis legislaturas estatales no modificaron sus marcos normativos, a saber: Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Quintana Roo, Michoacán y Morelos, para sumarse a la tendencia de funcionamiento híbrido o mixto que combinara las actividades presenciales y virtuales, de ellos destaca el congreso de Morelos en cuya normatividad ya se contemplaba la posibilidad de sesionar a través de medios electrónicos. Otro aspecto que resalta es que, diecisiete de los congresos locales, es decir, en la mayoría, se aprobaron por unanimidad las reformas para adaptar su funcionamiento, ello da cuenta de la importancia que reviste el asegurar la continuidad del trabajo de los congresos, ya que a través de un alto grado de consenso se reafirmó el compromiso para asegurar la actividad de las legislaturas.

En esta mención a las legislaturas locales se puede dar cuenta que las reformas tienen múltiples variaciones, tanto en el nivel normativo en la que se dio la modificación como en sus alcances o su grado de incidencia en las funciones legislativas, así como en el ámbito de actuación, puesto que en algunos casos representó la modificación para afectar la votación y el desarrollo de las sesiones y en algunos otros se restringió a ser de carácter interactivo e informativo.

Es así que, de manera general, la adaptación de la función legislativa, trasciende más allá de la sola implementación de mecanismos de trabajo a distancia, ha representado una oportunidad para la transformación normativa e institucional de los poderes legislativos, dándose en ello la oportunidad de generar insumos para consolidar nuevas prácticas que permitan abonar a la consolidación de nuevos horizontes y nuevas formas de interacción entre poderes y brindar nuevos canales de participación ciudadana. Estos esquemas constituyen un insumo para impulsar nuevas ideas que permitan un afianzamiento de principios como el acceso a la información pública y transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, entre otras. De esta manera las prácticas de adaptación representan una lección de la cual pueden

retomarse aprendizajes importantes y que pueden marcar la pauta para renovar la función parlamentaria de forma permanente, a partir del reconocimiento de las acciones que pueden mantenerse y contribuir al fortalecimiento, mejora y modernización institucional.

Ahora bien, se ha destacado la importancia de adaptarse para continuar con el funcionamiento de los poderes legislativos, sin embargo, su papel central no solo consistió en asegurar la estabilidad del trabajo ordinario sino en el impacto de las mismas sobre los efectos de la pandemia. Como se ha insistido, debido a la importancia de instrumentar acciones para hacer frente a la crisis presentada, los congresos fundamentalmente orientaron sus esfuerzos a la función presupuestaria, de control, legislativa y deliberativa con el objeto de dotar de recursos suficientes, supervisar, proponer y brindar certeza jurídica respecto de las acciones que se generaban constantemente para contener la emergencia sanitaria y mitigar sus efectos en los distintos ámbitos.

A fin de explorar el impacto de la función legislativa en la gestión y manejo de la pandemia por COVID-19 se presentan en la tabla 4 algunas de las acciones emprendidas por los poderes legislativos de distintos países de los continentes ya referidos, a fin de identificar hacia dónde se orientaron los esfuerzos institucionales y cuáles han sido las acciones preponderantes en las que han intervenido los poderes legislativos.

Tabla 4 Acciones legislativas de algunos países del mundo para enfrentar la pandemia por COVID19 ⁵³

País	Acciones Legislativas
Argentina	La Cámara de Diputados decidió destinar ahorros públicos en subsidios y en apoyo al sistema de salud del país; los senadores destinaron una fracción de su salario al fortalecimiento del sistema de salud pública; se autorizó presupuesto extraordinario para el gasto público; y se discutió la necesidad de garantizar la continuidad de los servicios esenciales.

⁵³ La selección de países se realizó a partir de la información disponible en sus parlamentos y en las diversas fuentes consultadas.

País	Acciones Legislativas
Brasil	Se inició una discusión legislativa respecto a encontrar un punto medio entre las restricciones fiscales y la asistencia económica para la población más pobre de Brasil en medio de la crisis sanitaria; se dio la discusión de iniciativas de ley que ordenaban al gobierno proporcionar agua potable, desinfectantes y cuotas de camas hospitalarias para los pueblos indígenas durante la pandemia; y se presentó un proyecto de ley sobre la ejecución de gastos para combatir la pandemia, conocido como PEC “Orçamento de Guerra”
Canadá	Se adoptó en división una moción que establece un Comité Especial sobre la pandemia de COVID-19 compuesto por todos los miembros y presidido por el presidente de la Cámara de los Comunes; se dieron reuniones de las comisiones legislativas para examinar la respuesta del gobierno a la pandemia de COVID-19; así como discusiones legislativas sobre temas en materia de igualdad de género. Destacan las discusiones sobre el impacto económico del cierre y el declive de las actividades comerciales, que afectan de manera desproporcionada a las mujeres y los sectores donde las mujeres están altamente representadas.
Colombia	El Congreso aprobó un presupuesto para el 2021 que fue un 19.2 por ciento mayor al de 2020. Éste incluye el aumento más grande en gasto público del país en 12 años y se enfoca menos en pago de deudas, aunque igualmente desembolsará más en deudas que en gasto público en total. Asimismo, se impulsó un enfoque sensible al género en la respuesta al COVID-19 a través del trabajo de la Comisión de Igualdad de la Mujer.
Francia	La Asamblea Nacional de Francia aprobó implementar un comité de investigación para evaluar las acciones del Gobierno y los órganos políticos; el Senado francés adoptó por unanimidad un proyecto de resolución para la creación de una comisión investigadora para evaluar las políticas públicas ante pandemias a la luz de la crisis del COVID-19 y su gestión; se aprobó la implementación de un pase sanitario; y se legisló para evitar un incremento en los impuestos a la población.
El Salvador	Se privilegió la discusión de la implementación de medidas de mitigación de la emergencia sanitaria, incluyendo los subsidios económicos y la reactivación económica. Se legisló en materia de exención de impuestos sobre alimentos, atención médica y créditos. Se emitió la Ley de Restricción de Garantías Constitucionales. Discusión sobre la reapertura de actividades comerciales misma que confronta al Poder Legislativo con el titular del Poder Ejecutivo.

País	Acciones Legislativas
Italia	Se legisló sobre el otorgamiento de facultades extraordinarias para la atención de la pandemia; se aprobó un paquete económico para la recuperación del país; se discutieron apoyos para las actividades de producción en la actual emergencia epidemiológica de COVID-19 en el nuevo marco de la UE sobre ayudas estatales; se discutió sobre las políticas sociales para enfrentar la emergencia epidemiológica.
Reino Unido	Se trabajó sobre un proyecto de ley de emergencia sobre el coronavirus, se aceleró en todas las etapas y se convirtió en la ley <i>Coronavirus Act 2020</i> . En este instrumento se conceden poderes a los ejecutivos para actuar de manera coordinada con el Comité de emergencias civiles, incide en diversos ámbitos como la salud, recursos públicos, sector laboral, entre otros, destaca que es un instrumento temporal con vigencia de 2 años su objetivo se centra en contener el virus e incrementar la atención hospitalaria y de prestación de servicios sociales.
Perú	El Congreso aprobó una ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de salud, política fiscal y tributaria durante 45 días; se aprobaron medidas adicionales extraordinarias, en materia económica y financiera, en el marco de las estrategias de reactivación de la economía afectada por la pandemia por COVID-19; se aprobó un decreto de urgencia que tiene por objeto establecer medidas complementarias, en materia económica y financiera, que permita a las Direcciones de Redes Integradas y a los Gobiernos Regionales incrementar su capacidad de respuesta, así como implementar otras medidas para garantizar la ejecución del “Plan de recuperación de brechas en inmunizaciones y anemia en tiempo de COVID-19 en el Perú.”
Uruguay	La agenda legislativa se enfocó en temas relacionados con la emergencia y las medidas de respuesta a la misma; el Senado aprobó la creación del Fondo Solidario COVID-19; se exhortó a los gobiernos departamentales a velar por que el reintegro a las distintas actividades económicas, sociales y culturales se produzca en forma ordenada y coordinada con las autoridades nacionales; se aprobó la Ley de Urgente Consideración (LUC), que es un paquete legislativo de aproximadamente 475 artículos que incluye asuntos que entre otras contempla la flexibilización de la legítima defensa policial, la regulación del derecho de huelga y la creación del Ministerio de Medio Ambiente y será sometida a referéndum.

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes diversas.⁵⁴

⁵⁴ PARLAMERICAS, *El COVID-19... cit.* INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Country compilation ... cit.*

A partir de las medidas expuestas se puede establecer una correlación entre estas y las adoptadas de manera general por los Estados. Destaca la diversidad de aspectos abordados y las visiones de Estado distintas que prevalecen sobre las actuaciones legislativas, sin embargo, se refrendan el ejercicio de las funciones legislativa, deliberativa, de control y financiera. Esto en virtud de que, ya sea a través de facultades extraordinarias, aumento de presupuesto público o vigilancia y fiscalización de las acciones tomadas desde el poder ejecutivo, se buscó abonar a la resolución de los distintos desafíos impuestos por la emergencia sanitaria.

Ahora bien, se exploran las experiencias de la actuación de los congresos locales en la materia, para ello se realizó un repositorio electrónico que permitirá al lector acercarse a la acción específica por cada legislatura, este se encuentra disponible en el gráfico 2. No obstante, derivado de la extensión del mismo se configuró como un documento de consulta complementario en el que se encuentran agrupadas las diversas acciones emprendidas por las legislaturas locales para afrontar la emergencia sanitaria y las consecuencias de esta.

Gráfico 2 Código QR para acceder al repositorio sobre las acciones de las legislaturas en las entidades federativas de la República Mexicana para hacer frente a la pandemia por COVID-19



Fuente: Elaboración propia a partir de los portales web de las 32 legislaturas.

El análisis de la información contenida en el gráfico 2 permite dar cuenta de las principales materias en las que trabajaron las distintas legislaturas locales. En materia de salud pública se encuentra la proposición de diversos puntos de acuerdo que van desde la necesidad

de fortalecer los sistemas públicos de salud, hasta el reconocimiento y apoyo al personal médico que atiende los padecimientos por COVID-19; también se encuentran las modificaciones a diversas disposiciones de las leyes de salud estatales, destaca la publicación de la Ley que Regula el Uso Obligatorio de Cubrebocas y demás medidas para prevenir la transmisión de la enfermedad COVID-19 en el Estado de Chihuahua, este último ejercicio legislativo fue replicado por la Cámara de Diputados de Colima.

Por lo que respecta a la disposición de la hacienda pública, se encuentra la aprobación de las leyes de ingresos de las entidades, así como acuerdos para exhortar a los titulares del ejecutivo local para disponer de los recursos necesarios y canalizarlos a la salud pública, así como a la detección de contagios y compra de suministros médicos, también se encuentran acuerdos para solicitar que se considere un aumento en el salario del personal de salud y la solicitud de que existan condonaciones en el pago de servicios públicos y energía eléctrica. Así mismo se da cuenta de diversos decretos para el otorgamiento de incentivos y apoyos fiscales para favorecer la reactivación económica. En materia de control político y relaciones intergubernamentales destaca el otorgamiento de facultades extraordinarias a los titulares del poder ejecutivo, tal es el caso de Nuevo León y Zacatecas en las que se legisló al respecto.

En materia laboral se legisló para impulsar bolsas de trabajo, garantizar la continuidad laboral de personas que habían padecido COVID-19, establecer nuevos riesgos de trabajo. Así mismo, en materia de educación, se encuentran diversos puntos de acuerdo para la prevención de la deserción escolar, así como para ampliar la cobertura a través de diversas herramientas, de los servicios educativos a distancia, se encuentran diversos exhortos para garantizar la instrumentación de protocolos sanitarios en la reapertura de los centros escolares.

Si bien la recuperación de los temas en los que trabajaron las legislaturas locales no es exhaustiva, permite destacar el desempeño de los poderes legislativos en la configuración de acciones que permitieron enfrentar las diversas etapas del fenómeno de la pandemia que aún continúa ocurriendo. Se da cuenta de la importancia de los congresos

para sumar a la mitigación de los problemas de salud pública y a los efectos que han derivado.

Durante este apartado se destacaron dos cuestiones fundamentales para el entendimiento del papel Poder Legislativo frente a la pandemia, el primero la respuesta casi inmediata para adaptar sus esquemas normativos y de funcionamiento que les permitieran asegurar la continuidad de sus funciones en el entendido que su funcionamiento era vital, tanto para el ejercicio de funciones legislativas que repercutieran en la aprobación de leyes de emergencia, como en las funciones que permitieran equilibrar y controlar la acción del gobierno así como ejercer la función financiera para la asignación y fiscalización de los recursos públicos. De esta manera, garantizar el funcionamiento de forma eficaz en apego a las medidas sanitarias para salvaguardar la integridad de los legisladores y personal parlamentario fue un reto que se asumió y enfrentó rápidamente a través de la adaptación de esquemas de funcionamiento.

De manera general se observaron tres tipos de prácticas para la continuidad de la labor de los congresos. La primera continuar con los mismos esquemas de funcionamiento a través de reuniones presenciales únicamente acotadas por restricciones en cuanto a tiempos, días, personas y modificación de espacios, todo lo cual permitiera que se asegurará la continuidad en el marco del distanciamiento social. La segunda práctica recurrente se dio en el tránsito hacia la virtualidad, ya sea de manera parcial a través de funcionamientos mixtos o híbridos, o bien, a través de funcionamiento total mediante trabajo remoto, esta práctica trajo consigo complicaciones logísticas, normativas y de diseño institucional que se fueron superando conforme se consolidaba la implementación de soluciones para el funcionamiento remoto. Finalmente una práctica menos recurrente pero que se presentó en algunas ocasiones o de manera parcial fue que no se reuniera el congreso, ya sea porque se adelantaran y/o ampliaran los recesos parlamentarios o bien porque se habrían determinado comisiones de emergencia para asegurar la continuidad en medio de la emergencia, no obstante, esta última práctica derivó en alguna de las dos primeras, puesto que a pesar de la diversidad de medidas y acciones tomadas, la consigna adoptada por los poderes legislativos en el mundo fue clara: el congreso debía sesionar, no podía detenerse.

De igual forma, se observaron materias comunes en las que se centró la actividad legislativa. Una de ellas consistió en la emisión y/o modificación de leyes que respondieran a las necesidades que surgían y que hicieran frente a la propia emergencia. De la misma manera, los parlamentos asumieron un papel fundamental en la vigilancia y asignación de los recursos públicos ejercidos para afrontar la pandemia. Igualmente, a través del dialogo característico de la función deliberativa se generaron nuevas sinergias que derivaron en el surgimiento de nuevas acciones e incontables propuestas para abonar en la mitigación de contagios y en la apremiante reactivación económica. El Poder Legislativo también representó un pilar fundamental en la relación de frenos y contrapesos ante la toma de decisiones urgentes que la pandemia ha requerido.

Es así que si bien muchas de las actividades legislativas emprendidas en el contexto pandémico aún se encuentran en una etapa de implementación, estas han sido fundamentales, sin embargo, la medición del impacto legislativo se llevará a cabo una vez que pueda determinarse el grado de incidencia en el objetivo de superar la contingencia. No obstante, el solo hecho de haberse formulado e implementado en un contexto adverso se constituye en una lección que habrá de traducirse en algunos casos en la conformación de buenas prácticas legislativas, que puedan replicarse no solo en situaciones de emergencia sino de forma permanente para lograr el fortalecimiento institucional de los poderes legislativos. Considerando este marco, se estudia la experiencia de la Cámara de Diputados de México como una experiencia respecto de cómo una de las asambleas más grandes del mundo, logró continuar con sus actividades en circunstancias de restricciones sociales, de distanciamiento y limitada interacción, estudiándolo en el apartado siguiente.

IV. LA EXPERIENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: DESAFÍOS, POSIBILIDADES Y OPORTUNIDADES

La esencia del Poder Legislativo es que se dé la concurrencia del diálogo y debate para la resolución de problemas, siendo justamente en dicha esencia donde impactó la pandemia. Por ello, si bien la actuación del Estado, como se analizó en el apartado II, no podía detenerse e incluso debía acelerarse, el Poder Legislativo tenía que ser partícipe de esa dinámica con la complejidad que representaba mantener sus atributos fundamentales para asegurar que la continuidad de su funcionamiento respondiera a su propia naturaleza para que pudiera, desde su ámbito competencial y de actuación, responder a la situación que se presentaba. Por tanto, la Cámara de Diputados de México no podía mantenerse ajena a esa tendencia.

Como ha sido expuesto en los apartados anteriores, la función legislativa se mantuvo vigente mediante las distintas maneras de legislar que paulatinamente emergían en el mundo. Estas oscilaban entre la restricción de la presencia física de los legisladores y la migración a trabajos legislativos vía remota. De esta manera, en México, a partir de la publicación del Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2,⁵⁵ se estableció la suspensión inmediata de las actividades no esenciales con la finalidad evitar la propagación y dispersión del virus. Por tanto, dicho acuerdo, implicó el primer desafío para la Cámara de Diputados que ante la situación reaccionó de manera inmediata mediante los acuerdos que se detallan en la tabla 5, con la finalidad de hacer patentes algunas de las primeras acciones tomadas por la Cámara de Diputados.

⁵⁵ Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de marzo de 2020.

Tabla 5 Primeras acciones de la Cámara de Diputados ante la emergencia por COVID-19

Denominación del asunto	Órgano de gobierno	Contenido del Acuerdo
<p>Acuerdo por el que se informa de las medidas que la Cámara de Diputados adoptará ante la pandemia derivada del COVID-19 en México. Fecha: 18 de marzo de 2020.</p>	<p>Órgano de Gobierno: Junta de Coordinación Política-Cámara de Diputados LXIV Legislatura.</p>	<p>Como consecuencia de la situación sanitaria prevaliente en el país, derivada por la presencia del coronavirus COVID-19, y con el objeto de mitigar su propagación, como medida preventiva y con fundamento en la última parte del artículo 68 constitucional, se solicita a la presidencia de la Mesa Directiva requiera al Senado de la República su consentimiento para que esta Soberanía no celebre sesiones ordinarias por más de tres días, a partir del 20 de marzo. En caso de que la contingencia sanitaria impida reanudar actividades, en el momento conducente los órganos de gobierno podrán solicitar a la presidencia de la Mesa Directiva para que, con fundamento en el artículo 66 constitucional, en comunicación con su homóloga en la legisladora, analicen la posibilidad de decretar, antes del 30 de abril, la clausura del segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura, y siendo el caso se faculta a la presidencia de la Mesa Directiva a decretar la clausura respectiva.</p>

		<p>Como medida de previsión, la Cámara de Diputados elegirá de inmediato a los integrantes de la Comisión Permanente que estará en funciones en el próximo periodo de receso.</p> <p>Las actividades en la Cámara de Diputados se reducirán a lo esencial, por lo cual los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, continuarán ejerciendo sus funciones, pudiendo realizar sus convocatorias y sus sesiones preferentemente con medios tecnológicos disponibles.</p>
<p>Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los asuntos competentes de este órgano derivado a las medidas adoptadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ante la pandemia del coronavirus (COVID-19). Fecha: 19 de marzo de 2020.</p>	<p>Órgano de Gobierno: Mesa Directiva Cámara de Diputados LXIV Legislatura.</p>	<p>La Mesa Directiva determina que a partir del 19 de marzo de 2020 y hasta que este órgano de gobierno acuerde lo conducente, se suspenden todos los plazos y términos procesales referidos en el Reglamento de la Cámara de Diputados de manera enunciativa y no limitativa, para la dictaminación de las iniciativas, minutas y proposiciones con punto de acuerdo que se encuentren en trámite en los órganos respectivos y aquellos que sean presentados durante el periodo de contingencia, así como convocatorias, propuestas para la entrega de medallas y procesos en trámite relativos a solicitudes de información.</p>

<p>Acuerdo relativo a los trabajos de las comisiones ordinarias durante el lapso que durará la emergencia sanitaria en el país Fecha: 27 de marzo de 2020.</p>	<p>Órgano de Gobierno: Mesa Directiva Cámara de Diputados LXIV Legislatura.</p>	<p>En el marco de las atribuciones legales de la Mesa Directiva, se solicita a las comisiones ordinarias que durante el lapso que dure la contingencia sanitaria, confeccionen y acuerden sus proyectos de dictamen, que en su caso elaboren, de manera no presencial, utilizando los medios electrónicos disponibles.</p>
<p>Acuerdo por el que se implementa el mecanismo para registro y turno de iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo de las y los diputados, durante el lapso que durará la emergencia sanitaria en el país. Fecha: 27 de marzo de 2020.</p>	<p>Órgano de Gobierno: Mesa Directiva Cámara de Diputados LXIV Legislatura.</p>	<p>Se estableció un mecanismo de registro y turno de asuntos, consistente en: El registro podrá realizarse a través de los enlaces de los Grupos Parlamentarios acreditados ante la propia Junta y en caso de que no se pueda asistir a las oficinas de dicho órgano a su entrega física, los asuntos podrán remitirse vía correo electrónico a la dirección jucopo@diputados.gob.mx, a efecto de que sean considerados.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Gaceta Parlamentaria.

A partir de estos primeros acuerdos emitidos se daba muestra de dos aspectos importantes, el primero de ellos el reconocimiento tácito de que se asumía el compromiso de garantizar la continuidad de las funciones de la Cámara de Diputados y el segundo, que comenzaba a migrarse hacia el uso de tecnologías para apoyar el desempeño de las funciones legislativas. Sin embargo, ante las condiciones cambiantes y de incertidumbre que presentaba la propia emergencia, los acuerdos comenzaron a ser rebasados por la temporalidad y la urgencia apremiante de hacer frente a la crisis.

En tal virtud, conforme avanzaba la pandemia la necesidad de una actuación pública integrada y coordinada fue creciendo, se requería actuar

en un solo frente que asegurara el trabajo conjunto de los poderes públicos sin descuidar el equilibrio entre los mismos para que las facultades extraordinarias no derivaran en abusos y en cambio pudiera atenderse la emergencia sanitaria y la crisis económica. Como parte de la serie *web voices* de la *Inter-Parliamentary Union*, la entonces Presidenta de la Cámara de Diputados de México señaló que una de las mayores lecciones aprendidas del surgimiento de COVID-19 es *que debemos adaptar nuestras reglas para asegurar que las instituciones puedan funcionar en cualquier situación, por crítica que sea*.⁵⁶ Con ello, se reconocía la importancia de recuperar el funcionamiento de la Cámara de Diputados. Así pues, se esperaba que, cuando el parlamento se reuniera de nuevo de manera regular, la primera reforma que debía aprobarse fuera aquella que le permitiera al Poder Legislativo actuar y legislar sin restricciones en tiempos de pandemia o en cualquier otra emergencia.⁵⁷

Tal reconocimiento, es un reflejo de la preocupación colectiva de las y los legisladores que comenzaron a formular iniciativas, durante el periodo que se ha denominado en esta investigación como etapa inicial, para asegurar el funcionamiento de la Cámara de Diputados, estas si bien se encontraban orientadas a dicha finalidad, también se caracterizaban por sus propias singularidades como se aprecia en la tabla 6.

Tabla 6 Iniciativas para modificar el funcionamiento de la Cámara de Diputados por la emergencia por COVID-19

Iniciativa	Descripción
Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Proponente: Grupo Parlamentario MORENA Fecha de presentación: 31-marzo-2020	Celebrar sesiones de manera remota, aprovechando las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

⁵⁶ INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Legislating in times of pandemic*, (20 de agosto de 2021), <https://www.ipu.org/news/voices/2020-05/legislating-in-times-pandemic>. [Traducción propia].

⁵⁷ *Ibidem*.

Iniciativa	Descripción
<p>Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados. Proponente: Grupo Parlamentario MORENA Fecha de presentación: 31-marzo-2020</p>	<p>Incluir dentro del Reglamento de la Cámara de Diputados el poder realizar Sesiones del Pleno de manera virtual, esto de manera excepcional.</p>
<p>Proyecto de decreto que reforma el artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Proponente: Del Toro Pérez Higinio (MC) Fecha de presentación: 7-abril-2020</p>	<p>Atribuir a la Mesa Directiva convocar a sesiones vía remota a través de herramientas tecnológicas, cuando las y los legisladores no puedan ingresar a sus respectivos recintos, o bien, no puedan reunirse debido a una emergencia sanitaria, un desastre natural o cualquier situación que la Mesa Directiva considere pertinente.</p>
<p>Proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados. Proponente: Alegre Salazar Luis Javier (MORENA) Fecha de presentación: 14-abril-2020</p>	<p>Implementar un sistema de votación electrónico a distancia, el cual pueda utilizarse solo en casos extraordinarios, los cuales afecten el desarrollo cotidiano de las Sesiones Ordinarias, tales como pandemias, fenómenos naturales o interrupciones por inconformidades sociales.</p>
<p>Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados. Proponente: Rojas Hernández Laura Angélica (PAN) Fecha de presentación: 14-abril-2020</p>	<p>Determinar el procedimiento del registro de asistencia y votación a distancia de sesiones del pleno de la Cámara de Diputados en casos excepcionales.</p>
<p>Proyecto de decreto que adiciona el artículo 13 Bis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Proponente: Manzanilla Prieto Fernando Luis (PES) Fecha de presentación: 21-abril-2020</p>	<p>De manera excepcional, por razones de protección civil, de contingencia sanitaria o cualquier otra que impida la presencia física de las y los diputados y senadores para utilizar los recintos parlamentarios, se podrá instalar, sesionar, discutir, votar y, en su caso, aprobar asuntos de manera remota.</p>
<p>Proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones al Reglamento de la Cámara de Diputados. Proponente: Mendoza Acevedo Luis Alberto (PAN) Fecha de presentación: 20-mayo-2020</p>	<p>Establecer la posibilidad de que la Cámara de Diputados lleve a cabo sesiones virtuales.</p>

Iniciativa	Descripción
<p>Proyecto de decreto por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados. Proponente: Rocha Medina Ma. Sara (PRI) Fecha de presentación: 3-junio-2020</p>	<p>Incluir y regular la actividad legislativa electrónica.</p>
<p>Proyecto de decreto por el que se adiciona el numeral 5 al artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Proponente: Rojas Hernández Laura Angélica (PAN) Fecha de presentación: 17-junio-2020</p>	<p>Establecer que las cámaras podrán celebrar sesiones de manera remota, cuando se presente una situación excepcional establecida en la Constitución, para dichos efectos cada Cámara atenderá a sus disposiciones reglamentarias y acuerdos de sus órganos de gobierno</p>
<p>Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 21, numeral 1; 35, numeral 1; 37, numeral 3; 44 numerales 1 y 3; 45, numeral 6 inciso d); 83, numeral 1; 105, numerales 1 y 3; 118, numeral 1; y se adiciona un numeral 5 al artículo 4o.; un numeral 3 al artículo 5o.; un numeral 2 al artículo 121; de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Proponente: Almeida López Mónica (PRD) Fecha de presentación: 5-agosto-2020</p>	<p>Regular una vía alternativa para desarrollar el trabajo legislativo, ante situaciones extraordinarias.</p>
<p>Proyecto de decreto por el que se adicionan los numerales 5 y 6 del artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Proponente: Valles Sampedro Lorenia Iveth (MORENA) Fecha de presentación: 5-agosto-2020</p>	<p>Celebrar las sesiones por comunicación remota con base en los acuerdos que presenten al pleno las Juntas de Coordinación Política en casos de emergencia derivada de la presencia de una o varias amenazas naturales o antrópicas que impidan el desarrollo del trabajo legislativo.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de *Iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura turnadas a comisión*.⁵⁸

⁵⁸ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura turnadas a comisión*, (25 de agosto de 2021), http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/iniciativaslxiv.php?comt=42&tipo_turno=t=1&edot=P.

Como se advierte, se presentaron más de 10 iniciativas para asegurar la continuidad de la Cámara de Diputados, todas ellas incluyeron diversas posibilidades para sesionar a través de múltiples herramientas y considerando esquemas encontrados entre sí. Algunas de ellas consideraban incluso experiencias de congresos en otros países lo que suponía la implementación de algunas prácticas que ya llevaban un período de tiempo en funcionamiento. No obstante, la situación de modificar los esquemas de funcionamiento de la Cámara presentaba en sí mismo una complejidad especial, ya que no solo se trataba de asegurar la continuidad sino de hacerlo en un marco jurídico que dotara de certeza a las decisiones que se tomaran producto del nuevo esquema que se diseñará para tales efectos. De esta manera, conforme avanzaba la pandemia las medidas de aislamiento se mantenían y en algunos casos eran incluso más rígidas, sin embargo, de manera paralela el Congreso, aunque para entonces se encontraba en receso, se mantenía operando mediante lo dispuesto en los acuerdos a los que se ha hecho referencia y el propio marco normativo existente.

Para el inicio del periodo de sesiones, México se encontraba entrando en la que se ha denominado en esta investigación como la etapa intermedia de la pandemia, por lo que, además de los problemas en materia de salud pública, comenzaban a acumularse complicaciones, dificultades e inconvenientes de índole social y económica que ameritaban redoblar esfuerzos por parte de la Cámara de Diputados. Ante este panorama, se presentó por parte de la coordinadora y coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Reglamento para la Contingencia Sanitaria que la Cámara de Diputados aplicará en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante el tercer año legislativo de la LXIV Legislatura.⁵⁹ De conformidad con la exposición de motivos de dicho Reglamento se garantizaba que:

⁵⁹ La cronología del proceso legislativo que siguió esta iniciativa, es la siguiente: (1) Se presentó por los coordinadores de los grupos parlamentarios el 1 de septiembre de 2020. (2) Se le dispensaron todos los trámites y se sometió a discusión y votación de inmediato. (3) El dictamen a discusión presentado en sesión ordinaria en la Cámara de Diputados el 01 de septiembre de 2020, aprobado en lo general y en lo particular por 395 votos a favor, 12 en contra y 9 abstenciones. (4) Se ordenó su publicación en el Diario Oficial de la Federación. (5) Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 02 de septiembre de 2020. CÁMARA DE DIPUTADOS, *En la LXIV Legislatura relativos a leyes o decretos*, (25 de agosto de 2021), http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/dictameneslxiv_ld.php?tipot=&pert=0&init=5003.

ante la situación de emergencia sanitaria que permea en el mundo y en el país, en el inicio del Tercer Año de Ejercicio de la presente Legislatura, ésta representación popular atienda sus diversos asuntos y compromisos legislativos, estableciendo las condiciones necesarias y aprovechando el uso de las herramientas tecnológicas existentes, implementando una plataforma digital con las medidas de seguridad correspondientes, haciendo posible la realización de sesiones semipresenciales y asegurando por medios biométricos, que las y los diputados registren su asistencia, participen y emitan el sentido de su voto en las sesiones de Pleno y reuniones de comisiones, y comités, cumpliendo así, con el ejercicio de sus obligaciones y derechos legales y constitucionales.⁶⁰

El reglamento de mérito se compone de 29 artículos y tres transitorios, a través de los cuales se busca:

- 1) regular el trabajo administrativo y de apoyo parlamentario que realizan la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y demás áreas, en una modalidad semipresencial; 2) implementar las acciones sanitarias que permitan salvaguardar la salud y seguridad de todas las personas que realizan actividades al interior de la Cámara de Diputados, para reducir al mínimo posible el riesgo de contagio; 3) habilitar una plataforma digital que permita realizar la participación a distancia de diputadas y diputados; 4) instrumentar acciones para que en cada sesión del Pleno y en las reuniones de comisiones, se cuente con todas las medidas de prevención, higiene y seguridad; 5) establecer en el Orden del Día de las sesiones, publicado en la Gaceta Parlamentaria, un enlace para el ingreso de las y los legisladores

⁶⁰ DELGADO CARRILLO, Mario *et al.*, *Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se expide el Reglamento para la Contingencia Sanitaria que la Cámara de Diputados aplicará en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante el tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5600-I, 1 de septiembre de 2020, pp. 2-12, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/sep/20200901-I.html#Iniciativa1>.

a la plataforma tecnológica de videoconferencia para las y los diputados que participen de manera telemática; 6) precisar el procedimiento para la discusión y votación de los asuntos en el Pleno; 7) permitir el registro de asistencia en el Salón de Sesiones o de manera telemática a través de la Plataforma Digital establecida para tal efecto; 8) indicar que la presencia física en el Salón de Sesiones se limitará a un máximo de 127 diputadas y diputados, que correspondan de manera proporcional al tamaño que tienen los grupos parlamentarios; 9) señalar que la plataforma digital que se utilice será definida por los órganos de gobierno a propuesta de las áreas de informática de la Cámara de Diputados y será la Mesa Directiva quien supervise su operación y funcionamiento; 10) puntualizar que las comisiones ordinarias y comités, así como sus Juntas Directivas podrán realizar sus reuniones utilizando la Plataforma Digital para las y los diputados que concurren de manera telemática; y, 11) generar expedientes de las sesiones semipresenciales con acta, versión estenográfica, reportes de asistencia y votaciones, testigos electrónicos, toda la documentación procesada y Diario de los Debates, y de igual forma serán objeto de difusión y transmisión por el Canal del Congreso y los canales de comunicación de la propia Cámara.⁶¹

Destaca el carácter temporal del reglamento *por la duración de la contingencia sanitaria*, sobre todo porque es precisamente ese carácter lo que representa una primera posibilidad de cambio que pudiera sentar las bases para implementar cambios permanentes en el funcionamiento de la H. Cámara de Diputados. De forma concreta, este reglamento dota de certeza jurídica al funcionamiento de la propia Cámara, estableciendo un sistema de sesiones presenciales que combina el uso de herramientas tecnológicas en las que se regula un mínimo de legisladores presentes y la concurrencia virtual de los legisladores que se encuentren en su residencia.

⁶¹ SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, *Asunto: Que expide el Reglamento para la Contingencia Sanitaria que la Cámara de Diputados aplicará en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante el tercer año legislativo de la LXIV Legislatura*, (28 de agosto de 2021), <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/reporteAsunto.php?cveAsunto=4063758#T4063758>

Como parte de los aspectos relevantes del reglamento se encuentra el diseño e instrumentación de la aplicación móvil y las herramientas que fueron un esfuerzo propio de la Cámara de Diputados. Dicha aplicación móvil permite registrar el pase de asistencia y la votación de las y los diputados, mientras que su participación para el seguimiento e interacción dentro de las sesiones se realiza mediante de una adaptación específica de la plataforma *Zoom*, a través de la cual los legisladores que se encuentran fuera del recinto legislativo sesionan vía remota en conjunto con aquellos que se encuentran físicamente en las instalaciones de la Cámara de Diputados.

Este reglamento, si bien es de carácter temporal y no pretende sustituir la reglamentación actual de la Cámara de Diputados, constituye una herramienta que permite adaptar las funciones y procesos parlamentarios fundamentales como son la asistencia, discusión y votación con plena certeza jurídica, comprendiendo tanto el funcionamiento del Pleno como el de las comisiones. Toda vez que se había dotado a la Cámara de un entramado jurídico en el que se fundamentara su actuación en medio de la coyuntura provocada por la pandemia, en consonancia con ello, la Presidenta de la Mesa Directiva al clausurar el Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de la LXIV Legislatura señaló: Adoptamos una solución tecnológica y parlamentaria para realizar sesiones semipresenciales, de esta manera ha sido posible que esta soberanía cumpla con sus funciones de producción normativa con las condiciones de certeza jurídica que exige nuestro sistema constitucional, tal declaración resume el trabajo de adaptación de la labor legislativa para hacer frente a la pandemia.

Ahora bien, ante la adaptación de sus esquemas, el trabajo legislativo, se aceleró y aumento, mismo que, en consonancia con lo revisado en el apartado anterior, también se concentró en las funciones de control, deliberativa, legislativa y financiera. De acuerdo con una revisión de los asuntos desahogados en la Cámara de Diputados se detectaron poco más de 300 asuntos legislativos vinculados con la pandemia en el período comprendido entre el 1 de septiembre del 2020 al 31 de agosto de 2021.

Como parte de las funciones de control político, ya bajo un arreglo de funcionamiento híbrido que combina la presencia física con la virtualidad, los asuntos legislativos enmarcados en el ejercicio de la

mencionada función se concentraban en las proposiciones con punto de acuerdo para citar a comparecer a los titulares de las secretarías de Estado respecto a las acciones instrumentadas con el objetivo de afrontar la pandemia, también se formularon diversos exhortos para que el Ejecutivo y diversas autoridades implementaran planes de apoyos económicos y estrategias de reapertura y reactivación económica para hacer frente a la crisis ocasionada por la pandemia. Los exhortos también consideraban llamamientos a las autoridades del poder ejecutivo, no solo para mitigar las consecuencias de la pandemia sino para que se instrumentaran medidas concretas que contrarrestaran las problemáticas existentes que se agudizaron con los nuevos retos impuestos por la emergencia sanitaria, a saber, pobreza y desnutrición, violencia de género, educación entre otros.

En materia de educación se impulsaron medidas para evitar la deserción escolar, así como para erradicar las brechas digitales y permitir el acceso a tecnologías de la información y comunicación de niñas, niños y adolescentes, así mismo se solicitó que se establecieran lineamientos pedagógicos para la conducción de la programación escolar que se instrumentaba virtualmente en el marco de la pandemia.

En materia laboral destaca la aprobación de modificaciones a la Ley Federal del Trabajo para incorporar la figura de teletrabajo, también se exhortó a la implementación de estímulos fiscales para que las pequeñas y medianas empresas no despidieran a los trabajadores.

Por cuanto hace la salud pública, todos los asuntos legislativos presentados abarcaban desde exhortos para reconocimientos al personal de salud, hasta solicitudes para que se mejorarán las condiciones salariales y económicas del personal médico, así como dotar de insumos necesarios a los hospitales, garantizar la prestación de servicios de salud, entre otras. Así mismo se presentaron diversas iniciativas para modificar la Ley General de Salud para garantizar el derecho a la salud de los ciudadanos, destaca la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide Ley para el Acuerdo de Unidad Nacional para Enfrentar y Superar la Crisis Nacional, agravada por el COVID-19,⁶² cuyo objeto es

62 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Promueve PAN iniciativa para expedir la Ley para el Acuerdo de Unidad Nacional para Enfrentar y Superar la Crisis Nacional, agravada por el Covid-19*, (28 de agosto de 2021), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2021/Ma->

crear el Acuerdo de Unidad Nacional para Enfrentar y Superar la Crisis Nacional, así como instaurar mesas de diálogo por áreas temáticas. Si bien la iniciativa anterior es un ejemplo de las más de treinta iniciativas presentadas en materia de salud, lo que se busca es fortalecer el argumento del trabajo realizado por la Cámara de Diputados.

De esta manera, toda vez que se ha dado cuenta de lo realizado por las y los legisladores, tanto para modificar y adaptar los esquemas de funcionamiento de la Cámara a las condiciones derivadas de las medidas impuestas para afrontar la pandemia, así como del propio trabajo legislativo en todas sus funciones para contribuir a la resolución de los múltiples problemas emergentes, surgen las diversas posibilidades y oportunidades de aprendizaje que se pueden configurar como prácticas para mejorar el funcionamiento del congreso, fortalecer su capacidad institucional y abonar a la construcción de una imagen que le reposicione en la ciudadanía como una de las instituciones vitales para el funcionamiento del Estado.

La capacidad de adaptación, la rápida respuesta a las condiciones críticas emergidas por un fenómeno global, cambiante y cuyas implicaciones afectarían todos los aspectos de la vida pública y privada de los individuos puso de manifiesto que la Cámara de Diputados se apuntala como una institución sólida, capaz de enfrentar diversas situaciones que se le presenten, no obstante, algunos de los cambios realizados se hicieron de forma tal que no fueron pensados para mantenerse sino para afrontar la situación contingente, por lo que a partir de las diversas lecciones que se han destacado a lo largo del documento se pueden establecer algunas posibilidades que permitan caracterizar a la Cámara de Diputados y a los poderes legislativos, como instituciones abiertas, transparentes, capaces, eficaces y cercanas a la ciudadanía.

A partir de la visión de parlamento abierto entendiendo a este como *la forma específica en que los congresos se encargan de atender los asuntos públicos poniendo a los ciudadanos en el centro de las decisiones*,⁶³ se puede dar cuenta de los avances que se tuvieron

yo/12/10622-Promueve-PAN-iniciativa-para-expedir-la-Ley-para-el-Acuerdo-de-Unidad-Nacional-para-Enfrentar-y-Superar-la-Crisis-Nacional-agravada-por-el-Covid-19.

63 PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (Resumen Ejecutivo)*,

en la Cámara de Diputados en ese respecto, mismos que configuran las posibilidades y oportunidades para consolidarse en el corto y mediano plazo. De modo que, así como la pandemia ha traído consigo implicaciones y consecuencias con efectos negativos para la salud, la economía, el desarrollo, entre otras, en el caso particular de los poderes legislativos y en específico de la Cámara de Diputados ha actuado como un catalizador para impulsar la modernización de la institución y la exploración de nuevos vínculos que la permitan acercarse a los ciudadanos.

Como parte de las posibilidades que pueden considerarse para asegurar que la tendencia hacia la eficiencia, eficacia y acercamiento con la ciudadanía no se pierda y mantenga un rumbo hacia el fortalecimiento, se podrían considerar las recomendaciones hechas por el Foro interparlamentario *ParlAmericas* en el documento *COVID-19: El desafío de adaptar y fortalecer el rol de los Congresos* establece que *es fundamental reforzar el rol de los Poderes Legislativos: en contextos de crisis los órganos colegiados y deliberativos muestran, una vez más, su relevancia política.*⁶⁴ Tales recomendaciones se centran en *continuar respetando la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación pública y los principios de ética y probidad durante la transición hacia nuevas prácticas virtuales de carácter temporal resulta crucial para mantener procesos democráticos sólidos y generar confianza en la respuesta pública frente a la crisis.*⁶⁵

Adicionalmente, otros aspectos que podrían considerarse son las ventajas que puede traer consigo en el largo plazo las sesiones remotas o telemáticas, ya sea llevadas a cabo de forma parcial o totalmente, pues a partir de ellas se ha podido fortalecer la idea de que el Poder Legislativo, si bien es un espacio natural para el debate, la generación de consensos y acuerdos rebasan al conflicto, por lo que a partir de este mecanismo se exaltan las características positivas de la Cámara de Diputados, lo que permite un nuevo posicionamiento frente a

México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2018, p. 11.

⁶⁴ PARLAMERICAS, *El COVID-19... cit.*

⁶⁵ *Idem.*

la ciudadanía, puesto que ello puede acarrear ahorros y una mayor efectividad en el funcionamiento de la misma.

Puede agregarse que también se han presentado múltiples bondades respecto a la participación pública por varias razones, se ampliaron los canales de interacción, difusión e información por lo que se puede abrir la posibilidad a una mayor participación e involucramiento de los ciudadanos, por otra parte, se ha permitido a los legisladores actuar desde diversos ámbitos manteniéndose más cercanos a sus representados por lo que realizan trabajo legislativo vía remota al tiempo de ejecutar actividades dentro de sus distritos electorales, ello permite acercar a las y los diputados con la ciudadanía desde múltiples frentes.

Es así que las posibilidades y oportunidades se dan a partir de las lecciones que se han ido asumiendo derivada de la coyuntura impuesta por la pandemia por COVID-19, de esta manera el reto consiste en poder señalar e implementar las adaptaciones con las que se puede permanecer y cuáles no, con la finalidad de que se continúe en la tendencia de consolidar una Cámara de Diputados transparente, abierta, efectiva, austera, innovadora y cercana a los ciudadanos.

V. CONCLUSIONES

El COVID-19 al mismo tiempo que ralentizó las diversas actividades a nivel mundial, aceleró la actividad pública colocando al frente de la gestión de la emergencia a los Estados, quienes, ante un hecho inusitado, tuvieron que modificar sus esquemas para hacerle frente a la situación. La pandemia obligó a los gobiernos a responder de manera inmediata para replantear y reorganizar sus procesos y recursos a fin de incorporar nuevos elementos que permitieran asegurar las operaciones básicas para gestionar la crisis. La situación reclamaba aparatos públicos eficaces, eficientes, responsables, que actuarán de forma rápida, creativa, transparente y asegurando el respeto a los derechos fundamentales. En este sentido, se asume que la actividad pública no podía detenerse por lo que en mayor o menor medida este sector fue adaptándose para seguir ejecutando su función y reforzando las actividades que permitieran mitigar el impacto de la pandemia en las sociedades.

Si bien no puede establecerse una caracterización homogénea de las respuestas, ni tampoco una evaluación de las mismas, destaca que la actuación del Estado ha sido fundamental para hacer frente a la enfermedad y sus consecuencias, al interior de sus fronteras, ya que aun cuando fue dispersa y diversa en las diferentes regiones, sí hay una característica común, ningún Estado, de los aquí analizados se mantuvo en la inacción y más bien han continuado en la búsqueda constante de soluciones y respuestas; así como en la ejecución de acciones para incidir, en mayor o menor medida en el beneficio de su población, si se logró o no el resultado esperado será motivo de una reflexión posterior tanto por parte de los Estados como de los estudios que surjan al respecto.

Por tanto, todas las actuaciones de los Estados habrán de representar lecciones, algunas actuaciones se caracterizarán por su relevancia y viabilidad, también habrá cambios normativos e institucionales que podrán perdurar, todo ello podrá configurarse como un conjunto de buenas prácticas para hacer frente a los desafíos futuros, al mismo tiempo habrán de descartarse las acciones de adaptación cuyos efectos adversos no hayan prosperado. Es así que una situación que sobresale, ante la incertidumbre, la emergencia, los desafíos y la heterogeneidad de respuestas que han surgido frente a la pandemia por COVID-19, es que la interacción de las instituciones públicas de manera articulada e integral ha permitido que el Estado se convierta en un actor clave con la eficacia y capacidad adecuada para responder ante este escenario.

A partir de lo presentado en el desarrollo de esta investigación ha quedado patente que las instituciones públicas no son estáticas, han mostrado que tienen una capacidad dinámica que les permite adaptarse a situaciones emergentes como la pandemia por COVID-19. El Poder Legislativo y particularmente la Cámara de Diputados de México, no escaparon a esta situación, en cambio ha logrado poner de manifiesto que se consolida como una institución capaz de hacer frente a los desafíos propios de la época actual. Es a partir de este contexto que ha representado un hito en el funcionamiento de la Cámara que se pueden explorar diferentes posibilidades y oportunidades para que esta consolide esquemas de funcionamiento flexibles que le permitan responder con eficacia ante diferentes situaciones emergentes que puedan presentarse.

De esta forma, en el caso de los poderes legislativos analizados, los esfuerzos emprendidos para seguir funcionando durante la pandemia además de favorecer los entornos democráticos constituyeron acciones concretas que aportaron al manejo la crisis económica y de salud, con lo que se buscó que la emergencia no eludiera los procesos democráticos que surgen naturalmente al interior de los congresos ni el ejercicio de sus propias atribuciones.

Al respecto también se señala que aun cuando la pandemia desafió a las instituciones públicas, estas demostraron su importancia y vigencia, en el caso de la Cámara de Diputados, demostró fortaleza, resistencia y una capacidad de adaptación probada para seguir funcionando ante condiciones cambiantes e inciertas. Lo que derivó en innovación y exploración de formas de trabajo hasta ahora inéditas, pero también trajo consigo nuevas soluciones a nuevos problemas. Muestra de lo anterior fue que al priorizar temas vinculados con la emergencia sanitaria y sus implicaciones la agenda legislativa se mostró cercana y sensible a los problemas de la ciudadanía por lo que, la construcción de la agenda en ese sentido, será una herramienta que puede prevalecer para favorecer diálogos y consensos, desde luego no implica que se legisle ante la urgencia y no se priorice de manera distinta, en cambio la invitación es a sumar voluntades frente a las necesidades ciudadanas y construir agenda de manera conjunta con los involucrados sumando voces para enfrentar problemas comunes.

En este sentido, otro aspecto que podrá ser un área de oportunidad relevante para la Cámara de Diputados es la vinculación entre el proceso de modernización con las dimensiones del parlamento abierto que permitirá generar canales de comunicación y conexión entre las instituciones políticas y la sociedad para el involucramiento de múltiples actores en la atención de temas y problemas que resulten prioritarios para la comunidad, así se incluiría a los ciudadanos no solo dentro de la representatividad que ostentan los congresos sino como coprotagonistas de la labor legislativa. Esta interacción debe destacar al del Poder Legislativo como un espacio de intercambio de opiniones, información, recursos y responsabilidades que permitan asumir un compromiso conjunto en su fortalecimiento para beneficio presente y futuro de la sociedad.

Las posibilidades y oportunidades sobresalen a partir de los esfuerzos de innovación y modernización de la Cámara de Diputados. A partir de las evaluaciones de impacto sobre los cambios y adaptaciones temporales, se volverá a abrir el debate y la discusión sobre la posibilidad de que el recinto legislativo deje de ser únicamente presencial y amplie sus fronteras hasta donde la virtualidad lo permita, será pertinente la realización de estudios de costo-beneficio respecto de la infraestructura con la que se cuenta para evitar costes innecesarios en el proceso de innovación y modernización, todo ello bajo esquemas de comunicación clara y sencilla que le transmitan al ciudadano lo realizado, el objetivo de hacerlo y bajo la posibilidad de involucrarlos en el proceso. Debe tenerse presente que la trazabilidad de los procesos será un aspecto que debe acompañar la implementación de nuevos esquemas y formas, para lo cual la promoción de la colaboración interparlamentaria para acelerar la innovación y aumentar el apoyo mutuo entre congresos a nivel nacional e internacional, será también un aspecto fundamental.

Finalmente, no puede perderse de vista la premisa de actuación de todos los poderes legislativos, el funcionamiento del congreso no se puede detener, pues el hacerlo implicaría paralizar una parte fundamental del Estado con lo que la respuesta a las situaciones ordinarias o contingentes se mantendría incompleta.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ALZÚA, María Laura y GOSIS, Paula, *Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Argentina*, LAC C19 PDS, N° 6, Argentina, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD América Latina y el Caribe, 2020.
- BLAKE, Paul y WADWHA Divyanshi, Resumen anual 2020: El impacto de la COVID-19 (coronavirus) en 12 gráficos, *Voces*, 14 de diciembre de 2020.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del congreso*, México, Serie

- Roja, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2012.
- ENRÍQUEZ, Alberto y SÁENZ Carlos, *Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA*, serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, N° 189 (LC/TS.2021/38; LC/MEX/TS.2021/5), México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- GREER, Scott L. *et al.*, *Coronavirus Politics. The Comparative Politics and Policy of COVID-19*, Estados Unidos de América, University of Michigan Press, 2021.
- HOOGHE, Liesbet *et al.*, *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Volume I, Estados Unidos de América, Oxford Scholarship, 2016.
- KAVANAGH, Matthew M, y SINGH, Renu, Democracy, Capacity, and Coercion in Pandemic Response: COVID-19 in Comparative Political Perspective, *J Health Polit Policy Law*, Estados Unidos de América, núm. 45, diciembre 2020.
- PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, *Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (Resumen Ejecutivo)*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2018.
- , *La Transparencia Legislativa en México*, Cuaderno de Investigación número 28, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017.
- ROSETH, Benjamín *et al.*, *Servicios Públicos y Gobierno Digital durante la pandemia*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2021.
- SANAHUJA, José Antonio, COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. en MESA, Manuela (coord.), *Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*, España, Fundación Cultura de Paz, Centro de Educación e Investigación para la Paz, 2020.

2. Normativa Nacional

Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de marzo de 2020.

3. Internet

ÁLVAREZ, Adriana, La Historia del COVID 19 en tiempos del Coronavirus. Un ensayo inconcluso, *Pasado Abierto*, Argentina, año VI, núm. 11, enero-julio de 2020, <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto/article/view/4215/4257>.

AMERICAN SOCIETY COUNCIL OF THE AMERICAS, *El coronavirus en América Latina*, (24 de agosto de 2021), <https://www.as-coa.org/articles/el-coronavirus-en-america-latina>.

BANCO MUNDIAL, *Asegurar la continuidad del Estado durante la pandemia de coronavirus (COVID-19)*, (22 de agosto de 2021), <https://blogs.worldbank.org/es/voces/asegurar-la-continuidad-del-estado-durante-la-pandemia-de-coronavirus-covid-19>.

-----, *Perspectivas económicas mundiales*, (24 de agosto de 2021), <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>.

BARCELONA CENTRE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, *La gestión aventajada de Hong Kong ante el nuevo coronavirus*, (15 de agosto de 2021), https://www.cidob.org/es/articulos/cidob_report/n1_5/la_gestion_aventajada_de_hong_kong_ante_el_nuevo_coronavirus.

-----, *Medidas de contención y desescalada adoptadas por los gobiernos europeos en la primera ola del coronavirus (enero-julio 2020)*, (15 de agosto de 2021), https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/organismos/union_europea/covid_19_la_respuesta_de_europa_contra_la_pandemia_2020.

BBC NEWS, *Coronavirus en Suecia: la sincera admisión del epidemiólogo que lideró la polémica estrategia de Suecia*

- contra la pandemia*, (17 de agosto de 2021), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52915607>.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *En la LXIV Legislatura relativos a leyes o decretos*, (25 de agosto de 2021), http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/dictameneslxiv_id.php?tipot=&pert=0&init=5003.
- , *Iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura turnadas a comisión*, (25 de agosto de 2021), http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/iniciativaslxiv.php?comt=42&tipo_turnot=1&edot=P.
- , *Promueve PAN iniciativa para expedir la Ley para el Acuerdo de Unidad Nacional para Enfrentar y Superar la Crisis Nacional, agravada por el Covid-19*, (28 de agosto de 2021), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2021/Mayo/12/10622-Promueve-PAN-iniciativa-para-expedir-la-Ley-para-el-Acuerdo-de-Unidad-Nacional-para-Enfrentar-y-Superar-la-Crisis-Nacional-agravada-por-el-Covid-19>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: acciones por país*, (23 de agosto de 2021), <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.
- COVID REFERENCE, *Los primeros ocho meses*, (17 de agosto de 2021), https://covidreference.com/timeline_es.
- FUNDACIÓN EMBAJADA ABIERTA, *La pandemia y el orden político*, (22 de agosto de 2021), <https://www.embajadaabierta.org/post/la-pandemia-y-el-orden-pol%C3%ADtico-por-francis-fukuyama>.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Country compilation of parliamentary responses to the pandemic*, (20 de Agosto de 2021), <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic#F>.
- , *Legislating in times of pandemic*, (20 de agosto de 2021), <https://www.ipu.org/news/voices/2020-05/legislating-in-times-pandemic>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, *Impacto de la COVID-19 en la educación*, (20 de agosto de 2021), <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *El coronavirus es declarado una emergencia internacional*, (9 de agosto de 2021), <https://coronavirus.onu.org.mx/el-coronavirus-es-declarado-una-emergencia-internacional>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*, (6 de agosto de 2021) <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.
- , *Declaración sobre la reunión del Comité de Emergencia del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote de nuevo coronavirus (2019-nCoV)*, (14 de agosto de 2021), [https://www.who.int/es/news/item/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news/item/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).
- , *Información básica sobre la COVID-19*, (14 de agosto de 2021), <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TRABAJO, *COVID-19 y el mundo del trabajo*, (24 de agosto de 2021), <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang--es/index.htm>.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Actualización Epidemiológica Nuevo coronavirus (COVID-19)*, (14 de agosto de 2020), https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&alias=51758-14-de-febrero-de-2020-nuevo-coronavirus-covid-19-actualizacion-epidemiologica-1&category_slug=2020-alertas-epidemiologicas&Itemid=270&lang=es.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Covid-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis*, (20 de agosto de 2020), <https://www.oecd.org/coronavirus/policy->

- responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis-7d9f7a2b/.
- PARLAMERICAS, *El COVID-19 y el rol del parlamento durante una pandemia*, (23 de agosto de 2021), http://parlamericas.org/uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_SPA.pdf
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA, *Medidas económicas de los países iberoamericanos frente al COVID-19*, (23 de agosto de 2021), <https://www.segib.org/covid-19/>.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, *Asunto: Que expide el Reglamento para la Contingencia Sanitaria que la Cámara de Diputados aplicará en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante el tercer año legislativo de la LXIV Legislatura*, (28 de agosto de 2021), <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/reporteAsunto.php?cveAsunto=4063758#T4063758>
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La justicia constitucional local y las facultades extraordinarias de los gobernadores*, (18 de agosto de 2021), <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/la-justicia-constitucional-local-y-las-facultades-extraordinarias-de-los-gobernadores>.
- UNIDAD DE INVESTIGACIÓN EN TUBERCULOSIS DE BARCELONA, *Control de la COVID-19 en Hong Kong*, (17 de agosto de 2021), <https://www.uitb.cat/wp-content/uploads/2021/07/02-mario-martin-1.pdf>.
- UNIVERSITY OF OXFORD, *COVID-19 Government Response Tracker*, (17 de agosto de 2021), <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>.

4. Otras

- DELGADO CARRILLO, Mario *et al.*, *Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se expide el Reglamento para la Contingencia Sanitaria que la Cámara de Diputados aplicará en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante el tercer año de ejercicio*

de la LXIV Legislatura, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5600-I, 1 de septiembre de 2020, pp. 2-12, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/sep/20200901-I.html#Iniciativa1>.

LAS TECNOLOGÍAS Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MÉXICO DURANTE Y DESPUÉS DE LA PANDEMIA DE COVID-19

TECHNOLOGIES AND ACCESS TO JUSTICE IN MEXICO DURING AND AFTER THE COVID-19 PANDEMIC

Gustavo Eduardo MARÍN HERNÁNDEZ¹

RESUMEN: Aunque en México se han implementado tecnologías en los procesos judiciales, el acceso a la justicia sigue siendo limitado, problema más evidente durante la pandemia de COVID-19. Una causa que contribuye a él es la falta de una regulación que permita incorporar herramientas de justicia digital en todo el país. Mediante el método documental y comparativo, se revisan textos normativos, iniciativas legislativas y buenas prácticas, con el objetivo de describir las medidas que han permitido a los poderes judiciales implementar las tecnologías, contribuyendo a incrementar el acceso a la justicia y a proteger la salud de la población. Se concluye que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad para sentar las bases jurídicas de la justicia digital.

PALABRAS CLAVE: acceso a la justicia, tecnologías de la información y comunicación, justicia digital, COVID-19.

ABSTRACT: Even though Mexico has implemented technologies in judicial procedures, access to justice continues to be limited, a problem made evident during the COVID-19 pandemic. A factor that contributes to it is the lack of a regulation that allows the adoption of digital

¹ Investigador “C” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Maestro en Ciencia Política.

justice tools throughout the country. Using the documental and comparative methods, we review normative texts, legislative initiatives, and best practices, to describe the measures that have allowed judiciaries to implement technologies, increasing access to justice and protecting citizens' health. We conclude that the Congress of the Union has the power to establish the legal foundations for digital justice.

KEYWORDS: Access to justice, information and communications technology, digital justice, COVID-19.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Medidas tecnológicas para garantizar el acceso a la justicia en México y en el mundo.* III. *Marco normativo del derecho de acceso a la justicia y a las tecnologías en México.* IV. *Análisis de iniciativas sobre justicia digital.* V. *Funciones parlamentarias para promover el acceso a la justicia mediante las tecnologías.* VI. *Conclusiones.* VII. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 representó una coyuntura crítica que trastocó prácticamente todos los ámbitos sociales a nivel mundial.² Respecto a los sistemas judiciales en América Latina, los tribunales tomaron medidas, tales como la suspensión de plazos procesales, el cierre de oficinas o la atención de los casos urgentes, que afectaron derechos humanos como el de acceso a la justicia.³ Su cumplimiento efectivo ha sido una aspiración en algunas regiones del país, pero durante la contingencia sanitaria se hizo aún más difícil llevarlo a la práctica.

Por ejemplo, según el Índice de Estado de Derecho elaborado por la organización *World Justice Project*, que mide, entre otros factores, si los sistemas de justicia civil son accesibles, colocó a México en el lugar 116 de los 128 países evaluados en 2020.⁴ Respecto al sistema penal durante la pandemia, la organización encontró datos que sugieren que:

la falta de medidas oportunas y propicias de Justicia Abierta y Digital tuvo un impacto en los sistemas de justicia penal al verse limitado el acceso a servicios de justicia por medios remotos y colaborativos, los cuales eran necesarios durante el confinamiento derivado de la contingencia sanitaria.⁵

² Las coyunturas críticas han sido definidas como periodos de cambio significativo, que normalmente ocurren en formas distintas en los países (o en otras unidades de análisis) y que se asume producirá distintas consecuencias a largo plazo (COLLIER, Ruth Berins y COLLIER, David, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991, p. 29).

³ FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS Y LITIGIO ESTRATÉGICO MEXICANO, *El acceso a la justicia en México durante la pandemia de Covid-19. Análisis sobre la actuación del Poder Judicial de la Federación*, Ciudad de México, julio de 2021, p. 124, <https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-FINAL-.pdf>.

⁴ WORLD JUSTICE PROJECT, *Índice de Estado de Derecho 2020*, Washington, 2020, p. 28, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf>.

⁵ WORLD JUSTICE PROJECT, *Hallazgos principales del Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021: Resultados destacados y tendencias*, 2021, p. 26, https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/04/3_mx-insights-ESP.pdf.

En definitiva, este evento mundial evidenció su carácter de problema público en México.⁶ Una causa que probablemente contribuye al bajo nivel de acceso a la justicia es la falta de una regulación homogénea a nivel federal y entre las entidades federativas que permita incorporar herramientas de justicia digital similares en todo el territorio nacional, además de la ausencia de regulación en algunas materias.⁷ Para que su adopción genere los efectos esperados, *se necesita un marco legal claro para facilitar el diseño e implementación de soluciones de justicia electrónica eficaces y funcionales*,⁸ y así promover un *mejor acceso a los servicios de justicia mediante el uso de herramientas en línea*.⁹ La heterogeneidad normativa y operativa se tornó evidente durante la pandemia, lo que dificulta la adopción uniforme y progresiva de las tecnologías de la información y comunicación (TICs)¹⁰ en los poderes judiciales, y por tanto, su grado de accesibilidad.

Sobre este aspecto, aunque en México se han incorporado herramientas tecnológicas en procedimientos judiciales y administrativos federales y locales mediante leyes o acuerdos de los poderes judiciales, el acceso a los sistemas tecnológicos y de justicia sigue siendo limitado para muchas personas. El marco jurídico vigente se estima insuficiente para promover y garantizar eficazmente el acceso a la justicia a través de las TICs. Por ende, los congresos en general, y el Congreso de la Unión en particular, cuentan con la facultad de legislar las bases jurídicas para que los tribunales incorporen progresivamente las TICs e impartan justicia

⁶ MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2020, pp. 74-88.

⁷ TRANSPARENCIA MEXICANA, *Retos para el acceso a la justicia (y a la justicia digital) tras la pandemia*, 19 de agosto de 2020, (4 de julio de 2021), <https://www.tm.org.mx/susanavigilancia-acceso-justicia-covid19>.

⁸ CORDELLA, Antonio y CONTINI, Francesco, *Tecnologías digitales para mejorar los sistemas de justicia. Un conjunto de herramientas para la acción*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2020, p. 69, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Tecnologias-digitales-para-mejorar-los-sistemas-de-justicia-un-conjunto-de-herramientas-para-la-accion.pdf>.

⁹ *Ibidem*, p. XII.

¹⁰ Se estima que tecnologías de la información y comunicación y tecnologías son, en estricto sentido, términos distintos, porque las primeras son un subconjunto de las segundas. Sin embargo, en esta investigación, por economía del lenguaje, el vocablo *tecnologías* se entenderá referido a las TICs. La definición de estas últimas se ofrece en el apartado II. Asimismo, se considera que las tecnologías digitales forman parte del conjunto de TICs.

de calidad a más personas bajo la limitante de la presencia física, así como para el diseño de sistemas tecnológicos sostenibles a largo plazo.

Ante este escenario que exige innovaciones jurídicas, técnicas y culturales, *se ha abierto una nueva oportunidad para que se replantee y mejore el acceso a la justicia en su núcleo.*¹¹ Esto puede ser logrado mediante la legislación sobre el uso de las TICs en los procesos judiciales. Además, el acceso remoto se presenta como un medio idóneo para proteger la salud de funcionarias y ciudadanas.

Así, la pregunta que guía esta investigación predominantemente descriptiva es: en el contexto de la pandemia que limita aún más el acceso físico, ¿cuáles son los efectos de las TICs sobre el acceso a los sistemas judiciales? La hipótesis que busca responderla es que su implementación en los sistemas judiciales mediante marcos normativos adecuados puede proteger el derecho a la salud e incrementar el nivel de acceso a la justicia. Utilizando los métodos documental y comparativo, se analizarán textos normativos, iniciativas legislativas, informes y estudios sobre buenas prácticas, tales como audiencias virtuales o sistemas de gestión, con el propósito de sintetizarlas y adaptarlas a la normativa y contexto mexicanos.

En breve, el objetivo de esta investigación consiste en describir y analizar las medidas normativas que han sido adoptadas en algunos países y entidades federativas, y que han permitido a los poderes judiciales implementar las tecnologías en sus procesos, contribuyendo así a incrementar el nivel de acceso a la justicia y a proteger la salud de la población usuaria.

La importancia de diseñar marcos normativos adecuados, novedosos y con tendencia a ser eficaces, radica en que podrían facilitar que amplios sectores de la población mexicana accedan a mecanismos de resolución de conflictos de manera gratuita, pronta y eficaz, especialmente en un contexto que ha dificultado aún más la entrada. Debido a que no se cuenta con un régimen jurídico en México a nivel federal que establezca bases mínimas para implantar las TICs en los poderes judiciales, es necesario proponerlo, discutirlo y establecerlo.

¹¹ CHÁVEZ ALOR, Jaime *et al.*, *Informe de ILAC: Justicia en el tiempo de COVID-19. Desafíos del Poder Judicial en América Latina y el Caribe*, Consorcio Internacional de Asistencia Legal (ILAC), 2020, p. 12, http://ilacnet.org/wp-content/uploads/2020/12/ILAC_COVID19_SPANISH_FINAL_WEB.pdf.

Al respecto, durante la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión se presentaron iniciativas, que serán analizadas posteriormente, para reformar la Constitución y expedir nuevas leyes, relacionadas con la justicia digital y con el objetivo de promover un mayor acceso a la justicia. Ninguna ha culminado el proceso legislativo. Por ende, la LXV Legislatura cuenta con la oportunidad y competencia para analizarlas, modificarlas y elaborar nuevas propuestas.

Entonces, esta investigación resulta de utilidad práctica porque busca proveer información imparcial y objetiva para elaborar un marco normativo adecuado a las mejores prácticas y con tendencia a la eficacia, que permita implementar las TICs en los procesos jurisdiccionales, hacerlos más ágiles, económicos y transparentes, aumentando así los niveles de acceso a la justicia y protegiendo la salud de ciudadanos y funcionarios.

Es necesario precisar los límites del estudio. Primero, aunque las autoridades policiales, ministeriales y penitenciarias que integran los sistemas de justicia también se verían beneficiadas con la implementación de TICs en sus procesos, esta investigación se concentrará en las jurisdiccionales. Segundo, si bien su adopción puede incidir en diversos indicadores, tales como la eficacia, la eficiencia, la legalidad y la transparencia, solo se estudiará su efecto sobre los niveles de acceso a la justicia. Tercero, se considera que la regulación e implementación de las TICs son soluciones complementarias a otras para ampliar dicho acceso,¹² como los mecanismos de justicia transicional, defensoría pública, promoción de clínicas legales, etc. Es decir, *la vía remota no debe ser la única manera de acceder al servicio de justicia*, sino que complementa al servicio presencial.¹³ Por tanto, se debe ampliar la entrada por las vías tradicionales, mientras las tecnológicas se adoptan progresivamente, especialmente considerando el contexto de austeridad que ha impuesto la pandemia.

¹² FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS Y LITIGIO ESTRATÉGICO MEXICANO, *op. cit.*, p. 11.

¹³ MÉXICO EVALÚA, *Guía de buenas prácticas en el uso de nuevas tecnologías para la impartición de justicia*, México, 2020, p. 39, <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/10/guia-buenas-practicasfinal7oct.pdf>.

Por último, se tiene presente el nivel diferenciado de acceso a las TICs en México, cuyo análisis rebasa los propósitos de esta investigación. Respecto al internet, la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares mostró en 2020 que el 78.3% de la población urbana era usuaria del servicio, y en la rural alcanzó el 50.4%.¹⁴ Para no ampliar la brecha digital y la desigualdad en el acceso a los sistemas de justicia, se debe garantizar el acceso universal y gratuito a los sistemas de telecomunicaciones, como dispone el artículo 6 de la Constitución.¹⁵ Considerando que este acceso es una meta aún insatisfecha en el país, se debe lograr que la población más rezagada lo obtenga primero. Si se consigue este prerequisite, el acceso a la justicia será más amplio e igualitario.

En el siguiente apartado se describen diversas medidas jurídicas y tecnológicas adoptadas por los poderes judiciales en México y en el mundo previamente a y durante la pandemia, factor que ha limitado aún más el acceso físico a los tribunales, con la finalidad de analizar la posible relación entre la implementación de las TICs en los sistemas de impartición de justicia, asumida como variable explicativa, y el acceso a la justicia, como variable dependiente. Enseguida se sintetiza el marco normativo del derecho de acceso a la justicia y a las TICs. Más adelante se analizan las iniciativas legislativas relativas a la justicia digital. Después se describen algunas funciones que el Poder Legislativo podría desempeñar para proteger el derecho a la salud y promover el acceso a la justicia mediante las TICs. Finalmente, se ofrecen unas conclusiones preliminares.

¹⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020*, [base de datos], México, junio de 2021, <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2020/>.

¹⁵ El marco jurídico del derecho de acceso a internet en México se sintetiza en el apartado III.

II. MEDIDAS TECNOLÓGICAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MÉXICO Y EN EL MUNDO

1. Definiciones

Antes de describir las medidas adoptadas para garantizar el derecho de acceso a la justicia, este será definido como:

el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.¹⁶

También se entenderá como *el reconocimiento o la legitimación de las personas nacionales o extranjeras para acudir a los tribunales para hacer valer, defender, impedir o reparar la violación de sus derechos*.¹⁷ Ambas definiciones no se oponen, pues la primera proporciona características para evaluar su operatividad, mientras que la segunda enuncia propósitos específicos. Como se ha mencionado, la capacidad para acudir a tribunales o la eficacia en la ejecución de las sentencias se han visto seriamente limitadas por la pandemia. Sin embargo, se estima que las TICs son un elemento que puede ayudar a sortear dichos límites.

Por otra parte, según Esmeralda Sánchez Duarte, las tecnologías de la información y comunicación son aquellas *que se necesitan para la gestión y transformación de la información, y muy en particular el uso de ordenadores y programas que permiten crear, modificar, almacenar,*

¹⁶ “GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES”, Primera Sala, Tesis [J.]: 1a./J. 42/2007, *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, abril de 2007, p.124. Reg. digital 172759.

¹⁷ ORTIZ AHLF, Loretta, *El derecho de acceso a la justicia de los inmigrantes en situación irregular*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 11, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2969-el-derecho-de-acceso-a-la-justicia-de-los-inmigrantes-en-situacion-irregular>.

*proteger y recuperar esa información.*¹⁸ Una definición legal que es posible adoptar para efectos de esta investigación es la contenida en el artículo 20 Quáter, párrafo tercero, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que las define como *aquellos recursos, herramientas y programas que se utilizan para procesar, administrar y compartir la información mediante diversos soportes tecnológicos.*

2. Medidas implementadas en otros países antes de y durante la pandemia

Diversos poderes judiciales ya habían implementado herramientas tecnológicas en sus procedimientos desde hace un par de décadas. No obstante, la pandemia de COVID-19 aceleró su adopción en más judicaturas en todo el mundo, u obligó a replantear algunos de los métodos previamente adoptados. A continuación se presentan algunos ejemplos de América, Europa y México.

En Argentina, Estado federado en el que cada poder judicial local cuenta con cierta independencia, el 30 de junio de 2011 se promulgó la Ley 26.685 que permite utilizar expedientes, documentos, firmas, comunicaciones, domicilios electrónicos y firmas digitales en todos los procesos judiciales y administrativos del Poder Judicial de la Nación.¹⁹ Cuenta además con el Plan Justicia 2020, por el que se planeó impulsar el uso del expediente electrónico, la gestión electrónica de casos y la comunicación electrónica.²⁰

A raíz de la pandemia, se creó un comité especializado para supervisar, recomendar y adoptar medidas para asegurar el funcionamiento del

¹⁸ SÁNCHEZ DUARTE, Esmeralda, “Las tecnologías de información y comunicación (TIC) desde una perspectiva social”, *Revista Electrónica Educare*, Heredia, Costa Rica, Universidad Nacional, vol. XII, 2008, pp. 155-162, <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/EDUCARE/article/view/1465>.

¹⁹ Ley 26.685, Autorízase la utilización de expedientes, documentos, firmas, comunicaciones, domicilios electrónicos y firmas digitales en todos los procesos judiciales y administrativos que se tramitan ante el Poder Judicial de la Nación, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales, (27 de julio de 2021), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/184193/norma.htm>.

²⁰ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN, *Justicia 2020: cercana, moderna, transparente e independiente*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Eudeba, 2018, p. 29, http://www.bibliotecadigital.gob.ar/files/original/2157/Justicia_2020.4.pdf.

poder judicial,²¹ se habilitaron cuentas de correo electrónico para recibir demandas y promociones,²² algunos juzgados abrieron al público las audiencias que realizaban por videoconferencia, y se comenzó a implementar esta herramienta en los juicios penales.²³ Las medidas cautelares para proteger a las personas en riesgo de sufrir violencia doméstica o de género se ampliaron automáticamente y se recibieron denuncias penales por teléfono o *WhatsApp*.²⁴ Además, algunos poderes judiciales comenzaron a publicar en línea las versiones públicas de las sentencias que generaban con apoyo de *software* automatizado.²⁵

Por su parte, en Colombia, que es una república centralista, una ley específica define y regula la firma digital y las entidades de certificación que las emiten,²⁶ similar a la Ley de Firma Electrónica Avanzada mexicana. El Código General del Proceso refiere en su artículo 2º que *toda persona o grupo de personas tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio de sus derechos y la defensa de sus intereses*, y uno de los deberes del juez es *usar el Plan de Justicia Digital cuando se encuentre implementado en su despacho judicial*.²⁷ Otro ordenamiento dispone que el *Consejo Superior de la Judicatura debe propender por la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia*, permite a los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos para el cumplimiento de sus funciones,²⁸ y crea el Comité Técnico Interinstitucional, *encargado de implantar y desarrollar de manera coordinada los intercambios elec-*

21 CHÁVEZ ALOR, Jaime *et al.*, *op. cit.*, p. 24.

22 MÉXICO EVALÚA, *op. cit.*, p. 14.

23 *Ibidem*, pp. 26 y 33.

24 CHÁVEZ ALOR, Jaime *et al.*, *op. cit.*, p. 26.

25 MÉXICO EVALÚA, *op. cit.*, p. 35.

26 Ley 527 de 1999, por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones, (26 de julio de 2021), www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0527_1999.html.

27 Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, (26 de julio de 2021), http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html.

28 Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, artículo 95 (26 de julio de 2021), http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html

*trónicos entre todos los organismos que forman parte del Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales.*²⁹

Durante la pandemia, el poder ejecutivo, a través de sus facultades de estado de excepción, emitió medidas sobre los servicios digitales del poder judicial, las cuales fueron reguladas posteriormente por el Consejo Superior de la Judicatura y por la Jurisdicción Especial para la Paz.³⁰ Además, las audiencias presenciales se autorizaron solo para casos urgentes, y modificó la ley para permitir la celebración de audiencias virtuales como medida ante la contingencia sanitaria.³¹

En Chile, el 18 de junio de 2016 entró en vigor la Ley 20.886 que modifica el código de procedimiento civil para establecer la tramitación digital de los procedimientos judiciales.³² Su portal web permite presentar demandas o escritos y consultar resoluciones, notificaciones u otras actuaciones del tribunal.³³ En respuesta al exceso de casos en los tribunales familiares sobre pensiones alimenticias provocados por los efectos económicos de la pandemia, se creó un sitio web específico para procesarlos.³⁴ Asimismo, los jueces celebran audiencias virtuales informales para determinar si es viable celebrar una audiencia virtual formal y desarrollar interrogatorios o presentar pruebas.³⁵ Finalmente, a partir de la contingencia se adoptaron *medidas adicionales de seguridad cibernética, como el uso de tokens, nuevos chips de teléfonos celulares y VPNs para aumentar la seguridad y la privacidad de las herramientas digitales.*³⁶

Respecto a algunos países europeos, en España existe una ley específica que regula el uso de las TICs en la administración de justicia.³⁷ Consta de 56 artículos divididos en cinco títulos, y establece

²⁹ *Ibidem*, artículo 110.

³⁰ CHÁVEZ ALOR, Jaime *et al.*, *op. cit.*, p. 24.

³¹ *Ibidem*, pp. 26-27 y 31.

³² Ley 20886, Modifica el Código de Procedimiento Civil, para establecer la tramitación digital de los procedimientos judiciales, (26 de julio de 2021), <http://www.leychile.cl/N?i=1085545&f=2016-06-18&p=>.

³³ PODER JUDICIAL, REPÚBLICA DE CHILE, *Oficina Judicial Virtual*, (25 de julio de 2021), <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/home/index.php>.

³⁴ CHÁVEZ ALOR, Jaime *et al.*, *op. cit.*, p. 27.

³⁵ *Ibidem*, p. 32.

³⁶ *Ibidem*, p. 35.

³⁷ Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en

el uso obligatorio de medios e instrumentos electrónicos, regula la sede judicial electrónica,³⁸ las formas de identificación y autenticación, la tramitación electrónica de los procedimientos judiciales, el expediente, documento, copias y comunicaciones, todas ellas electrónicas, el esquema de interoperabilidad y seguridad, e incluye un anexo de definiciones.

Para hacer frente a la pandemia en el ámbito de la impartición de justicia, se emitió un real decreto-ley que habilita días normalmente inhábiles, amplía plazos procesales, regula un procedimiento especial y sumario para resolver cuestiones del derecho familiar directamente derivadas de la crisis sanitaria, como el régimen de custodia de menores o el pago de pensión alimenticia, así como casos de concursos mercantiles o liquidación de sociedades.³⁹ Para minimizar el riesgo de contagio, establece la celebración de actos procesales preferentemente por vía telemática, un sistema de atención al público por vía telefónica o a través del correo electrónico, e incluso prevé la creación de unidades judiciales para el conocimiento de asuntos derivados del COVID-19.

En el año 2000 se implementó un sistema electrónico de comunicación entre cortes y abogados en un tribunal de París, Francia, y esa experiencia fue desarrollada para crear un sistema nacional en 2005, llamado *e-Barreau*.⁴⁰ Este permite consultar datos de casos, enviar documentos electrónicos, firmar electrónicamente, enviar comunicaciones entre tribunales, e incluso remitir sentencias por medios digitales.⁴¹ Mediante decreto de 7 de abril de 2009 relativo a la comunicación electrónica ante los tribunales, se sentaron las normas del sistema de comunicaciones, que entraron en vigor hasta el 1 de enero de 2020.⁴² Debido a la pandemia, a través de ordenanzas del 25

la Administración de Justicia, (22 de julio de 2021). <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/07/05/18/con>.

38 MINISTERIO DE JUSTICIA, ESPAÑA, *Sede Judicial Electrónica*, (22 de julio de 2021), <https://sede-judicial.justicia.es/>.

39 Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, (6 de septiembre de 2021), <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/04/28/16/con>.

40 VELICOGNA, Marco, *et al.*, “e-Justice in France: the e-Barreau experience”, *Utrecht Law Review*, Utrecht, núm. 7(1), pp.163-187, <https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.153/>.

41 CONSEJO NACIONAL DE ABOGADOS, *e-barreau, Réseau Privé Virtuel des Avocats*, (25 de agosto de 2021), <https://ebarreau.fr/index.php>.

42 Arrêté du 7 avril 2009 relatif à la communication par voie électronique devant les tribunaux de grande instance, (17 de agosto de 2021), <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020506397>.

de marzo de 2020, se modificaron reglas procedimentales y plazos en casos no penales, y se habilitaron la comunicación por cualquier medio y algunos procedimientos sumarios.⁴³

3. Medidas implementadas en México antes de y durante la pandemia

Algunos poderes judiciales mexicanos incorporaron herramientas tecnológicas en sus procesos antes de la contingencia sanitaria.⁴⁴ Incluso la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ) sostuvo en 2016 que *las tecnologías de la información y las comunicaciones están siendo [incorporadas] en todos los terrenos de la vida actual, de manera que la justicia no puede ser ajena a ello.*⁴⁵ Sin embargo, como señala Lara Rivera, *existe una brecha importante en el uso de las tecnologías de información por parte de los operadores del sistema de justicia, tanto del ámbito federal como de las entidades federativas.*⁴⁶ A continuación se sintetizan algunas medidas adoptadas por algunas judicaturas mexicanas.

A. Poder Judicial de la Federación

La judicatura federal cuenta con un portal de servicios en línea que permite presentar demandas y promociones, consultar notificaciones, el expediente electrónico y documentos de acuerdos judiciales, e imprimir

⁴³ Ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété, (17 de agosto de 2021), <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2020/3/25/JUSC2008164R/jo/texte>; Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, (17 de agosto de 2021), <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2020/3/25/JUSX2008186R/jo/texte>.

⁴⁴ ARLEY ORDUÑA, Amada María, “El Poder Judicial en la era digital post-Covid”, *Hechos y Derechos*, México, núm. 59, septiembre-octubre de 2020, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/15035/15990>.

⁴⁵ ASOCIACIÓN MEXICANA DE IMPARTIDORES DE JUSTICIA, *Mesa 2 de la XI Asamblea General Ordinaria, Justicia del siglo XXI*, noviembre de 2016, (16 de mayo de 2021), https://www.amij.org.mx/XI%20AGO/mesa2_XI.html.

⁴⁶ LARA RIVERA, Jorge A., “Las tecnologías de la información y justicia penal a distancia”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y DÍAZ-ARANDA, Enrique (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Ciencias Penales*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, p. 56, <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/154>.

acuses.⁴⁷ Ha implementado su propia firma electrónica certificada (FIREL) para el ingreso al sistema.⁴⁸ En un primer momento solo era posible presentar amparos, pero actualmente sirve para iniciar cualquier proceso ante la judicatura federal. Durante la pandemia adoptó diversas medidas para evitar desplazamientos y contacto humano, como la atención prioritaria de casos urgentes, la posibilidad de presentar amparos exclusivamente por la vía digital en asuntos no urgentes,⁴⁹ y el trabajo escalonado y a distancia.

B. Poderes judiciales estatales

La Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en su artículo 154, fracción II, inciso 11, establece garantías de acceso y ejercicio de la función jurisdiccional, entre ellas, que el *procedimiento judicial se podrá tramitar a través de un sistema de justicia digital confiable*. Por su parte, los artículos 221 bis, 221 bis 1, 487 y 526 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza regulan la publicación electrónica de edictos, la presentación de declaraciones por cualquier medio electrónico audiovisual, y la publicación de sentencias en línea. Además, la Ley Sobre Gobierno Electrónico y Fomento al Uso de Tecnologías Digitales de Información para el Estado de Coahuila incluye al poder judicial local como sujeto obligado competente para expedir, administrar y revocar firmas electrónicas.

A raíz de la pandemia, y con los objetivos de reducir la presencia física de personas y respetar el principio de publicidad, las audiencias fueron transmitidas en tiempo real a través de un canal de *YouTube* accesible mediante una contraseña que la persona interesada debía

⁴⁷ PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Portal de servicios en línea*, (17 de julio de 2021), <https://www.serviciosenlinea.pjf.gob.mx/juicioenlinea>; Acuerdo General Conjunto Número 1/2014, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se regula la Integración de los expedientes impreso y electrónico, y el acceso a éste, así como las Notificaciones por vía Electrónica, mediante el uso de la FIREL, a través del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación previsto en el Artículo 3o. de la Ley de Amparo.

⁴⁸ Acuerdo General Conjunto número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico.

⁴⁹ FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS Y LITIGIO ESTRATÉGICO MEXICANO, *op. cit.*, pp. 9 y 11.

solicitar,⁵⁰ y desarrolló juicios orales penales completamente en línea, e incluso sentencias han sido emitidas en videoconferencia.⁵¹ Asimismo, capacitó a actores internos y externos sobre el uso y lineamientos de las plataformas digitales.⁵²

El poder judicial de Nuevo León ha implementado herramientas electrónicas desde 2005, y se considera que cuenta con uno de los marcos jurídicos más desarrollados en la materia. Así, el artículo 96, fracción XIII, de la Constitución local, señala que le corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia *acordar lo necesario para la implementación de dispositivos electrónicos necesarios para la realización de la función jurisdiccional*. Los artículos 44 a 87 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León regulan el funcionamiento del tribunal virtual, que es el sistema que permite presentar demandas y promociones, consultar acuerdos, notificaciones, generar plantillas personalizadas, entre otras funciones.⁵³ Su artículo 48 define conceptos como promoción, firma, página, acción, notificación, expediente, consulta y recepción, todos ellos electrónicos, entre otros. Al igual que Coahuila, cuenta con una Ley Sobre Gobierno Electrónico y Fomento al Uso de las Tecnologías de la Información del Estado, que regula el uso de los medios electrónicos y las TICs para asegurar la interoperabilidad entre cada uno de los poderes del Estado y la validez de la firma electrónica.

Debido a la pandemia, dicho poder judicial desarrolló un sistema electrónico para programar citas y disminuir la presencia simultánea de personas interesadas en revisar sus expedientes, *implementó un módulo en su Tribunal Virtual donde los usuarios registrados, [...] pueden acceder a una sala [...] habilitada para el público de tal manera que los asistentes puedan seguir la audiencia sin posibilidad de intervenir en ella*, e impartió sesiones de capacitación a funcionarios y usuarios.⁵⁴

⁵⁰ MÉXICO EVALÚA, *op. cit.*, p. 26.

⁵¹ *Ibidem*, p. 33.

⁵² *Ibidem*, pp. 27-28.

⁵³ PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Tribunal Virtual*, (22 de julio de 2021), <https://tribunalvirtual.pjenl.gob.mx/tv20/>.

⁵⁴ MÉXICO EVALÚA, *op. cit.*, pp. 22 y 27.

Asimismo, ha dispuesto computadoras en sus instalaciones para que las partes o público en general puedan atender audiencias en caso de no contar con dispositivos electrónicos, publica datos en un micrositio sobre su desempeño durante la pandemia, y sus sistemas facilitan el trabajo a distancia, por lo que su funcionamiento ha continuado durante la contingencia.⁵⁵

La Ciudad de México implementó mecanismos de justicia en línea previamente a la pandemia, pero fue hasta julio de 2021 que reformó su Constitución local para establecer en sus artículos 6, apartado H y 35, apartado A, segundo párrafo, que, con el objetivo de *garantizar el acceso a la justicia de forma ágil y oportuna*, los órganos de impartición de justicia implementarán mecanismos mediante el uso de las TICs para *tramitar los procesos jurisdiccionales en todas sus instancias de manera alternativa y adicional a su tramitación escrita* y que *todos los órganos jurisdiccionales contarán con un Sistema de Justicia Electrónica que garantice la interoperabilidad e interconexión entre los sistemas que utilicen*.

Asimismo, el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se reforma el apartado H, del artículo 6; y se adiciona un párrafo segundo al apartado A, del artículo 35, ambos de la Constitución Política de la Ciudad de México, dispone que *se deberán implementar las plataformas, sistemas y herramientas tecnológicas necesarias para la modernización y adecuado funcionamiento del Sistema de Justicia Digital, de manera paulatina y de acuerdo a su propia suficiencia presupuestal*, y enuncia las siguientes herramientas: expediente, firma, sellos y documentos, todos ellos electrónicos, oficialía de partes virtual, comunicaciones, exhortos, oficios, audiencias, notificaciones y demás diligencias judiciales mediante el uso del correo electrónico, mensaje de datos, videograbación, videoconferencia o cualquier otro formato electrónico que lo permita. En su portal en línea, actualizado durante la pandemia, se pueden encontrar los siguientes servicios: sistema integral para la consulta de resoluciones (SICOR), sistema de citas para juzgados civiles del proceso escrito, sistema de oficialía de partes virtual (OPV) para promover demandas y escritos posteriores, citas por internet para

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 28, 30 y 40.

diversas oficialías, mediación y facilitación en línea en algunos asuntos civiles, familiares y mercantiles, solicitud de informe de testamento, sistema integral de consulta de expedientes (SICE), y la plataforma integral de cobro (PIC).⁵⁶ En materia penal, durante la contingencia se crearon cubículos de telepresencia para proteger la salud y agilizar la comunicación entre imputados y jueces.

Según las organizaciones Transparencia Mexicana y Tojil, al 12 de agosto de 2020, solo nueve poderes judiciales contaban con un tribunal electrónico, es decir, con *todos los mecanismos digitales para operar el llamado “juicio en línea”: recepción de escrito inicial y subsecuentes, consulta y notificación de acuerdos, celebración de audiencias y emisión de sentencia por vía digital*, 17 recibían escritos iniciales en línea, 15 recibían promociones no iniciales, 21 habilitaron las notificaciones en línea, 28 permitían consultar acuerdos digitales, solo 9 requerían firma digital, y 22 permitían el desarrollo de audiencias de materias distintas a la penal a través de videoconferencia, aunque únicamente Nuevo León y Coahuila proveían el acceso a las audiencias penales de manera remota.⁵⁷

El ámbito mercantil es probablemente el más desarrollado en materia de justicia digital.⁵⁸ Según la CONATRIB, al 30 de junio de 2018, 22 tribunales estatales contaban con un sistema de asignación y monitoreo de salas de audiencias, así como con un sistema de notificaciones, 15 tribunales habían adoptado un sistema de gestión judicial, y solo 12 tenían un sistema de estadística judicial.⁵⁹

Para agrupar los mecanismos reseñados, la asociación civil México Evalúa documentó un conjunto de buenas prácticas de justicia digital a nivel mundial y las clasificó según el tipo de beneficiarios (institucionales, usuarios y público en general), el grado de sofisticación (sencillo o so-

⁵⁶ PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Trámites en línea*, (17 de agosto de 2021), <https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/tramites-linea>.

⁵⁷ TRANSPARENCIA MEXICANA, *op. cit.*

⁵⁸ COMISIÓN NACIONAL DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CONATRIB) *et al.*, *Hacia una Justicia Digital: diagnóstico de los sistemas tecnológicos en los Poderes Judiciales*, México, 2019, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/487196/Hacia_una_Justicia_Digital_portal.pdf.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 15-16.

fisticado), y según el momento o fase del proceso judicial en la que incidía (activación, tramitación y ejecución).⁶⁰

Como se ve, las medidas para promover el acceso a los poderes judiciales son heterogéneas, y suponen el diseño, desarrollo y aplicación de tecnologías en todas las etapas de los procesos jurisdiccionales. Además, las herramientas no son necesariamente excluyentes, y en ocasiones se presentan separadas. Por ejemplo, el tribunal virtual implica la posibilidad de presentar documentos electrónicos y consultarlos, pero una judicatura puede contar con la segunda sin haber adoptado el primero. Para el desarrollo de un ordenamiento coherente, a continuación se sintetiza el marco normativo vigente que establece los alcances y límites de los principales derechos implicados en la justicia digital.

III. MARCO NORMATIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA Y A LAS TECNOLOGÍAS EN MÉXICO

En el presente apartado se desarrolla el marco normativo del derecho de acceso a la justicia y a las TICs, considerando fuentes internacionales, normas nacionales de tipo general y federal, y la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

1. Normas internacionales

En primer lugar, el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que *toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley*.⁶¹ Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en sus artículos 2.3, 9, 10 y 14, regula las garantías mínimas que los Estados Parte deben cumplir para asegurar

⁶⁰ MÉXICO EVALÚA, *op. cit.*, pp. 6-7.

⁶¹ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

procedimientos administrativos o judiciales justos.⁶² Un fundamento de fuente internacional más reciente se encuentra en el objetivo 16 y la meta 16.3 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que busca *garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos*.⁶³ En el ámbito interamericano, los artículos 7, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) prevén un conjunto de garantías judiciales, y establecen el derecho a un recurso efectivo.⁶⁴

Se coincide con Loretta Ortiz Ahlf al resumir que:

el derecho internacional de los derechos humanos determina como contenido sustantivo mínimo del derecho de acceso a la justicia, el siguiente: acceso a la jurisdicción; a un juez competente, imparcial y predeterminado por ley; a la tutela judicial efectiva; a un juicio justo; a la igualdad ante la ley y los tribunales de justicia; a la no discriminación; [...] derecho a la defensa y asistencia letrada; a comunicarse con su defensor en forma confidencial, sin demora y sin censura; disponer del tiempo necesario y de los medios adecuados para su defensa; a ser informado de manera inmediata y comprensible de sus derechos; [...] a ser juzgado dentro de un plazo razonable; a no ser juzgado dos veces por un mismo delito; [...] a un intérprete o traductor; [...] a un recurso efectivo ante tribunales superiores competentes, independientes e imparciales.⁶⁵

De igual importancia son las disposiciones internacionales que establecen expresamente el derecho de acceso a la justicia de grupos en situación de vulnerabilidad. Como señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos, durante la pandemia *es indispensable que se garantice el acceso a la justicia y a los mecanismos de denuncia, y se debe priorizar a ciertos grupos discriminados o excluidos de los*

⁶² ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Nueva York, Estados Unidos, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

⁶³ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/70/1*, 25 de septiembre de 2015.

⁶⁴ ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

⁶⁵ ORTIZ AHLF, Loretta, *op. cit.*, pp. 6-7.

sistemas de justicia, tales como las mujeres, indígenas, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, personas en situación de calle, entre otros.⁶⁶

Así, el artículo 13, incisos 1 y 2 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone que *los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento, y que promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia.*⁶⁷

Por su parte, el artículo XXX, párrafo 4, inciso c, de la Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que los Estados deben *garantizar que las mujeres, niños y niñas indígenas vivan libres de toda forma de violencia, [...] y garantizarán el derecho de acceso a la justicia, la protección y reparación efectiva de los daños causados a las víctimas.*⁶⁸

De manera similar, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”, en su artículo 4, inciso g, señala que los derechos humanos de las mujeres comprenden, entre otros, *el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos.* Según los incisos f y g del artículo 7, uno de los deberes de los Estados es establecer procedimientos legales justos y eficaces que incluyan medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos, así como prever los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a la reparación del daño.⁶⁹

⁶⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *COVID-19 y Derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*, Declaración 1/20, 9 de abril de 2020, San Pedro, San José, Costa Rica, p. 3.

⁶⁷ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Nueva York, Estados Unidos, 13 de diciembre de 2006.

⁶⁸ ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Resolución AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), 14 de junio de 2016.

⁶⁹ ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”*, 9 de junio de 1994.

En síntesis, de la normativa internacional se desprende el deber de los Estados de establecer recursos idóneos y efectivos, tanto jurisdiccionales como administrativos, para proteger, promover, garantizar y hacer respetar los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación. Se considera que la idoneidad y eficacia de los mecanismos pueden ser incrementadas mediante las TICs, porque estas podrían reducir los costos y barreras para acceder al sistema judicial.

2. Normas nacionales

El artículo 17 constitucional, que se ha propuesto reformar para incorporar la justicia digital, fundamenta el derecho de acceso a la justicia en México. Su segundo párrafo establece que *toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, y que su servicio será gratuito.*

Anivel legal, algunas legislaciones procesales consagran y desarrollan el derecho de acceso a la justicia, y algunos ordenamientos permiten u ordenan el uso de medios electrónicos. Por ejemplo, el artículo 2 del Código Nacional de Procedimientos Penales señala que uno de sus objetos es establecer las normas para *contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito.* Conforme al artículo 109, fracción II, un derecho de la víctima u ofendido es que el ministerio público, sus auxiliares y el órgano jurisdiccional le faciliten el acceso a la justicia.

En materia procesal civil federal, el único artículo que menciona expresamente el acceso a la justicia del Código Federal de Procedimientos Civiles es el 222 bis, al establecer que el juez deberá considerar los usos, costumbres y especificidades culturales de las personas indígenas al dictar su resolución, con el fin de garantizarles el acceso pleno a la jurisdicción del Estado. La ausencia de previsión de las TICs en este conjunto normativo brinda una oportunidad para incorporarlas.

De la misma forma, existen diversas leyes vigentes que prevén el acceso a la justicia como derecho de grupos y personas en situaciones de

vulnerabilidad. Es fundamental que el creador de la ley las contemple para promover los derechos de las minorías y generar regímenes de igualdad sustantiva. Una primera ley transversal es la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que en su artículo 9, fracción XI, establece que se considera discriminación impedir o limitar el acceso a la procuración e impartición de justicia.

Algunas disposiciones más específicas se encuentran en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, cuyos artículos 26, fracción I, y 34 undecies, señalan que el Estado mexicano debe considerar como parte de la reparación del daño el derecho a la justicia pronta, expedita e imparcial, y que a ninguna mujer o niña y sus hijas e hijos en situación de violencia que solicite orden de protección se le podrá requerir que acredite algún elemento que impida su derecho al acceso a la justicia.

Por otra parte, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad contiene un capítulo referido expresamente al acceso a la justicia, disponiendo en sus artículos 28 a 31 la obligación de proveer un trato digno y apropiado en procedimientos administrativos y judiciales, peritos especializados en discapacidades, intérpretes y documentos en Braille, programas de sensibilización al personal y recursos para comunicación, y ayudas técnicas y humanas en las instituciones de administración e impartición de justicia. Se estima que las TICs pueden ser de gran utilidad para que los procesos sean más accesibles a las personas con discapacidad.

En relación con las personas indígenas, el artículo 4 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas busca garantizar los derechos humanos a la no discriminación y acceso a la justicia, y el artículo 10 señala que *el Estado garantizará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes*. De nueva cuenta, las herramientas tecnológicas brindarían la posibilidad de acercar los sistemas estatales de justicia a las personas y comunidades indígenas, por ejemplo, mediante videoconferencias con traductores o intérpretes.

Ahora bien, el elemento tecnológico ha sido desarrollado en diversas leyes nacionales y federales. Por ejemplo, en materia penal, Código Nacional de Procedimientos Penales, en sus artículos 51, 71,

tercer párrafo, 83, 85, segundo párrafo y 87, permite utilizar medios electrónicos durante todo el proceso, incluso para presentar denuncias o querellas en línea y darles seguimiento. Asimismo, establece que la videoconferencia en tiempo real u otras formas de comunicación que se produzcan con nuevas tecnologías podrán ser utilizadas para recibir y transmitir pruebas y realizar otros actos procesales. También prevé la posibilidad de notificar a las partes por medios electrónicos, permitiendo el uso de la firma digital, así como la existencia de las sentencias en medios informáticos.

En materia laboral, la Ley Federal del Trabajo fue reformada para armonizar la reforma constitucional que, entre otros cambios, trasladó los conflictos laborales desde la esfera del poder ejecutivo en las juntas de conciliación y arbitraje hacia los tribunales laborales del poder judicial. Sus artículos 721, 726, párrafo segundo, 744, párrafo primero y 747, fracción IV, permiten el uso de medios electrónicos para desarrollar los procesos y, aunque no lo definen, prevén la existencia de un sistema digital para certificar actas, permiten almacenar videograbaciones y realizar notificaciones, y disponen que las audiencias se registrarán por medios electrónicos y se elaborará un expediente electrónico.

Por su parte, la Ley de Amparo, a través del artículo 3, otorga la opción a las personas de presentar su escrito inicial y las promociones subsecuentes en forma impresa o mediante las tecnologías de la información. Este ordenamiento también prevé un sistema electrónico, la firma electrónica para ingresar al mismo, y regula las notificaciones por vía electrónica. Además, el artículo 29, fracción I, de la Ley de Firma Electrónica Avanzada, dispone que el Poder Ejecutivo Federal podrá suscribir convenios de coordinación con el poder judicial federal para el reconocimiento de certificados digitales homologados. Esta disposición permite dar operatividad a la firma electrónica que este último emite para poder promover un juicio de amparo o federal. También posibilitaría reconocer la validez de las firmas digitales emitidas por poderes judiciales locales.

Ahora bien, respecto al derecho de acceso a las TICs, el párrafo tercero del artículo 6 de la Constitución establece el deber del Estado de garantizarlo, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet, y de

garantizar a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento mediante una política de inclusión digital universal.

A nivel legal, el artículo 3, fracción X de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión define la *cobertura universal* como *el acceso de la población en general a los servicios de telecomunicaciones [...], bajo condiciones de disponibilidad, asequibilidad y accesibilidad*, y la fracción XLIII del mismo artículo señala que la política de inclusión digital universal es el:

conjunto de programas y estrategias emitidos por el Ejecutivo Federal orientadas a brindar acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, incluyendo el Internet de banda ancha para toda la población, haciendo especial énfasis en sus sectores más vulnerables, con el propósito de cerrar la brecha digital existente entre individuos, hogares, empresas y áreas geográficas de distinto nivel socioeconómico, respecto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías.

El artículo 9, fracciones III y VII de la misma ley, señala que a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponde *planear, fijar, instrumentar y conducir las políticas y programas de cobertura universal y cobertura social y establecer programas de acceso a banda ancha en sitios públicos que identifiquen el número de sitios a conectar cada año de manera progresiva, hasta alcanzar la cobertura universal*. Además, el título décimo contiene un capítulo único referente a la cobertura universal, y su artículo 211 dispone que *el objetivo del programa de cobertura social es incrementar la cobertura de las redes y la penetración de los servicios de telecomunicaciones en zonas de atención prioritaria*.

Finalmente, existen algunos instrumentos administrativos que fundamentan la política pública de ampliación del acceso a internet, tales como el Acuerdo por el que se crea CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2019, o el Acuerdo por el que se da a conocer el Programa de Conectividad en Sitios Públicos 2020-2021 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado el 16 de abril de 2021.

3. *Jurisprudencia convencional*

Existen múltiples criterios de fuente internacional que desarrollan el significado, alcances, características y límites del derecho de acceso a la justicia. En general, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que *los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones a los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1)*.⁷⁰ En la misma sentencia aseveró que es *indispensable que las agencias policiales y jurisdiccionales ofrezcan mecanismos de denuncia accesibles y que aquellos sean difundidos para el conocimiento de los individuos*.⁷¹ Se estima que las TICs pueden formar parte del conjunto de dichos mecanismos, y no solamente para presentar denuncias, sino para iniciar cualquier proceso judicial.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha interpretado que las garantías contenidas en el artículo 8 de la Convención Americana no se limitan a los recursos judiciales, sino que son el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos, ya sea una actuación u omisión dentro de un proceso administrativo sancionatorio o jurisdiccional.⁷² Finalmente, estableció que *cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, viola el derecho de acceso a la justicia*.⁷³

⁷⁰ Corte IDH, Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de marzo de 2020”, Serie C No. 402, párrafo 173, https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias/seriec_402_esp.pdf.

⁷¹ *Ibidem*, párrafo 176.

⁷² Corte IDH, Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú. “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016”, Serie C No. 319, párrafo 209, https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias/319_CasoPolloRiveravsPeru_FondoReparacionesCostas.html.

⁷³ Corte IDH, Caso Cantos Vs. Argentina. “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002”, Serie C No. 97, párrafo 50, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_97_esp.pdf.

4. *Jurisprudencia nacional*

Por un lado, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación ha interpretado el significado, alcances y límites del derecho de acceso a la justicia, al menos desde 1994, y con peculiaridades según las diversas materias, como la fiscal, la administrativa o la laboral. Mientras que algunos criterios tienden a maximizar el derecho, otros lo restringen. Por otro lado, los tribunales federales han emitido pocos criterios relativos a la justicia digital, debido a que es un tema novedoso en México. A continuación se sintetizan algunas tesis jurisprudenciales de Tribunales Colegiados de Circuito y de la Suprema Corte.

Primero se encuentra una jurisprudencia de 2013 basada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señalando que para satisfacer el derecho de acceso a la justicia, el Estado debe prever un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de derechos, y su existencia formal es insuficiente porque el recurso debe ser idóneo, sencillo y rápido para alcanzar la protección judicial. Además, ese derecho humano es uno de los pilares básicos de todo Estado de derecho y, en consecuencia, los órganos jurisdiccionales deben evitar prácticas que tiendan a denegarlo o limitarlo.⁷⁴

Otro tribunal colegiado sostuvo que el respeto al derecho de acceso a la justicia no debe estar sujeto a requisitos innecesarios o excesivos.⁷⁵ El mismo órgano interpretó que a las autoridades que ejerzan actos materialmente jurisdiccionales y las dependencias del Poder Ejecutivo que resuelvan procedimientos administrativos no contenciosos también les son aplicables las subgarantías de prontitud, eficacia y expeditez

⁷⁴ “ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN EVITAR, EN TODO MOMENTO, PRÁCTICAS QUE TIENDAN A DENEGAR O LIMITAR ESE DERECHO”, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis [J.]: I.4o.A. J/103, T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, tomo 3, enero de 2013, p. 1695, Reg. digital 2002436.

⁷⁵ “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADVIERTAN QUE EL RESPETO A LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE ACCESO A LA JUSTICIA, GARANTÍA DE AUDIENCIA Y TUTELA JURISDICCIONAL SE SUPEDITA A REQUISITOS INNECESARIOS, EXCESIVOS, CARENTES DE RAZONABILIDAD O PROPORCIONALIDAD, EN EJERCICIO DE AQUÉL, DEBEN ANALIZAR PREPONDERANTEMENTE TAL CIRCUNSTANCIA, AUN CUANDO NO EXISTA CONCEPTO DE VIOLACIÓN O AGRAVIO AL RESPETO”, Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, Tesis [J.]: VI.3o.(II Región) J/3, T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XX, mayo de 2013, tomo 2, p. 1093. Reg. digital: 2003521.

contenidas en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución, porque ambas son manifestaciones del poder público.⁷⁶

Se encuentra una tesis jurisprudencial de un tribunal colegiado de circuito que precisa el alcance del derecho de acceso a la justicia, al señalar que para que pueda ser ejercido es necesario cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia, lo cual brinda certeza jurídica. Además, no puede ejercerse en cualquier tiempo. Es decir, si la demanda no se presenta dentro del plazo establecido, o los quejosos no impugnan oportunamente las determinaciones tomadas por la autoridad responsable, no se viola ese derecho.⁷⁷

Respecto a los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe una tesis jurisprudencial de la Primera Sala que señala las tres etapas del derecho de acceso a la justicia, a las que corresponden tres derechos:

- (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte;
- (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso; y,
- (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas.

La tesis también precisa que esos derechos son aplicables tanto a los procedimientos seguidos ante jueces y tribunales del poder judicial, como a aquellos seguidos ante autoridades que realicen funciones

⁷⁶ “SUBGARANTÍAS DE PRONTITUD, EFICACIA Y EXPEDITEZ CONTENIDAS EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO SON PRIVATIVAS DEL ÁMBITO JUDICIAL, SINO QUE SU DIMENSIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA COMPRENDE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER NO CONTENCIOSO SEGUIDOS ANTE LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO”, Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, Tesis [J.]: XXVII.3o. J/16, T.C.C., *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 14, enero de 2015, tomo II, p. 1691. Reg. digital 2008230.

⁷⁷ “ACCESO A LA JUSTICIA. ES UN DERECHO LIMITADO, POR LO QUE PARA SU EJERCICIO ES NECESARIO CUMPLIR CON LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA, ASÍ COMO DE OPORTUNIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO”, Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, Tesis [J.]: XI.1o.A.T. J/1 (10a.), T.C.C., *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXVI, tomo 1, noviembre de 2013, p. 699, Reg. digital 2004823.

materialmente jurisdiccionales, como los tribunales dependientes del poder ejecutivo.⁷⁸

Ya que la implementación de las tecnologías empleadas en los procesos judiciales es relativamente reciente en México, existen pocos criterios al respecto. Por ejemplo, la Segunda Sala estableció la tesis jurisprudencial de rubro: *FIRMA ELECTRÓNICA. ES VÁLIDA LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO QUE LA CONTIENE, PRESENTADA MEDIANTE EL EMPLEO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, AUN CUANDO NO EXISTA CONVENIO DE COORDINACIÓN CON EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*, y argumenta que la autenticación de la autoridad local es suficiente para garantizar la seguridad electrónica e interconexión confiable a las personas.⁷⁹

A partir de lo expuesto, se considera que las TICs pueden fungir como herramienta para que los recursos judiciales sean instrumentos idóneos y efectivos para la protección de derechos. Sin embargo, los criterios jurisprudenciales tienden a diferir cuando interpretan lo dispuesto en los acuerdos generales. Por ello, contar con una regulación a nivel legal reduciría el margen de interpretación judicial y la heterogeneidad entre sistemas jurídicos e informáticos. A continuación se reseñan las iniciativas presentadas durante la LXIV Legislatura que buscan garantizar el derecho de acceso a la justicia a través de las TICs.

⁷⁸ “DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN”, Primera Sala, Tesis [J.]: 1a./J. 103/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, tomo I, p. 151. Reg. digital 2015591.

⁷⁹ Tesis [J.]: 2a./J. 19/2018 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 53, abril de 2018, tomo I, p. 623. Reg. digital 2016520.

IV. ANÁLISIS DE INICIATIVAS SOBRE JUSTICIA DIGITAL

1. *Iniciativas de reforma al artículo 17 constitucional en materia de justicia digital*

A. *Iniciativa del 8 de julio de 2020*

El senador Ricardo Monreal Ávila (MORENA) presentó ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional que en su exposición de motivos propone cinco modificaciones principales: la obligación de todos los órganos jurisdiccionales de implementar progresivamente el sistema de justicia en línea, el establecimiento de tribunales virtuales, la opción de tramitar todo el proceso judicial en línea, la formación del expediente electrónico y el acceso al mismo mediante la firma electrónica.⁸⁰ Sin embargo, el texto normativo propuesto no contiene todas los elementos mencionados, ya que solo señala el propósito de garantizar el acceso a la justicia de forma ágil y oportuna, que todos los tribunales implementarán las TICs, y que todos los procesos e instancias se podrán tramitar en línea, remitiendo el desarrollo de estos aspectos a la ley ordinaria.

Para justificar la propuesta, el iniciante desarrolla el marco normativo del derecho de acceso a la justicia y a las TICs, expone ejemplos de implementación en Países Bajos, Finlandia, Singapur, Chile y México a nivel federal y estatal (Coahuila, Nuevo León), proporciona datos sobre acceso a internet en México, señala los beneficios de la justicia en línea, tales como: ahorro de recursos (papel, empleados, tiempo), celeridad, accesibilidad a grupos vulnerables, publicidad, transparencia, imparcialidad e intercambio seguro de documentos. Finalmente,

⁸⁰ MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un nuevo párrafo cuarto y se recorren los subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de impartición de justicia digital*, (Cámara de Senadores), Gaceta del Senado, núm. LXIV/2SPR-29/109832, 8 de julio de 2020, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-07-08-1/assets/documentos/Inic_Morena_Sen_Ricardo_Monreal_Art_17_CPEUM.pdf.

argumenta que la emergencia sanitaria de COVID-19 justifica la necesidad de un sistema de impartición de justicia en línea.⁸¹

B. Iniciativa del 6 de octubre de 2020

Otra iniciativa similar fue presentada por el senador Damián Zepeda Vidales (PAN) y la senadora Xóchitl Gálvez Ruiz (PAN), con el propósito explícito de garantizar el acceso a la justicia.⁸² Propone adicionar un párrafo cuarto al artículo 17 constitucional para establecer que los órganos jurisdiccionales federales y locales deberán garantizar *el acceso a la justicia digital, mediante el uso de tecnologías de la información*, e implementar expedientes electrónicos, videoconferencias para desarrollar audiencias y otros actos, y un sistema electrónico que permita promover, tramitar y consultar acuerdos, notificaciones, resoluciones y sentencias. Además, precisa que la ley establecerá los procesos que deban ser presenciales.

Los iniciantes argumentan que la justicia digital puede lograr mayor eficiencia en la resolución de casos, ahorrar recursos, y mayor acceso, información y transparencia de los procesos judiciales. Al igual que la iniciativa anterior, reiteran la obligación del Estado mexicano de garantizar el acceso a las TICs y al internet, proporcionan ejemplos (Chile, Finlandia, Países Bajos, Portugal, Israel, Inglaterra), y concluyen que, a pesar de los avances a nivel federal y en algunos estados, es necesario extender el acceso a la justicia digital en todos ellos.⁸³

⁸¹ La iniciativa fue dictaminada por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, y aprobada por la cámara de origen el 11 de marzo de 2021. La minuta, analizada líneas más abajo, fue recibida el día 17 de julio de 2020 por la cámara revisora, en este caso la de diputados. Al 29 de agosto de 2021, continúa pendiente de ser dictaminada.

⁸² ZEPEDA VIDALES, Damián y GÁLVEZ RUIZ, Xóchitl, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia digital*, (Cámara de Senadores), Gaceta del Senado, núm. LXIV/3PPO-26/112737, 6 de octubre de 2020, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-10-06-1/assets/documentos/Inic_PAN_Sen_Damian_Zepeda_art_17_CPEUM.pdf.

⁸³ Esta iniciativa corrió la misma suerte que la anteriormente reseñada, por lo que al 19 de agosto de 2021 la minuta continúa pendiente de ser dictaminada en la cámara revisora.

C. Iniciativa del 2 de septiembre de 2020

El senador Ricardo Monreal Ávila (MORENA) presentó una segunda iniciativa que propone reformar el segundo párrafo y adicionar un tercer y cuarto párrafos al artículo 17 constitucional.⁸⁴ El texto normativo propuesto menciona explícitamente el objetivo de contribuir a garantizar el acceso a la justicia. Para alcanzarlo, señala que los tribunales, sin especificar cuáles, incorporarán las TICs. Establece dos herramientas, la firma y el expediente electrónicos, y algunas de sus características. La firma electrónica será emitida por autoridad competente, el medio de acceso al sistema digital del poder judicial para enviar o recibir información, y producirá los mismos efectos que la firma autógrafa. La propuesta asegura el valor probatorio del expediente electrónico. Finalmente, reitera la gratuidad del servicio sin importar si se ofrece de forma presencial o digital.

En la exposición de motivos se afirma que las herramientas tecnológicas son una solución ante los límites de la presencia física, garantizan el acceso al servicio de impartición de justicia, y favorecen la transparencia y agilidad de los procesos judiciales. El iniciante enlista los instrumentos normativos que fundamentan la implementación de herramientas digitales a nivel federal, y advierte que existe una falta de armonización del sistema de justicia digital en el ámbito local que la iniciativa busca eliminar. Asevera que establecer la firma electrónica a nivel constitucional favorecería la coexistencia de las distintas firmas ya existentes, como la FIREL del Poder Judicial de la Federación, la e.FIRMA del Servicio de Administración Tributaria y las de los tribunales locales, y propone que la primera sea compatible para iniciar procesos a nivel local.

Se debe señalar que la justicia digital incluye más herramientas que la firma y el expediente digitales. Por ende, se considera suficiente establecer la posibilidad de utilizar las tecnologías, pero innecesario

⁸⁴ MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de digitalización de procesos judiciales*, (Cámara de Senadores), Gaceta del Senado, núm. LXIV/3PPO-2/111741, 2 de septiembre de 2020, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-09-02-1/assets/documentos/Inic_Morena_Sen_Monreal_Art_17_Procesos_Judiciales.pdf.

especificarlas en el texto constitucional, pues su desarrollo se podría elaborar a nivel legal y reglamentario.⁸⁵

2. Minuta y adendum de comisiones senatoriales sobre iniciativas de justicia digital

Las dos primeras iniciativas previamente sintetizadas fueron dictaminadas en conjunto por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores.⁸⁶ Dichos órganos coincidieron en que, considerando las necesidades que ha impuesto la pandemia de COVID-19, *las TIC representan una oportunidad inusitada para facilitar el acceso de todas las personas a los procedimientos judiciales*. Así, en un primer momento propusieron un texto normativo para adicionar un párrafo cuarto al artículo 17 de la Constitución, pero lo modificaron mediante un adendum.⁸⁷

El adendum del dictamen mantuvo el propósito explícito de contribuir a garantizar el acceso a la justicia de forma ágil, oportuna e incluyente, pero modificó la mención a los órganos jurisdiccionales obligados para hacerla más general. La propuesta señala que los poderes judiciales deberán implementar sistemas de justicia digital mediante el uso de las TICs para resolver en línea los procesos y procedimientos jurisdiccionales en todas sus etapas, y permitir la consulta e integración de expedientes electrónicos. Finalmente, remite a la ley para establecer los actos que deban ser presenciales.

⁸⁵ Respecto al trámite legislativo, la iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, pero a diferencia de las dos iniciativas previamente sintetizadas, continúa pendiente en la cámara de origen.

⁸⁶ COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, *Dictamen respecto de dos iniciativas con proyecto de decreto por las que se reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia digital*, (Cámara de Senadores), Gaceta del Senado, núm. LXIV/3SPO-110/116063, 11 de marzo de 2021, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-03-11-1/assets/documentos/Dic_Com_PC_Justicia_Digital.pdf.

⁸⁷ COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, *Adendum con propuestas de modificación que presentan las Senadoras Presidentes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda al Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia digital*, (Cámara de Senadores), Gaceta del Senado, núm. LXIV/3SPO-110/116063, 11 de marzo de 2021, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-03-11-1/assets/documentos/Adendum_Dict-JUSTICIA-DIGITAL.pdf.

Respecto al régimen transitorio, se otorgan plazos a los congresos federal y locales para legislar, permite desarrollar la legislación mediante los acuerdos generales de los poderes judiciales federal y estatales ya vigentes y nuevos, así como suscribir acuerdos de interconexión y tecnología entre órganos jurisdiccionales. Sin embargo, eliminó el artículo transitorio que preveía que los poderes legislativo y ejecutivo deben considerar recursos para la implementación progresiva de la justicia digital.

El dictamen fue aprobado en la Cámara de Senadores el 11 de marzo de 2021 por 98 votos a favor y ningún voto en contra ni abstenciones.⁸⁸ La minuta fue remitida a la Cámara de Diputados y publicada en la Gaceta Parlamentaria el día 17 del mismo mes y año.⁸⁹

3. Iniciativa de Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares

El 3 de junio de 2020, las diputadas Ma. del Pilar Ortega Martínez (PAN) y Janet Melanie Murillo Chávez (PAN) presentaron, y otras 13 suscribieron, una iniciativa que plantea expedir el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, conforme a lo previsto en el artículo 73, fracción XXX de la Constitución.⁹⁰ Inclusive, el 12 de mayo de 2021, la Primera Sala de la Suprema Corte concedió un amparo respecto a la omisión de legislar en el plazo establecido por la misma.⁹¹

Respecto al tema bajo análisis, la iniciativa propone que las y los jueces vigilen la digitalización de todos los documentos presentados y la información relacionada con los expedientes en el sistema.⁹² Las y los

⁸⁸ Disponible en: <https://www.senado.gob.mx/sgsp/votaciones/64/3/Votacion-2-110321.pdf>.

⁸⁹ CÁMARA DE SENADORES, *Minuta con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia digital*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, núm. 5740-I, 17 de marzo de 2021, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/mar/20210317-I.pdf>.

⁹⁰ ORTEGA MARTÍNEZ, Ma. del Pilar y MURILLO CHÁVEZ, Janet Melanie, *Iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIII, número 5532-I, 3 de junio de 2020, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/jun/INIS-03-JUN/Ini-0603-39.pdf>.

⁹¹ Amparo en revisión 265/2020, Min. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Primera Sala. Votado por unanimidad de cinco votos el 12 de mayo de 2021, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=271584>.

⁹² ORTEGA MARTÍNEZ, Ma. del Pilar y MURILLO CHÁVEZ, *op. cit.*, pp. 59-60, artículo 118.

secretarios cuidarán que cada documento y resolución sea incorporado en el expediente electrónico y en el impreso, y que ambos coincidan.⁹³ Este también incluirá pruebas y otros anexos, y se garantizará su seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad.⁹⁴ Se prevé que jueces, juezas, secretarios y secretarias cuenten con firma electrónica para certificar los actos que realicen, y que las partes la puedan utilizar para autenticar los documentos que presenten.⁹⁵

Se busca mayor agilidad en las notificaciones al proponer que las partes puedan señalar como domicilio para recibirlas la dirección electrónica del sistema informático del órgano jurisdiccional, y si así lo hacen, las notificaciones personales se practicarán por medios electrónicos.⁹⁶ La notificación se tendrá por practicada a partir del acuse de recibo electrónico que genere el sistema.⁹⁷ La propuesta exige que para tener acceso al sistema informático, los interesados deberán hacer el trámite ante el poder judicial respectivo. Se debe señalar que este puede ser muy costoso para algunas personas. Por ende, se podrían buscar vías para facilitar el acceso electrónico sin necesidad de demasiados requisitos, como realizar un registro digital o presencial, o contar con la firma electrónica.

Una vez iniciado el proceso, se propone el desarrollo de audiencias, incluidas las de desahogo de pruebas, por videoconferencia o *cualquier otro medio técnico, electrónico, informático y telemático que posibilite la comunicación e interacción visual, auditiva y verbal*.⁹⁸ Destaca que, a raíz de la pandemia de COVID-19, se prevé que en los casos de emergencia sanitaria o desastre natural declarada por la autoridad, el uso de dichos medios será prioritario para dar continuidad a los procesos.⁹⁹ Los desahogos de pruebas serían grabados en audio y video, y todas las audiencias se registrarían por medios electrónicos, o cualquier otro que permita garantizar la fidelidad e integridad de la información, la

⁹³ *Ibidem*, p. 64, artículo 128.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 65, artículo 130.

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 60 y 64, artículos 119 y 127.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 79, artículo 174.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 83, artículo 184.

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 91 y 114, artículos 201 y 267.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 91, artículo 201.

conservación y reproducción de su contenido y el acceso al mismo.¹⁰⁰

Destacan dos artículos transitorios propuestos porque se consideran un acierto de técnica legislativa.¹⁰¹ El noveno establece mecanismos de control parlamentario para que las comisiones de justicia de ambas cámaras del Congreso de la Unión monitoreen la operatividad del código.¹⁰² El décimo señala que el *Consejo de la Judicatura Federal y los tribunales superiores de las entidades federativas coadyuvarán en la emisión de la normatividad* para implementar el sistema de expedientes, medida que permitiría concentrar recursos y disminuir costos. Se considera que un texto normativo de este tipo puede aumentar la probabilidad de ejecución eficaz de la ley.

En esta iniciativa compleja se prevén medidas no tecnológicas que tienden a promover y ampliar el acceso a la justicia, como la asesoría jurídica, los ajustes razonables, medidas de cumplimiento y ejecución de sentencias, entre otras. Además, diversas disposiciones regulan los procesos de adopción, los exhortos judiciales, las acciones colectivas, entre otros que no señalan explícitamente el uso de TICs, pero que se verían beneficiados con el mismo. Al respecto, se podría prever la posibilidad de utilizar algunas herramientas en cada procedimiento específico. Por ejemplo, un portal web y un sistema electrónico para presentar acciones colectivas que sistematice las peticiones, los documentos de identidad y demás requisitos, o el envío y recepción de exhortos entre poderes judiciales a través de medios electrónicos.

4. *Iniciativa de Ley General de Mecanismos de Solución de Controversias*

Según el artículo 73, fracción XXIX-A de la Constitución, el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir una ley general de mecanismos

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 95, artículo 211.

¹⁰¹ CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “Elementos de técnica legislativa”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 125, marzo 2019, pp. 5-38.

¹⁰² ARREGUÍN GÁMEZ, María Fernanda, “México: Control Postlegislativo en el Congreso del Estado de Guanajuato: Metodología y experiencias”, en *Control Postlegislativo en las Américas*, borrador elaborado para el seminario sobre Control Postlegislativo de ParlAmericas, Quito, Ecuador, Westminster Foundation for Democracy, marzo de 2019, pp. 22-29, <http://www.parlamerica.org/uploads/documents/2019-03-06%20Draft%20Comparative%20Study%20on%20PLS%20in%20Americas%20SPANISH%20VERSION.pdf>.

alternativos de solución de controversias. Este deber jurídico también brinda la oportunidad política de sentar las bases institucionales para implementar las TICs en los sistemas de justicia, sin sobrecargar a los juzgados y tribunales.

Precisamente para cumplir el mandato constitucional, el 29 de abril de 2021, el senador Luis David Ortiz Salinas (MC) presentó una iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Mecanismos de Solución de Controversias.¹⁰³ Es indudable que estos procesos pueden contribuir a elevar el nivel de acceso a la justicia, pero su conjunción con las TICs puede potenciar ese beneficio. A continuación se enuncian las tecnologías previstas en la iniciativa.

Sin dejar de lado la posibilidad de usar medios físicos, la propuesta permitiría iniciar y desarrollar el mecanismo alternativo *mediante el uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología de la comunicación*.¹⁰⁴ Se permitiría suscribir documentos mediante la firma electrónica o digital, y proponer cláusulas compromisorias¹⁰⁵ y convenios¹⁰⁶ a través de firma electrónica o videograbación. Se podría notificar a las partes por correo electrónico, teléfono, mensajería privada o cualquier otro medio.¹⁰⁷ También se prevé que cuando un proceso se desarrolle a través de las tecnologías y una de las partes no cuente con firma electrónica, se podrá hacer constar la voluntad y la aceptación de las obligaciones mediante videograbación.¹⁰⁸ Finalmente, el padrón nacional, que es el listado de las personas facilitadoras y de los centros de solución de controversias certificados, se podría consultar

103 ORTIZ SALINAS, Luis David, *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Mecanismos de Solución de Controversias*, (Cámara de Senadores), Gaceta del Senado, núm. LXIV/3S-PO-142/117254, 29 de abril de 2021, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-29-1/assets/documentos/Inic_MC_Sen_David_Ortiz_solucion_controversias.pdf.

104 *Ibidem*, p. 17, artículo 16.

105 *Ibidem*, p. 7. Definidas en el artículo 4, fracción IV de la iniciativa como la manifestación de la voluntad a través de la cual dos o más personas deciden someter una o más controversias a un mecanismo alternativo.

106 *Ibidem*, pp. 7-8. Definidos en el artículo 4, fracción IX de la iniciativa como acuerdo de voluntades derivado de un mecanismo alternativo, mediante el uso de plataformas y/o tecnologías de la información y comunicación, a través de firma electrónica o videograbación en la que se acredite la manifestación de los acuerdos a que arribaron las partes de manera voluntaria, poniendo fin a la controversia total o parcialmente.

107 *Ibidem*, p. 16, artículo 14.

108 *Ibidem*, p. 24, artículo 30.

vía electrónica, y uno de sus principios de administración es el de *aprovechamiento de las tecnologías*.¹⁰⁹

Enseguida se muestra una tabla que resume las iniciativas directa o indirectamente relacionadas con la justicia digital presentadas durante la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión.

Tabla 1. Iniciativas sobre justicia digital presentadas durante la LXIV Legislatura

Cámara de origen	Fecha de presentación	Propuesta	Estatus	Principales aspectos
Diputados	2020-06-03	Expedir el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.	Pendiente de dictaminación en cámara de origen.	Uso de TICs en procedimientos civiles y familiares, como: expediente electrónico, firma electrónica, tribunal virtual y notificaciones electrónicas.
Senadores	2020-07-08	Adicionar un párrafo cuarto al artículo 17 constitucional.	Pendiente de dictaminación en cámara revisora.	Adopción progresiva del sistema de justicia en línea en todos los tribunales, para tramitar todos los juicios. Remite a ley.
Senadores	2020-09-02	Reformar el segundo párrafo y adicionar un tercer y cuarto párrafos al artículo 17 constitucional.	Pendiente de dictaminación en cámara revisora.	Firma y expedientes electrónicos a nivel federal y local.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 38, artículo 74.

Senadores	2020-09-30	Adicionar un párrafo cuarto al artículo 17 constitucional.	Pendiente de dictaminación en cámara de origen.	Expediente electrónico, videoconferencias, sistema electrónico, audiencias a nivel federal y estatal. Ley especificará actos que deban ser presenciales.
Senadores	2021-04-29	Expedir la Ley General de Mecanismos de Solución de Controversias	Pendiente de dictaminación en cámara de origen	Uso de TICs en mecanismos alternativos de solución de controversias.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de las respectivas gacetas parlamentarias.

La existencia de las iniciativas analizadas, dos de ellas aprobadas por el senado, denotan la importancia que el Poder Legislativo otorga al uso de TICs en sede judicial. Como señala Aguirre Quezada, *el tema se pudo posicionar en la agenda legislativa del segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año legislativo*.¹¹⁰ Esto evidencia la necesidad de actualizar las bases constitucionales y legales para permitir su diseño, desarrollo e implementación en todas las materias, medidas que además cuentan con el apoyo del sector judicial.

Según la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, es *necesario reconocer normativamente la validez de las comunicaciones en dispositivos móviles y de las acciones realizadas en los portales de servicios digitales*.¹¹¹ El apoyo de las y los líderes de los poderes judiciales, así como la experiencia adquirida, facilitarían la adopción de normas y prácticas de justicia digital. Esta se vuelve urgente ante las condiciones que obligan a minimizar la presencia física en los juzgados. En el siguiente apartado se expone la manera en la que algunas funciones parlamentarias pueden ser desempeñadas para incorporar las TICs a los procesos judiciales, y así contribuir a elevar el nivel de acceso a la justicia y proteger el derecho a la salud de la población.

¹¹⁰ AGUIRRE QUEZADA, Juan Pablo, “Justicia digital: propuestas de innovación”, *Mirada Legislativa*, Ciudad de México, núm. 198, febrero de 2021, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2021, p. 10, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5142/ML%20198.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹¹¹ ASOCIACIÓN MEXICANA DE IMPARTIDORES DE JUSTICIA, *op. cit.*, p. 1.

V. FUNCIONES PARLAMENTARIAS PARA PROMOVER EL ACCESO A LA JUSTICIA MEDIANTE LAS TECNOLOGÍAS

El Congreso de la Unión puede promover el acceso a la justicia mediante el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, tanto para hacer frente a los retos que presenta la pandemia, como para establecer soluciones que trasciendan las circunstancias que esta ha creado. Además de las funciones legislativas, la Cámara de Diputados podría ejercer las de control parlamentario y presupuestarias para que las normas sean instrumentos regulatorios más eficaces.¹¹² Como se señaló en el foro *Agenda en Materia de Justicia. Retos y Oportunidades Hacia la LXV Legislatura*, organizado por la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados en agosto de 2021, *la gran tarea es que la próxima sexagésima quinta Legislatura le dé continuidad al trabajo realizado en estos temas, ya que urgen y porque México clama y anhela justicia.*¹¹³

1. Funciones legislativas

Las organizaciones Transparencia Mexicana y Tojil consideraron *urgente la definición de características mínimas del servicio de justicia digital, para asegurar que el acceso sea homogéneo en todo el país.*¹¹⁴ Asimismo, según Cordella y Contini, existen condiciones institucionales que deben ser satisfechas para implementar con éxito las herramientas de justicia digital. Por ejemplo, *un marco legal no compatible puede provocar retrasos en el proceso de innovación.* Además, *la claridad legal [...] es necesaria para transformar los procedimientos establecidos en el código legal en flujos de trabajo simplificados y estructurados, pues*

¹¹² CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso*, México, Cámara de Diputados, Serie Roja, junio de 2012, pp. 121-174, http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/derpar_orgfun_conglxi.pdf.

¹¹³ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Foro: Agenda en Materia de Justicia. Retos y Oportunidades Hacia la LXV Legislatura*, 10 de agosto de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=S-iUUDN8PLQ>.

¹¹⁴ TRANSPARENCIA MEXICANA, *op. cit.*

una *interpretación diferente de la ley puede generar incertidumbre, y acarrear impactos negativos en el diseño y desarrollo del sistema*.¹¹⁵ Dadas las barreras de acceso ampliadas durante la pandemia, se considera que es imprescindible establecer bases jurídicas homogéneas de la justicia digital.

A partir de la revisión legislativa, se encuentran siete elementos comunes que regulan los mecanismos de justicia digital: enumeran los principios que regirán el uso de las tecnologías en los procesos judiciales, siendo el principio de equivalencia funcional el más frecuente; permiten celebrar acuerdos o convenios de coordinación para la adquisición, implementación, interconexión e interoperabilidad de sistemas; prevén un régimen claro de funciones, obligaciones y responsabilidades de cada actor y órgano involucrado; establecen el uso de la firma electrónica o la digital, al menos, de la jueza o el juez y del secretario o de la secretaria, para firmar sus resoluciones; permiten presentar demandas y escritos digitalmente; aseguran que toda actuación quede almacenada en un registro o soporte electrónico, y obligan a actualizar y respaldar periódicamente los datos y registros almacenados. Debido a que las herramientas de justicia digital implican una comunicación o interacción a distancia, podrían representar medios idóneos y eficaces para garantizar la salud del funcionariado y de la ciudadanía.

Con base en la síntesis de buenas prácticas y la revisión de documentos legislativos, a continuación se presenta una tabla que resume las tecnologías que los poderes judiciales pueden adoptar y así incrementar su accesibilidad y reducir el riesgo de contagios.

Tabla 2. Herramientas de justicia digital

Herramienta	Definición	Principal usuario	Etapas
Sistema de citas	Sistema electrónico que permite registrar la presencia física de las personas previamente a ser requerida para presentar documentos, con el fin de evitar aglomeraciones en las oficinas judiciales.	Público en general	Todas

¹¹⁵ CORDELLA, Antonio y CONTINI, Francesco, *op. cit.*, p. 81.

Medios alternativos de presentación	Sistemas analógicos o electrónicos que no están integrados al sistema informático del poder judicial, tales como cuentas de correo electrónico, números de fax y direcciones de correo postal, y que permiten presentar demandas y promociones subsecuentes.	Público en general	Todas
Sitio web específico	Pantallas de acceso de los sistemas computacionales que mediante internet publica el poder judicial, y contiene información sobre trámites que se pueden realizar a través de ese medio. ¹¹⁶	Público en general	Pre-procesal
Demandas y promociones en línea	Sistema informático que enlaza a los ciudadanos y a las autoridades judiciales y permite enviar y recibir escritos iniciales de demanda o promociones y recursos posteriores.	Partes	Todas
Expediente electrónico	Conjunto de documentos digitalizados, promociones electrónicas y resoluciones realizadas en los sistemas del poder judicial, almacenados en sus bases de datos, siendo una copia fiel del expediente físico.	Partes y autoridades	Juicio
Tribunal virtual o electrónico	Sistema integral de información que permite la substanciación de asuntos jurisdiccionales ante el poder judicial, que funciona a través de módulos internos que proveen información verificada y controlada para su exposición a través de internet, y módulos externos, que permiten la consulta controlada de los procedimientos jurisdiccionales por el público en general.	Partes y autoridades	Juicio

¹¹⁶ Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, artículo 48, párrafo sexto.

Juicio en línea	Plataformas mediante las cuales las partes interesadas pueden concertar una cita para reunirse con los jueces, presentar pruebas y documentos, o participar en audiencias de manera remota a través de video, con la finalidad de que el juez adopte una sentencia o resolución definitiva. ¹¹⁷	Partes y autoridades	Juicio
Audiencias virtuales	Actos o formalidades procesales que son llevadas a cabo a través de un conjunto de telecomunicaciones interactivas que permiten que dos o más personas interactúen de manera remota, a través de un video bidireccional y transmisión de audio simultáneamente. Pueden ser de acceso público o limitado y desarrollarse por tele o videoconferencias, e incluso mediante juicios en línea que se transmiten en vivo o se graban para su posterior difusión al público. ¹¹⁸	Partes y autoridades	Juicio
Notificaciones electrónicas	Proceso mediante el cual se dan a conocer las actuaciones judiciales realizadas en los procesos judiciales a los usuarios del tribunal virtual.	Partes y autoridades	Juicio
Sistema de georreferenciación de actuarios y notificadores	Sistema para generar y almacenar registros de las actuaciones de actuarios y notificadores cuando realizan notificaciones o intentan hacerlas, georreferenciado, que da cuenta del lugar con coordenadas geográficas, fecha y horario de su ocurrencia. ¹¹⁹	Autoridades	Juicio

¹¹⁷ MÉXICO EVALÚA, *op. cit.*, p. 7.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 6.

¹¹⁹ Ley 20886, modifica el Código de Procedimiento Civil, para establecer la tramitación digital de los procedimientos judiciales, artículo 9, Chile; México Evalúa, *op. cit.*, p. 31.

Firma electrónica o digital	Conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, que ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa.	Partes y autoridades	Todas
Comunicaciones y documentos electrónicos	Sistema que permite enviar y recibir documentos electrónicos entre ciudadanos y autoridades y entre estas últimas.	Partes y autoridades	Todas
Mecanismos alternativos de solución de controversias en línea	Plataformas que permiten llevar a cabo procesos de facilitación de la negociación entre partes, así como de mediación o conciliación para la resolución de conflictos, donde la interacción se realiza por medios electrónicos, ya sea directamente en la plataforma, por correo electrónico, teléfono, mensaje de texto o videoconferencias. ¹²⁰	Partes	Pre-procesal
Sistema de gestión automatizada (información jurisdiccional)	Herramientas que sistematizan, operacionalizan y categorizan diferentes tipos de información judicial con el propósito de facilitar el cumplimiento jurisdiccional de algunas formalidades y términos procesales. También permite gestionar expedientes y audiencias, tener mayor control de la información relacionada con el desempeño judicial, además de hacer más eficiente el proceso. ¹²¹	Autoridades	Todas

¹²⁰ MÉXICO EVALÚA, *op. cit.*, p. 6.

¹²¹ *Idem*; CONTRIB *et al.*, *op. cit.*, p. 31.

<p>Sistema de apoyo a la toma de decisiones</p>	<p>Actuación judicial producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación. Puede requerir gran intervención humana, o puede ser un sistema automatizado de toma de decisiones en las que no se requiere una supervisión humana (juez robot).¹²²</p>	<p>Autoridades</p>	<p>Todas</p>
<p>Sistema de gestión de recursos (información administrativa)</p>	<p>Herramientas que tienen como objetivo asistir a los funcionarios judiciales no directamente involucrados en tareas jurisdiccionales o en el manejo de los casos. Pueden generar un sistema que racionaliza y eficiente la distribución de diligencias entre los notificadores y ejecutores; un sistema de turnos o asignación y distribución de cargas de trabajo equitativas, especializadas y, en ocasiones, aleatorias. También permite gestionar con precisión los recursos humanos, financieros, materiales, etc.¹²³</p>	<p>Autoridades</p>	<p>Todas</p>
<p>Sistema de estadísticas</p>	<p>Sistema para el registro, almacenamiento y tratamiento de datos, a fin de generar información estadística valiosa para la toma de decisiones; puede realizar un mapeo de las actividades que implica el proceso y clasificar la información, lo que permite una consulta de información específica. Puede ser interno para consulta de autoridades judiciales, y externo para consulta del público en general.¹²⁴</p>	<p>Autoridades y público en general</p>	<p>Todas</p>

¹²² Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, España, anexo definiciones, pp. 32-33; MÉXICO EVALÚA, op. cit., p. 6.

¹²³ MÉXICO EVALÚA, op. cit., p. 6.

¹²⁴ CONATRIB et al., op. cit., p. 49.

Publicación de sentencias en línea	Sitios en el que las versiones públicas de las sentencias de los órganos jurisdiccionales se divulgan a la ciudadanía. ¹²⁵	Público en general	Todas
Mecanismos de seguimiento a la ejecución	Componentes del sistema de información judicial que permiten monitorear el cumplimiento de las obligaciones determinadas en una sentencia definitiva a cargo de un deudor.	Partes y autoridades	Ejecución
Sistema de pagos	Sistema electrónico que permite a los usuarios realizar y recibir pagos de garantías, obligaciones, costas, etc. mediante transferencias bancarias electrónicas u otros sistemas de pago digital.	Partes	Ejecución
Sistemas interconectados	Sistemas de gestión que permiten la comunicación entre todas las instituciones del sistema de justicia: policías, fiscalías, tribunales y autoridades penitenciarias. ¹²⁶	Autoridades	Todas

Fuente: Elaboración propia con base en CORDELLA y CONTINI, 2020, CONATRIB *et al.*, 2020, MÉXICO EVALÚA, 2020, TRANSPARENCIA MEXICANA, 2020, y la revisión de documentos legislativos.

Aunque no se incluye en el catálogo porque no es una herramienta digital, una buena práctica consiste en la capacitación de autoridades y ciudadanos sobre la existencia y uso de las plataformas tecnológicas en los sistemas judiciales.¹²⁷ Por ejemplo, las judicaturas de Coahuila y Nuevo León han llevado a cabo sesiones de información sobre el desarrollo de audiencias remotas.¹²⁸

Otro elemento esencial por considerar es la seguridad de los sistemas informáticos. Al respecto, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la Ley General de

¹²⁵ MÉXICO EVALÚA, *op. cit.*, p. 7.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 29.

¹²⁷ FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS Y LITIGIO ESTRATÉGICO MEXICANO, *op. cit.*, p. 124.

¹²⁸ MÉXICO EVALÚA, *op. cit.*, pp. 27-28.

Archivos prevén el deber de establecer medidas administrativas, técnicas y físicas de seguridad y privacidad para proteger los datos personales y los archivos a disposición y resguardo de los sujetos obligados, como son los poderes judiciales.

Asimismo, sería posible establecer algunas definiciones para precisar significados técnicos y reducir los márgenes de interpretación jurídica.¹²⁹ En su defecto, se podría remitir a otros ordenamientos que definen conceptos, tales como la de *interoperabilidad*, prevista en el artículo 3, fracción III de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, o *documento electrónico, medios de comunicación electrónica y sistema de trámites electrónicos* en las fracciones X, XV y XXII del artículo 2 de la Ley de Firma Electrónica Avanzada. También existe la posibilidad de basarse en definiciones que establecidas en legislaciones como el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León o la ley española que regula específicamente la materia.

Ahora bien, para desarrollar un marco jurídico a nivel nacional y federal que permita adoptar las tecnologías en procesos jurisdiccionales, o en su caso, para los procedimientos seguidos en forma de juicio, el Congreso de la Unión cuenta con diversas opciones legislativas enmarcadas en la Constitución.

En primer lugar, y como ya se adelantó, el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017, señala que el Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental referida en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, en un plazo no mayor a ciento ochenta días contados desde su entrada en vigor. Por ello, la LXV Legislatura podría esperar la minuta relativa al Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, o proponer una iniciativa distinta, y mediante ella establecer el uso de las TICs y las hipótesis en las que se justifique priorizar tipos de casos durante eventos excepcionales, como una contingencia sanitaria.

129 CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *Elementos... cit.*, p. 31.

En segundo lugar, conforme al artículo segundo transitorio del decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución federal en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2017, el Congreso de la Unión deberá expedir la ley general señalada en la fracción XXIX-A del artículo 73 en un plazo no mayor a 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto. En la Cámara de Senadores se presentó una iniciativa durante la LXIV Legislatura que atiende el mandato constitucional, por lo que la Cámara de Diputados puede esperar que le sea remitida la minuta o proponer una iniciativa distinta, y al hacerlo, considerar la implementación de TICs en dichos procedimientos.

Otra vía legislativa ya analizada consistiría en reformar la Constitución y desarrollar la materia de forma coordinada. Senadoras y senadores han propuesto reformar el artículo 17 constitucional para incorporar la justicia digital, señalando en los transitorios que la federación y los estados armonizarán la legislación respectiva. Adicionalmente, existe la posibilidad de reformar el artículo 116, fracción III para facultar u obligar a las entidades federativas a adoptar herramientas de justicia digital. Sin embargo, también se presenta la posibilidad de reformar el artículo 73 constitucional para establecer la facultad exclusiva de legislar en materia de justicia digital. Esto sentaría las bases para expedir una ley general, como la creada en España, y a las legislaturas locales les restaría armonizar su legislación conforme a la Constitución y a la ley general derivada. Asumiendo que la justicia digital fuera incorporada en la Carta Magna, al Congreso federal le correspondería armonizar leyes de tipo general, nacional y federal para desarrollarla, conforme a lo dispuesto por el artículo 73 constitucional.

Se señaló en el apartado sobre el marco normativo que en materia penal ya se regulan algunas herramientas, como las audiencias por videoconferencia, pero no todas. Incluso, se advirtió el surgimiento de complicaciones en los procedimientos precisamente por la ausencia de regulación de algunas herramientas. Por ende, cabe la posibilidad de reformar el Código Nacional de Procedimientos Penales para ampliar el catálogo de tecnologías disponibles. También se aseveró que la materia

laboral ha sido recientemente modificada para, entre otros propósitos, permitir el uso de algunas herramientas digitales, por lo que no se estima conveniente una nueva reforma a la Ley Federal del Trabajo. Finalmente, la materia mercantil cuenta con un desarrollo extenso en cuanto al uso de TICs en sus procesos, por lo que tampoco se consideraría necesario reformar la legislación que la regula.

Sin importar la opción elegida, sería deseable que se establezcan bases orgánicas y procedimentales mínimas, claras y precisas, puesto que diversos aspectos técnicos serán posteriormente regulados mediante acuerdos generales. Además, dada la naturaleza del objeto que se regularía, la legislación podría contar con cierto grado de flexibilidad para adaptar los cambios tecnológicos que se presenten, así como para procesar eficazmente los conflictos y necesidades que surjan a raíz de la pandemia, como los despidos laborales, los concursos y quiebras mercantiles, la violencia familiar, o la desprotección del derecho a la salud.

2. Función de control parlamentario

Una función que el Congreso de la Unión podría desempeñar, pero que no es legislativa y que por esa razón no requiere cambios normativos, es la de control.¹³⁰ A través de ella, podría expedir puntos de acuerdo para exhortar a las legislaturas y judicaturas locales a que adopten algunas medidas mínimas de salubridad mientras la pandemia continúa, y que desarrollen, implementen y optimicen sistemas tecnológicos sostenibles a largo plazo.

Otro mecanismo para ejercer la función de control parlamentario consistiría en supervisar el avance de la implementación legislativa en coordinación con los poderes judicial y ejecutivo, y con la sociedad. Se podría considerar establecer la obligación de monitorear y evaluar el grado de cumplimiento efectivo y concreción del derecho de acceso a la justicia en México mediante indicadores empíricos que muestren los efectos de las TICs antes y después de su adopción. Esto permitiría, por ejemplo, comparar durante y después de la pandemia la cantidad y tipo de videoconferencias realizadas, la cantidad y características de los

¹³⁰ CERVANTES, GÓMEZ, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario... cit.*, p. 163.

participantes en procesos de justicia digital, la cantidad de notificaciones realizadas, la cantidad de sentencias emitidas por medios electrónicos, entre otros datos útiles para el mejoramiento de los sistemas de justicia.

3. *Función financiera*

Por último, mediante la función financiera, *consistente en la aprobación de los gastos e ingresos del Estado*,¹³¹ la Cámara de Diputados podría considerar recursos específicamente destinados para la implementación de herramientas tecnológicas en los poderes judiciales al revisar, y en su caso, modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, respetando el principio de independencia judicial.

En relación con los recursos fiscales, la Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 45, fracción V, señala que las aportaciones federales que reciban las entidades federativas con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se podrán destinar a la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, por lo que se estima que esta disposición podría fundamentar la erogación de recursos para la implementación de sistemas de justicia digital.

Otra forma de ejercer esta función consistiría en la inclusión de un artículo transitorio que incentive a las autoridades competentes a contemplar recursos en sus presupuestos. En cualquier caso, se debe recordar que los poderes judiciales de las entidades federativas conocen una cantidad mayor de casos que el poder judicial federal, y muchos de ellos actualmente encuentran sus causas en problemáticas generadas por la pandemia.

VI. CONCLUSIONES

Es indudable que la pandemia de COVID-19 ha presentado múltiples retos para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia. Para

¹³¹ *Ibidem*, p. 171.

hacerles frente, la tendencia de diversos Estados ha sido la regulación, adopción y uso de herramientas digitales para procesar información entre los poderes judiciales y la ciudadanía. Dada la restricción de recursos, algunas judicaturas han implementado solo algunas herramientas, mientras que otras han adoptado sistemas más complejos. Asimismo, las TICs se han privilegiado para procurar que los funcionarios públicos trabajen a distancia, reduciendo el riesgo de contagios.

Durante la pandemia y después de ella, sería positivo que los poderes públicos se coordinen para contribuir a disminuir progresivamente las brechas de acceso a la justicia y a TICs. En particular, a la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados se le presenta una oportunidad inigualable para sentar las bases jurídicas que permitan a los tribunales incorporar tecnologías e impartir justicia de calidad a más personas. Considerando que se han generado más conflictos sociales a partir de la pandemia, el acceso a la justicia se convierte en una necesidad apremiante.

Se afirmó que una posible causa que incide en la falta de acceso a la justicia en México es la ausencia de una regulación de mecanismos que lo amplíen, como son las TICs. Se requiere entonces un marco normativo a nivel federal aplicable a todas las materias, así como cierta homogeneidad entre legislaciones locales, con dos objetivos específicos: a corto y mediano plazo, proteger la salud de todas las personas durante la contingencia sanitaria, y a largo plazo, reducir los costos de acceso para aumentar la probabilidad de que la ciudadanía decida resolver sus conflictos a través de las instancias oficiales.

También se adujo que las TICs pueden incrementar los niveles de acceso a la justicia mediante una regulación adecuada, y que ante las limitaciones que ha impuesto la contingencia sanitaria, su adopción es apremiante. Para intentar demostrar la afirmación, se definieron las variables, se recorrió el marco normativo para conocer los parámetros, límites y posibilidades de la justicia digital en México, se analizaron las iniciativas presentadas durante la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión sobre la materia, y se mostró que el Poder Legislativo Federal cuenta con facultades constitucionales para regularla.

A partir de las normas internacionales se desprende el deber de los Estados de proveer recursos idóneos, efectivos y no discriminatorios, tanto jurisdiccionales como administrativos, para proteger, promover,

garantizar y hacer respetar los derechos humanos de todas las personas. Se considera que la idoneidad y eficacia de los mecanismos pueden ser incrementadas mediante las TICs. Además, estas presentan la ventaja de reducir la necesidad de presencialidad y, por tanto, la probabilidad de contagios.

Del marco jurídico vigente en México se deriva la existencia de algunas materias y procesos judiciales que incorporan tecnologías, así como la posible existencia de lagunas en algunas materias que son competencia del Congreso de la Unión. También se deduce la necesidad de considerar las formas en las que las TICs pueden ampliar el acceso a los sistemas de justicia para las personas en alguna situación de vulnerabilidad, pues ellas se pueden ver afectadas de manera desproporcionada por los efectos de la pandemia.

La Cámara de Diputados es competente para contribuir a la solución del problema desempeñando sus funciones legislativas, de control parlamentario y presupuestarias. Respecto a las primeras, podría considerar normar, dentro de su esfera competencial, las características mínimas del servicio de justicia digital, y para ello cuenta con diversas alternativas legislativas. Por mandato constitucional, debe discutir y expedir la legislación nacional sobre procedimientos civiles y familiares, así como una ley general de mecanismos alternativos de solución de controversias en materias diversas a la penal. Pero también podría reformar los artículos constitucionales 17 y 116, fracción III, para desarrollar la materia en forma coordinada con las entidades federativas, o modificar el artículo 73, estableciendo así la facultad exclusiva para expedir una ley general que regule aspectos que deban ser homogéneos y establezca bases mínimas, claras y suficientemente flexibles en todos los procesos jurisdiccionales, independientemente de la materia. Posteriormente restaría armonizar algunos ordenamientos legales.

Respecto a las funciones de control y presupuestarias, la Cámara de Diputados podría ponderar la emisión de proposiciones con puntos de acuerdo e implementar mecanismos de monitoreo legislativo para evaluar la eficacia de la legislación mediante indicadores estructurales, de procesos y de resultados, en coordinación con actores públicos y privados, durante la pandemia y posteriormente a ella. También podría

especificar partidas referentes a la implementación de sistemas digitales en los poderes judiciales, así como establecer artículos transitorios que incentiven a los actores competentes a contemplar recursos en sus presupuestos.

No obstante, se advierten posibles retos en la implementación de las TICs en los procesos judiciales. No basta con solventar los aspectos jurídicos y tecnológicos. Se requiere modificar paulatinamente mentalidades, prácticas y costumbres, además de un compromiso a largo plazo y coordinación entre todos los actores involucrados: funcionarios de los tres poderes a nivel federal y estatal, academia, barras de abogados, organizaciones sociales y ciudadanos usuarios. Afortunadamente, el tema se ha insertado en la agenda pública, puesto que legisladoras y legisladores han coincidido en que la pandemia de COVID-19 ha mostrado la necesidad de regular los mecanismos de justicia digital.

En el ámbito de la investigación, aún resta realizar estudios para determinar los efectos, problemas y buenas prácticas de la justicia digital en México. Al respecto, los métodos cualitativos servirían para conocer experiencias concretas y los procesos detallados que han llevado a la adopción de TICs en las judicaturas. Por su parte, los métodos cuantitativos permitirían determinar con precisión la relación causal entre las TICs y las variables relativas a los procedimientos y procesos jurisdiccionales, tales como el acceso, la eficacia, la eficiencia y la transparencia. De la misma forma, se requiere extender el análisis a otros actores del sistema, como policías, fiscalías y centros de readaptación social. Finalmente, sería pertinente investigar cómo se puede ampliar el acceso a internet y a los sistemas de justicia de cada población vulnerable en particular.

Por último, se aseveró que existen medidas más allá de las tecnológicas que pueden contribuir a elevar el nivel de acceso a la justicia, tales como mecanismos alternativos, procesos de amnistía, preliberaciones y salidas alternas en materia penal, entre otros. Algunas de ellas son imprescindibles para evitar aglomeraciones de personas y reducir la probabilidad de contagios, por ejemplo al interior de los centros penitenciarios. Se invita a reflexionar sobre las posibilidades que estos mecanismos por sí mismos presentan, y cómo combinarlos

con las TICs para potenciar sus beneficios y sortear sus limitaciones, con el fin de promover y garantizar los derechos a la salud y de acceso a la justicia.

VII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

COLLIER, Ruth Berins y COLLIER, David, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2020.

ORTIZ AHLF, Loretta, *El derecho de acceso a la justicia de los inmigrantes en situación irregular*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

2. *Normativa nacional*

Acuerdo General Conjunto Número 1/2014, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se regula la Integración de los expedientes impreso y electrónico, y el acceso a éste, así como las Notificaciones por vía Electrónica, mediante el uso de la FIREL, a través del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación previsto en el Artículo 3o. de la Ley de Amparo.

Acuerdo General Conjunto número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico.

Arrêté du 7 avril 2009 relatif à la communication par voie électronique devant les tribunaux de grande instance, (17 de agosto de 2021).

- Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, (24 de julio de 2021).
- Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, (23 de julio de 2021).
- Constitución Política de la Ciudad de México, (15 de agosto de 2021).
- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, (23 de julio de 2021).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, (24 de julio de 2021).
- Ley Sobre Gobierno Electrónico y Fomento al Uso de Tecnologías Digitales de Información del Estado de Coahuila de Zaragoza, (23 de julio de 2021).
- Ley Sobre Gobierno Electrónico y Fomento al Uso de las Tecnologías de la Información del Estado de Nuevo León (24 de julio de 2021).
- Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, (26 de julio de 2021).
- Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, (22 de julio de 2021).
- Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, artículo 95 (26 de julio de 2021).
- Ley 20886, Modifica el Código de Procedimiento Civil, para establecer la tramitación digital de los procedimientos judiciales, (26 de julio de 2021).
- Ley 26.685, Autorízase la utilización de expedientes, documentos, firmas, comunicaciones, domicilios electrónicos y firmas digitales en todos los procesos judiciales y administrativos que se tramitan ante el Poder Judicial de la Nación, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales, (27 de julio de 2021).
- Ley 527 de 1999, por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones, (26 de julio de 2021).
- Ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière

non pénale et aux contrats de syndic de copropriété, (17 de agosto de 2021).

Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, (17 de agosto de 2021).

Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, (6 de septiembre de 2021).

“ACCESO A LA JUSTICIA. ES UN DERECHO LIMITADO, POR LO QUE PARA SU EJERCICIO ES NECESARIO CUMPLIR CON LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA, ASÍ COMO DE OPORTUNIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO”, Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, Tesis [J.]: XI.1o.A.T. J/1 (10a.), T.C.C., *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXVI, tomo 1, noviembre de 2013, p. 699, Reg. digital 2004823.

“ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN EVITAR, EN TODO MOMENTO, PRÁCTICAS QUE TIENDAN A DENEGAR O LIMITAR ESE DERECHO”, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis [J.]: I.4o.A. J/103, T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, tomo 3, enero de 2013, p. 1695, Reg. digital 2002436.

“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADVIERTAN QUE EL RESPETO A LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE ACCESO A LA JUSTICIA, GARANTÍA DE AUDIENCIA Y TUTELA JURISDICCIONAL SE SUPEDITÓ A REQUISITOS INNECESARIOS, EXCESIVOS, CARENTES DE RAZONABILIDAD O PROPORCIONALIDAD, EN EJERCICIO DE AQUÉL, DEBEN ANALIZAR PREPONDERANTEMENTE TAL CIRCUNSTANCIA, AUN CUANDO NO EXISTA CONCEPTO DE VIOLACIÓN O AGRAVIO AL RESPETO”, Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, Tesis [J.]: VI.3o.(II Región) J/3, T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XX, mayo de 2013, tomo 2, p. 1093. Reg. digital: 2003521.

- “DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN”, Primera Sala, Tesis [J.]: 1a./J. 103/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, tomo I, p. 151. Reg. digital 2015591.
- “FIRMA ELECTRÓNICA. ES VÁLIDA LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO QUE LA CONTIENE, PRESENTADA MEDIANTE EL EMPLEO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, AUN CUANDO NO EXISTA CONVENIO DE COORDINACIÓN CON EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, Segunda Sala, Tesis [J.]: 2a./J. 19/2018 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 53, abril de 2018, tomo I, p. 623. Reg. digital 2016520.
- “GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES”, Primera Sala, Tesis [J.]: 1a./J. 42/2007, *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, abril de 2007, p.124. Reg. digital 172759.
- “SUBGARANTÍAS DE PRONTITUD, EFICACIA Y EXPEDITEZ CONTENIDAS EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO SON PRIVATIVAS DEL ÁMBITO JUDICIAL, SINO QUE SU DIMENSIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA COMPRENDE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER NO CONTENCIOSO SEGUIDOS ANTE LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO”, Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, Tesis [J.]: XXVII.3o. J/16, T.C.C., *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 14, enero de 2015, tomo II, p. 1691. Reg. digital 2008230.

3. Normativa internacional

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.
- , *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Nueva York, Estados Unidos, 13 de diciembre de 2006.
- , *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015.

- , *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Nueva York, Estados Unidos, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.
- ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
- , *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”*, 9 de junio de 1994.
- , *Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Resolución AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), 14 de junio de 2016.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de marzo de 2020”, Serie C No. 402.
- , Caso Cantos Vs. Argentina. “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002”, Serie C No. 97.
- , Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú. “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016”, Serie C No. 319.

4. Internet

- AGUIRRE QUEZADA, Juan Pablo, “Justicia digital: propuestas de innovación”, *Mirada Legislativa*, Ciudad de México, núm. 198, febrero de 2021, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2021.
- ARLEY ORDUÑA, Amada María, “El Poder Judicial en la era digital post-Covid”, *Hechos y Derechos*, México, núm. 59, septiembre-octubre de 2020.
- ARREGUÍN GÁMEZ, María Fernanda, “México: Control Postlegislativo en el Congreso del Estado de Guanajuato: Metodología y experiencias”, en *Control Postlegislativo en las Américas*, borrador elaborado para el seminario sobre Control Postlegislativo de ParlAmericas, Quito, Ecuador, Westminster Foundation for Democracy, marzo de 2019.

- ASOCIACIÓN MEXICANA DE IMPARTIDORES DE JUSTICIA, *Mesa 2 de la XI Asamblea General Ordinaria, Justicia del siglo XXI*, noviembre de 2016.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Foro: Agenda en Materia de Justicia. Retos y Oportunidades Hacia la LXV Legislatura*, 10 de agosto de 2021.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso*, México, Cámara de Diputados, Serie Roja, junio 2012.
- , “Elementos de técnica legislativa”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 125, marzo 2019.
- CHÁVEZ ALOR, Jaime et al., *Informe de ILAC: Justicia en el tiempo de COVID-19. Desafíos del Poder Judicial en América Latina y el Caribe*, Consorcio Internacional de Asistencia Legal (ILAC), 2020.
- COMISIÓN NACIONAL DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CONATRI) et al., *Hacia una Justicia Digital: diagnóstico de los sistemas tecnológicos en los Poderes Judiciales*, México, 2019.
- CONSEJO NACIONAL DE ABOGADOS, *e-barreau, Réseau Privé Virtuel des Avocats*, (25 de agosto de 2021).
- CORDELLA, Antonio y CONTINI, Francesco, *Tecnologías digitales para mejorar los sistemas de justicia. Un conjunto de herramientas para la acción*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2020.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *COVID-19 y Derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*, Declaración 1/20, 9 de abril de 2020, San Pedro, San José, Costa Rica.
- FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO y DERECHOS HUMANOS y LITIGIO ESTRATÉGICO MEXICANO, *El acceso a la justicia en México durante la pandemia de Covid-19 Análisis sobre la actuación del Poder Judicial de la Federación*, Ciudad de México, julio de 2021.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de*

- la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020*, [base de datos], México, 2021.
- LARA RIVERA, Jorge A., “Las tecnologías de la información y justicia penal a distancia”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y DÍAZ-ARANDA, Enrique (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Ciencias Penales*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2020.
- MÉXICO EVALÚA, *Guía de buenas prácticas en el uso de nuevas tecnologías para la impartición de justicia*, México, 2020.
- MINISTERIO DE JUSTICIA, ESPAÑA, *Sede Judicial Electrónica*, (22 de julio de 2021).
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN, *Justicia 2020: cercana, moderna, transparente e independiente*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Eudeba, 2018.
- PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Trámites en línea*, (17 de agosto de 2021).
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Portal de servicios en línea*, (17 de julio de 2021).
- PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Tribunal Virtual*, (22 de julio de 2021).
- PODER JUDICIAL, REPÚBLICA DE CHILE, *Oficina Judicial Virtual*, (25 de julio de 2021).
- SÁNCHEZ DUARTE, Esmeralda, “Las tecnologías de información y comunicación (TIC) desde una perspectiva social”, *Revista Electrónica Educare*, Heredia, Costa Rica, Universidad Nacional, vol. XII, 2008.
- TRANSPARENCIA MEXICANA y TOJIL, *Retos para el acceso a la justicia (y a la justicia digital) tras la pandemia*, 19 de agosto de 2020, (4 de julio de 2021).
- WORLD JUSTICE PROJECT, *Índice de Estado de Derecho 2020*, Washington, 2020.
- , *Hallazgos principales del Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021: Resultados destacados y tendencias*, 2021.
- VELICOGNA, Marco, et al., “e-Justice in France: the e-Barreau experience”, *Utrecht Law Review*, Utrecht, núm. 7(1).

5. Otras

Amparo en revisión 265/2020, Min. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Primera Sala. Votado por unanimidad de cinco votos el 12 de mayo de 2021.

CÁMARA DE SENADORES, *Minuta con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia digital*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, núm. 5740-I, 17 de marzo de 2021.

COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, *Dictamen respecto de dos iniciativas con proyecto de decreto por las que se reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia digital*, (Cámara de Senadores), Gaceta del Senado, núm. LXIV/3SPO-110/116063, 11 de marzo de 2021.

COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, *Adéndum con propuestas de modificación que presentan las Senadoras Presidentes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda al Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia digital*, (Cámara de Senadores), Gaceta del Senado, núm. LXIV/3SPO-110/116063, 11 de marzo de 2021.

MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un nuevo párrafo cuarto y se recorren los subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de impartición de justicia digital*, (Cámara de Senadores), Gaceta del Senado, núm. LXIV/2SPR-29/109832, 8 de julio de 2020.

-----, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,*

en materia de digitalización de procesos judiciales, (Cámara de Senadores), Gaceta del Senado, núm. LXIV/3PPO-2/111741, 2 de septiembre de 2020.

ORTEGA MARTÍNEZ, Ma. del Pilar y MURILLO CHÁVEZ, Janet Melanie, *Iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIII, número 5532-I, 3 de junio de 2020.

ORTIZ SALINAS, Luis David, *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Mecanismos de Solución de Controversias*, (Cámara de Senadores), Gaceta del Senado, núm. LXIV/3SPO-142/117254, 29 de abril de 2021.

ZEPEDA VIDALES, Damián y GÁLVEZ RUIZ, Xóchitl, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia digital*, (Cámara de Senadores), Gaceta del Senado, núm. LXIV/3PPO-26/112737, 6 de octubre de 2020.

Q uórum 135 Legislativo

IGUALDAD Y CONCILIACIÓN EN LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR EN TIEMPOS DE PANDEMIA

EQUALITY AND CONCILIATION IN WORK AND FAMILY LIFE IN TIMES OF PANDEMIC

Beatriz ROJAS VENEGAS¹

RESUMEN: La presente investigación explora la conciliación de las actividades familiares y laborales, particularmente la igualdad en la distribución de las cargas de trabajo en las obligaciones domésticas, así como la implementación de la figura de trabajo a distancia por causas de fuerza mayor, para mantener continuidad en el sector laboral a consecuencia de la pandemia de COVID-19.

PALABRAS CLAVE: conciliación de las actividades familiares y laborales, igualdad, trabajo a distancia, COVID-19.

ABSTRACT: This research explores the reconciliation of family and work activities, particularly the equality in the distribution of workloads in domestic obligations. As well as the implementation of the figure of remote work due to force majeure, to maintain continuity in the labor sector because of the COVID-19 pandemic.

KEY WORDS: reconciliation of family and work activities, equality, remote work, COVID-19.

¹ Maestra en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; asesora parlamentaria en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *A modo de contextualización: ¿Qué es una pandemia?* III. *La prestación de un trabajo a distancia.* IV. *El uso de las tecnologías en la prestación del trabajo: una revolución.* V. *Claras diferenciaciones entre teletrabajo y trabajo a distancia por causas de fuerza mayor.* VI. *Igualdad en la vida familiar con el entronque de la vida laboral en tiempos de pandemia.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

El presente análisis nace de la inquietud por evidenciar algunas situaciones que se han patentizado en la presente pandemia de COVID 19 y los componentes de conciliación que se han optado para hacer llevaderos los quehaceres laborales y familiares.

Un objetivo principal de la disertación de cuenta, será ahondar en los procesos de conciliación familiar y laboral que se están viviendo en esta etapa de crisis sanitaria en nuestro país ante la práctica inusitada de la prestación de trabajo a distancia, su compaginación de espacio y vida familiar y el cómo se ha insertado y hecho valer el término “igualdad” en el plano privado.

Trataremos de comprobar la hipótesis inicial que se ha planteado en el sentido de que la distribución de cargas de trabajo en el ámbito familiar permitirá una igualdad tanto a hombres como mujeres para equilibrar el quehacer doméstico, lo que permitirá una adecuada distribución del tiempo dedicado al trabajo a distancia.

En esa misma línea, se plantea la figura de *trabajo a distancia por situaciones de emergencia o fuerza mayor* como una forma alternativa para que los trabajadores y los patrones cuenten con herramientas necesarias para mantener las actividades productivas mediante el uso de las tecnologías de comunicación e información, con el consecutivo de evitar la interrupción de las actividades económicas, protegiendo la salud de los trabajadores y sus derechos laborales, porque en la actualidad, la prestación de trabajo remoto y flexible, permite que el trabajo se realice en nuevos entornos sin la presencia del operario.

Desde luego, buscaremos la frontera del conocimiento para ir guiando una posible explicación científica del trabajo a distancia y se matizará con el encuadre legislativo actualmente diseñado en la materia, considerando que se tratará de figuras alternativas en materia laboral, pues no todas las relaciones laborales tienen el sesgo de *teletrabajo*, ni habíamos tenido una pandemia de tales magnitudes.

Máxime, que la figura de *trabajo a distancia por causas de fuerza mayor* carece de un marco legal suficientemente agotado que permita establecer certeza jurídica y equilibrio en la prestación laboral, lo que

provoca que los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones transiten en una laguna legal que impide el equilibrio entre los factores de la producción, la justicia social y el trabajo decente que deben regir en todas las relaciones laborales.

Finalmente, en lo que hace a la metodología para la elaboración del presente trabajo se echó mano de ciertos métodos y herramientas en función del tipo de investigación de que se trata. Por los datos que se emplearán, será de tipo cualitativa, por el tipo de inferencia, será de corte inductivo, deductivo y exploratorio.

Se hará uso del método deductivo para analizar con base en una generalidad la implementación de trabajo a distancia por causas de fuerza mayor a ciertas categorías de trabajadores en aquellas situaciones que no han sido previstas por la norma, para lo cual debe tomarse en cuenta cuáles son los casos en que deba aplicarse esta modalidad, el tiempo en que se debe implementar para evitar una paralización de las actividades económicas y laborales y sobre todo el lapso de respuesta con que deben contar trabajadores y empresas para transitar al *trabajo a distancia por causas de fuerza mayor*.

También se recurrirá al método comparativo, puesto que el teletrabajo guarda ciertas semejanzas con otras figuras afines cuyo análisis nos ilustrará sobre las diferencias que existen entre teletrabajo, trabajo a distancia, trabajo 3.0, trabajo remoto, por citar algunas de ellas. A su vez, fijará las pautas para integrar un concepto de trabajo a distancia por causas de fuerza mayor, características, obligaciones contractuales, derechos laborales y ámbito de aplicación.

II. A MODO DE CONTEXTUALIZACIÓN: ¿QUÉ ES UNA PANDEMIA?

Una pandemia es la propagación mundial de una nueva enfermedad a personas que carecen de inmunidad contra esta, suele afectar a todos los grupos de edad y en algunos casos causan una afección que cede espontáneamente.²

² ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), hizo la declaratoria de pandemia de SARS-CoV2 (COVID-19), el día 11 de marzo del 2020. En nuestro país, hacia el 23 de marzo se decretó estado de emergencia sanitaria derivado de este virus SARS-CoV2,³ categorizándola como una enfermedad grave y de atención prioritaria.⁴ En ese orden, cada entidad federativa implementó una serie de medidas sanitarias, administrativas y laborales a efecto de reducir la transmisión del virus, previendo medidas para el desempeño del trabajo.

En atención a dicha declaratoria, el ejecutivo federal expidió el decreto por el que se declararon las acciones y medidas preventivas,⁵ para mitigar y controlar los riesgos para la salud ocasionados por el COVID-19.⁶

Dentro de esas diversas acciones preventivas,⁷ en lo que respecta al ámbito laboral, se implementó la suspensión temporal de las actividades de los sectores público, social y privado que involucraran la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas. Asimismo, se instrumentaron planes para la continuidad de funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para la salud, así

3 De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) el coronavirus (CoV) son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades graves como ocurre con el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV) y el que ocasiona el síndrome respiratorio agudo severo (SARS-CoV). Cabe destacar, que el impacto del COVID-19 en la población tuvo un carácter de alta transmisión sumado a la ausencia de un tratamiento específico. Empero, no solo en el ámbito médico ha tenido una seria repercusión pues ha sido tal su impacto que ha desacelerado las economías a nivel mundial, contrayendo severamente los mercados dejando una huella real en las cuestiones laborales. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Qué es el SARS-Cov2 COVID 19*, (5 de abril de 2021) https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=CjwKCAjwoNuGBhA8EiwAFxomA25_3Rd5uY-5gKzMkORxJYKtlwvTQcu5QAemQiQ9wdNU8FECFm6AmvBoCNXIQA_VD_BwE y https://www.paho.org/es/temas/coronavirus/brote-enfermedad-por-coronavirus-covid-19?gclid=CjwKCAjwoNuGBhA8EiwAFxomA7k_eP2O5IioRume9y0Yi2vQBFxGhj5AgL8PrTepEN33jRQtfM2wjBoCWNkQA_VD_BwE.

4 Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de marzo de 2020.

5 Como medidas preventivas se optó por el distanciamiento social para mitigar la transmisión del virus COVID-19.

6 SECRETARÍA DE SALUD, *Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*, Diario Oficial de la Federación, 24 de marzo de 2020, (8 de abril de 2021), http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020.

7 Por otra parte, se decretó que los sectores público, social y privado debían acatar medidas extraordinarias en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave del virus COVID-19, entre ellas, la suspensión de actividades no esenciales a partir del 30 de marzo; si bien se contempló que esas medidas tendrían vigencia hasta el 30 de abril de 2020, lo cierto es que en su mayoría prevalecen hasta hoy día.

como para garantizar los derechos humanos de la población económicamente activa.

En lo correspondiente al sector privado, se dispuso que aquellas empresas que tuvieran una actividad preponderante para hacer frente a la emergencia sanitaria debían de seguir con sus labores y evitar en todo momento aglomeraciones en espacios cerrados.

Es de destacar que, conforme a lo dispuesto en el decreto citado se previó que las relaciones de trabajo se mantuvieran vigentes, así como los derechos y obligaciones tanto de trabajadores como de patrones. En tales términos la Secretaría de Salud y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social emitieron conjuntamente una guía de acción para los centros de trabajo ante el COVID-19, en donde se recomendó el resguardo domiciliario de los trabajadores y el uso de tecnologías para el desarrollo del trabajo.

Bajo esta disyuntiva a efecto de proteger y privilegiar los derechos humanos a la vida y a la salud, el sector laboral tanto público como privado se decantó por promover y establecer medidas encaminadas para mantener la prestación del trabajo de manera regular, en este sentido, es oportuno dejar ver que no se trató de la inserción de la figura de *teletrabajo* (como lo justificaremos más adelante).

Ahora bien, frente al incremento del número de casos COVID-19 se optó por priorizar las medidas enfocadas a detener, contener, controlar, retrasar y reducir el impacto de este virus, así como de sus posibles consecuencias. En ese sentido, se privilegiaron los derechos tutelados constitucionalmente, entre ellos: el derecho a la salud, a la vida y al trabajo.

El *derecho a la salud*, regulado en el artículo 4o. constitucional, advierte la prerrogativa que tiene toda persona de disfrutar de bienestar físico y mental, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades, con la finalidad de prolongar y mejorar la calidad de vida humana. El *derecho al trabajo* es el privilegio de que goza toda persona para realizar una actividad productiva legal y remunerada que le permita obtener los satisfactores necesarios para tener una vida digna; su fundamento jurídico se encuentra establecido en los artículos 5o., 25, párrafo primero y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales y el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El *derecho a la vida*, forma parte de la naturaleza del ser humano como especie y es el principio mismo de materialización de su existencia. Queda receptado en la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 3.⁸ De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce este derecho en su artículo 6.1.⁹ En el mismo sentido lo hace la Convención Americana sobre Derechos Humanos, siendo esta última la que reconoce la vida desde la concepción.¹⁰

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce explícitamente el derecho a la vida y hemos advertido que existe una laguna que amerita ser saciada por el Poder Legislativo, pues no hay artículo que directamente establezca esta garantía primaria y determinante para la existencia de todos los demás derechos del hombre. Empero, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de realizar un análisis sistemático de la Carta Magna en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, arribó a las siguientes conclusiones:

Dentro de los parámetros internacionalmente establecidos como mínimos de protección y garantía, y con un sentido de progresividad, el derecho a la vida debe ser regulado por el legislador nacional [...] lo único que podemos encontrar en la Constitución de manera expresa, son previsiones constitucionales que de manera positiva establecen obligaciones para el Estado de

⁸ Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. La Declaración Universal de Derechos Humanos, (5 de mayo de 2021), <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

⁹ Artículo 6. 1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Adoptado de 16 de diciembre de 1966, (6 de mayo de 2021), <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

¹⁰ Artículo 4. Derecho a la Vida. 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), (12 de mayo de 2021) https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

promocionar y hacer normativamente efectivos los derechos relacionados con la vida.¹¹

III. LA PRESTACIÓN DE UN TRABAJO A DISTANCIA

De la interpretación armónica a los artículos 3o. y 8o. de la Ley Federal del Trabajo, afines con los artículos 5o. y 123 constitucionales, aducen que el trabajo,¹² es un derecho humano y un deber social. Desvelándose como una actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida para cada profesión u oficio.

Este derecho asume una línea estrecha y tangencial con las libertades y la dignidad de quien lo presta, ya que a través de su instrumentación asegura un nivel económico para el trabajador y su familia, que redundará en un despliegue de bienestar.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus artículos 6.1 y 6.2, orientan una connotación de trabajo decente y conjeturan que a través de éste se accede a ciertos beneficios.¹³ En esa tesitura, el Estado tiene el compromiso de adoptar todas las medidas para proteger el derecho al trabajo.

¹¹ GONZÁLEZ ALCÁNTARA, Juan Luis, “Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007” Constitucionalización del Aborto en el Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia, México, 2009, pp. 27-43.

¹² La conceptualización moderna de derecho del trabajo en el sistema jurídico mexicano, nace con la declaración de los derechos sociales por parte del constituyente de 1917 que se arrogan en el contenido del artículo 123 constitucional, elevando a su más alto nivel el derecho al trabajo. Máxime, que la culminación de los logros obreristas por mejorar las condiciones generales en la prestación del trabajo reivindicó la anhelada justicia social para este gremio. Se trata de un derecho autárquico, que si bien, le permite una constante evolución adaptándose a las exigencias de la sociedad, éstas deben concurrir en un marco de actuación que permita nuestra norma fundante.

¹³ Artículo 6.1.- Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. 6.2.- Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes [...] para lograr la plena efectividad de este derecho, deberá figurar orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana. *cfr.* Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (30 de abril de 2021), <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

Ello mismo se replica en el Pacto de San José, que garantiza a todo ser humano un nivel de vida adecuado mediante la mejora continua de las condiciones de vida, incluyendo los derechos a la salud, la educación, el trabajo y la seguridad social.¹⁴

Lo anterior, lleva a reconocer que en un constructo jurídico ideal, toda relación de trabajo,¹⁵ debe satisfacer condiciones que aseguren escenarios de bienestar. Para tales efectos, nuestra Carta Magna y las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, apartados A y B, arrojan un mínimo de contextos observables por el patrón, mismos que pueden ser mejorados en los contratos colectivos.

Nos referimos al enlace jurídico-social que hace certera y funcional la relación de trabajo. En primera instancia, hallamos el establecimiento de una jornada justa,¹⁶ y un salario remunerador. Asociado a lo anterior, encontramos otras condiciones como la categoría o puesto, el horario, entre otras.

De máxima importancia jurídica, es reconocer que el encuadre anterior debió haberse respetado en la continuidad de la prestación personal y subordinada de las trabajadoras y los trabajadores durante esta pandemia, considerando el fondo de los términos en que se suscribió el contrato individual o en el que se celebró el contrato colectivo de trabajo. Toda vez, que de acuerdo al decreto promulgado por el Poder Ejecutivo, por lo que hace a las relaciones laborales,¹⁷ —se determinó— que debían *continuar de conformidad con lo pactado en los contratos*

¹⁴ Artículo 26. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados, CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. (19 de mayo de 2021), http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OvEA.asp.

¹⁵ Una relación laboral se origina a partir de que una persona física denominada trabajador, presta a otra física o moral llamada patrón, un trabajo personal y subordinado a cambio de una remuneración.

¹⁶ La jornada de trabajo, es el período de tiempo en el cual el trabajador queda a disposición material o intelectual del patrón. Hoy día, se propugna por una jornada humana, es decir, aquella que no excede de los límites físicos y mentales del trabajador. Los artículos 61, 63, 64, 65, y 117 de la Ley Federal del Trabajo, prevén tipos de jornadas: diurna, nocturna, mixta, continua, discontinua, especial o semanal, reducida, emergente, extraordinaria.

¹⁷ Sin duda las relaciones de trabajo a partir de marzo de 2020, han sufrido variantes con motivo del brote del SARS-Cov2 (COVID-19), cuya aparición motivó que el Comité de Emergencia de la Organización Mundial de la Salud formulara la declaratoria de emergencia de salud pública, mediante el comunicado que su director general emitiera el día 30 de enero de 2020.

individuales, colectivos, contratos ley o Condiciones Generales de Trabajo que estaban vigentes a partir de la entrada en vigor del Acuerdo,¹⁸ respetándose en todo momento los derechos laborales de la clase trabajadora.

A propósito de lo anterior, esta subsistencia laboral y/o continuidad laboral para algunos académicos se trató de relaciones laborales en su modalidad de *teletrabajo*; nada más alejado de la realidad, porque de ninguna forma es y puede ser equiparado por analogía o mayoría de razón, ya que la anterior figura recepta una situación particular, distinta a la prestación de *trabajo a distancia por causas de fuerza mayor* que se pronunció vía decreto para salvaguardar los derechos laborales de los trabajadores que pudieran realizar un trabajo en forma remota y mediante el uso de las tecnologías de la comunicación e información.

En la actualidad, más que teletrabajo, es un trabajo remoto y flexible, que permite que el trabajo se realice en nuevos entornos que no requieren la presencia de la persona trabajadora en el centro laboral.

En este punto, desvelaremos anticipadamente una clara diferenciación que se advierte entre el *teletrabajo* y la propuesta de reconocimiento de *trabajo a distancia por causas de fuerza mayor*. Toda vez, que la naturaleza jurídica del primero queda sostenida en las cláusulas del contrato individual del trabajo,¹⁹ contrato colectivo o contrato ley en donde se estipula la categorización del empleado como *teletrabajador*. La segunda modalidad (aunque está parcialmente regulada), derivó de una situación específica para privilegiar la salud comunitaria enlazada con el principio de dignidad que pronostica el artículo 1o. constitucional.

Habida cuenta, que en la mayoría de los contratos (salvo algunas excepciones y únicamente en caso de sismos o inundaciones), se ha

¹⁸ Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), del 24 de marzo de 2020.

¹⁹ Cfr. Ley Federal del trabajo, artículo 330-C.- La modalidad de teletrabajo formará parte del contrato colectivo de trabajo, que en su caso exista entre sindicatos y empresas, y deberá entregarse gratuitamente una copia de estos contratos a cada una de las personas trabajadoras que desempeñen sus labores bajo esta modalidad. Asimismo, deberán de facilitar los mecanismos de comunicación y difusión a distancia con los que cuente el centro de trabajo, incluyendo el correo electrónico u otros, con el fin de garantizar que las personas trabajadoras bajo la modalidad de teletrabajo tengan conocimiento de los procedimientos de libertad sindical y negociación colectiva, como lo establecen las obligaciones previstas en las fracciones XXXII y XXXIII del artículo 132 de la presente Ley.

podido confrontar y determinar en función de la experiencia práctica como apoderada de patronal, que existen cláusulas específicas que dinamizan el cambio de situación contractual o que se avocan a regular la prestación de los servicios personales y subordinados en caso de alguna situación de riesgo inminente.

Y aunque pareciera que la reforma laboral en materia de teletrabajo quiso zanjar la situación a través del fondo jurídico del artículo 330-G, no alcanza su abrigo, porque para la plena normalización del trabajo a distancia que se equipara en el artículo señalado, se requiere agotar la regulación para que permita establecer certezas jurídicas que propicien el justo equilibrio de la regulación del trabajo a distancia y los derechos laborales tanto de trabajadores como de patrones:

Artículo 330-G.- El cambio en la modalidad de presencial a teletrabajo, deberá ser voluntario y establecido por escrito conforme al presente Capítulo, salvo casos de fuerza mayor debidamente acreditada. En todo caso, cuando se dé un cambio a la modalidad de teletrabajo las partes tendrán el derecho de reversibilidad a la modalidad presencial, para lo cual podrán pactar los mecanismos, procesos y tiempos necesarios para hacer válida su voluntad de retorno a dicha modalidad.

En este orden, podemos suponer que las actividades laborales mediante el uso de medios de información y/o comunicación que se realizan hoy día en el domicilio del trabajador, tienen un carácter ocasional o esporádico; por tanto, no constituyen la figura del *teletrabajo*, porque la legislación laboral establece que el *teletrabajo* es la prestación de los servicios personales y subordinados en un lugar diverso a las instalaciones del patrón, cuya prestación se desarrollará en más del cuarenta por ciento del tiempo en el domicilio del laborioso (o en aquel lugar que le resulte apto para trabajar). Por tanto, si el trabajo se realiza en forma ocasional o esporádica no debe, ni será considerado *teletrabajo*.

Lo anterior, tiene su fundamento en la orientación jurídica de la reforma de 11 de enero de 2021 a la Ley Federal del Trabajo, de la que dimana:

Artículo 330-A.- El teletrabajo es una forma de organización laboral subordinada que consiste en el desempeño de actividades remuneradas, en lugares distintos al establecimiento o establecimientos del patrón, [...] utilizando primordialmente las tecnologías de la información y comunicación, [...]. La persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo será quien preste sus servicios personal, remunerado y subordinado en lugar distinto a las instalaciones de la empresa o fuente de trabajo del patrón y utilice las tecnologías de la información y la comunicación. Para efectos de la modalidad de teletrabajo, se entenderá por tecnologías de la información y la comunicación, al conjunto de servicios, infraestructura, redes, software, aplicaciones informáticas y dispositivos que tienen como propósito facilitar las tareas y funciones en los centros de trabajo, así como las que se necesitan para la gestión y transformación de la información, en particular los componentes tecnológicos que permiten crear, modificar, almacenar, proteger y recuperar esa información. Se regirán por las disposiciones del presente Capítulo las relaciones laborales que se desarrollen más del cuarenta por ciento del tiempo en el domicilio de la persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo, o en el domicilio elegido por ésta. No será considerado teletrabajo aquel que se realice de forma ocasional o esporádica.

A mayor abundamiento, la validez jurídica del teletrabajador queda sustanciada en el contrato escrito que le da vida y reconocimiento. En este se harán constar las obligaciones de la persona trabajadora; es decir, el conjunto de cláusulas necesarias para la prestación del servicio, los mecanismos para controlar la jornada de trabajo, así como el monto de los servicios que el patrón debe cubrir al teletrabajador, como tarifa de servicio de luz, servicio de internet, renta, etc.

En tal virtud, no podemos establecer que las actividades laborales que en la actualidad desempeñan algunos trabajadores se trate de *teletrabajo* solo porque se hayan practicado algunas modificaciones y adecuaciones en la prestación del trabajo en una cantidad considerable de empresas y establecimientos, ya que no existe un reglamento que

contemple los supuestos, requisitos y condiciones laborales que deben prevalecer o cómo proceder en casos de fuerza mayor o emergencia, para garantizar la continuidad y los derechos de la clase trabajadora.

Esas modificaciones a las que se alude, en la mayoría de los casos han sido unilaterales y sin considerar las consecuencias que implican alterar las condiciones de trabajo de los empleados, ya que aun y cuando se tiene la posibilidad de laborar en forma remota ello no significa que se respeten los derechos mínimos de estos, ni las condiciones de trabajo bajo las cuales venían prestando sus servicios. De tal suerte, que se sospecha que el sector productivo estableció *motu proprio* las reglas y condiciones bajo las cuales se labora a distancia.

No menos importante, es advertir que la patronal dejó de considerar un punto que si bien se puede reputar como obviedad, es una realidad ostensible, y es que, algunas familias en nuestro país cuentan con una sola computadora o tableta o teléfono inteligente, o en extremo carecen de estas comodidades; incluso, no todos tienen contratado un servicio de red de *internet* que soporte archivos de envío y/o transmisión.

Lo anterior, puso de relieve que un sector desprotegido de la población se encontraba en la frontera de acción positiva e implementación del derecho humano al uso del *internet*, pues se arrogó que no existieron las condiciones de servicios básicos (luz, agua, teléfono, *internet*). De tal suerte, que podemos presumir que los derechos estaban reconocidos, pero no instrumentados materialmente.

En tal virtud, si el trabajador hubiese estado en presencia natural de la figura de *teletrabajo*, de acuerdo al diseño de la fracción III del artículo 132, fracciones I, III y la fracción V del Artículo 330-E, ambos de la Ley Federal del Trabajo,²⁰ la situación anteriormente descrita no hubiese sido un impedimento material para prestar sus servicios personales y subordinados, toda vez, que la patronal en principio, tiene

²⁰ Artículo 132.- Son obligaciones de los patrones: [...]. III.- Proporcionar oportunamente a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para la ejecución del trabajo, debiendo darlos de buena calidad, en buen estado y reponerlos tan luego como dejen de ser eficientes, [...].

Artículo 330-E.- En modalidad de teletrabajo, los patrones tendrán las obligaciones especiales siguientes: I. Proporcionar, instalar y encargarse del mantenimiento de los equipos necesarios para el teletrabajo como equipo de cómputo, sillas ergonómicas, impresoras, entre otros; [...] III. Asumir los costos derivados del trabajo a través de la modalidad de teletrabajo, incluyendo, en su caso, el pago de servicios de telecomunicación y la parte proporcional de electricidad; [...] V. Implementar mecanismos que preserven la seguridad de la información y datos utilizados por las personas trabajadoras en la modalidad de teletrabajo; [...].

la obligación de dotar al operario de diversos instrumentos de trabajo como: computadora o tableta inteligente, sillas ergonómicas, impresoras, además de la implementación de *software* para la preservación de la información y datos utilizados (lo que en la práctica no aconteció), conculcando directamente con el fondo de los artículos de cuenta.

IV. EL USO DE LAS TECNOLOGÍAS EN LA PRESTACIÓN DEL TRABAJO: UNA REVOLUCIÓN

A partir de marzo de 2020, a propósito de la pandemia generada por el virus SARS-Cov2, el mundo ha experimentado una serie de cambios en diversos sectores de la sociedad; en ese sentido, surge la necesidad de redefinir las relaciones de trabajo que rigen al sector productivo hoy en día.

En efecto, diversos organismos a nivel internacional han demostrado preocupación por encontrar el modo en cómo se debe de entender el derecho del trabajo y las modalidades de prestación de *trabajo a distancia* y *teletrabajo*. Este último se aplicó como una forma de gestión laboral en Estados Unidos de Norteamérica y fue utilizado en los años setenta como una estrategia para optimizar recursos no renovables.²¹

En el marco del Consejo Europeo en 2002, fue considerada como una modalidad de trabajo, cuya finalidad era mejorar la productividad y la competitividad de las empresas. Lo anterior, quedó plasmado en el *Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo*.²²

A criterio de Borrás,²³ el *teletrabajo* presentaba tanto beneficios como inconvenientes. Los beneficios eran la reducción importante de gastos en la renta de espacio físico para oficinas, locales, equipamiento e instalaciones, mayor flexibilidad en la ordenación del trabajo y un

²¹ Originalmente se denominó *telecommuting*, que traducido al español significa telecomunicación, comunicación a distancia, teletrabajo. Se consideró que el trabajo fuera llevado al trabajador y no que el empleado tuviera que ir al trabajo. NILLES, Jack M, *Managing Telework: Strategies for Managing the Virtual Workforce*: 6, Nueva York, Editorial Wiley, 1998, p. 32.

²² BORRÁS PONS, Laura, *Teletrabajo y recursos humanos en el sector asegurador*, Barcelona, Editorial Guy Carpenter, 2012, p. 27.

²³ *Ibidem*, pp. 23-25.

aumento en la productividad del trabajador. Por otro lado, consideró que había ciertas desventajas como la necesidad de invertir en forma constante en la adquisición de tecnología, así como una falta de adaptación a la nueva forma de trabajo.

De acuerdo con los estudios realizados por investigadores del Banco Mundial (*World Bank*),²⁴ para el desempeño del *teletrabajo* es necesario que a un número considerable de trabajadores en todo el mundo se les capacite tecnológicamente, ello con el fin de dotarlos de conocimientos y habilidades tecnológicas que les permitan enfrentar eventos extraordinarios en el ámbito laboral, como aquellos que les impidan acudir y permanecer en la empresa como tradicionalmente se ha concebido en los últimos años.

Habida cuenta, que antes de la pandemia *el teletrabajo* se concibió como un proyecto piloto en el que las grandes empresas de todo el mundo aún no habían establecido con claridad los lineamientos correspondientes y hasta el día de hoy, no se define si así es como debe de regirse el comportamiento laboral en el nuevo mercado de trabajo una vez superada esta pandemia del COVID-19.²⁵

Desde el 11 de marzo de 2020, el brote del COVID-19 afectó al sector laboral de todos los países, obligando a que gran parte de los empleados permaneciera en casa. Por lo que la implementación del *teletrabajo*, se ha convertido en el mayor experimento de la historia en el ámbito de trabajo.²⁶

En este sentido, el trabajo por medios tecnológicos ha demostrado beneficios en esta pandemia, pues permite la autonomía del trabajador para desempeñar su trabajo sin necesidad de una supervisión constante por parte del empleador, lo que no ocurre en el trabajo presencial. Además, es una forma de garantizar la operatividad de las empresas y simultáneamente es una oportunidad para lograr un equilibrio entre la

24 BANCO MUNDIAL, *La naturaleza cambiante del trabajo. Panorama general*, Washington, Editorial Banco Mundial, 2019, pp. 2-11.

25 HAYTER, Susan, *Nada que ver con lo habitual: Cómo la COVID-19 puso de manifiesto el futuro del trabajo*, Sala de Noticias de la OIT, 22 de junio de 2020, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/news-room/news/WCMS_748739/lang--es/index.htm.

26 MESSENGER, Jon *et al.*, *El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella: Guía práctica*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2020, pp. 1-3.

vida laboral y personal de los trabajadores, al contar con horarios flexibles.

Sin embargo, en la instrumentación de esta forma de trabajo en ocasiones se superaron las jornadas, se rompió con los descansos obligatorios, se conculcó con las condiciones de trabajo-horario, día de descanso semanal y días de descanso obligatorio; lo que *impidió conciliar actividades familiares, del hogar y personales*,²⁷ estimándose necesaria una adecuada regulación de esta figura para no conculcar derechos laborales previamente adquiridos.

Además, el *teletrabajo*, con motivo de la pandemia que nos afecta hoy día, obliga a que las empresas capaciten a sus trabajadores, lo cual es considerado como un sinónimo de alfabetización digital y tecnológica, esto con el fin de mejorar la fuerza productiva de los diversos sectores económicos de cada país. Y así lo razonó el legislador en la fracción VIII del artículo 330-E de la Ley Federal del Trabajo, en la reforma laboral en materia de *teletrabajo*:

Artículo 330-E.- En modalidad de teletrabajo, los patrones tendrán las obligaciones especiales siguientes: [...] VIII. Establecer los mecanismos de capacitación y asesoría necesarios para garantizar la adaptación, aprendizaje y el uso adecuado de las tecnologías de la información [...].

En el caso de Colombia ante la crisis sanitaria de orden mundial, se reinventaron formas de prestación laboral como el trabajo *on-line*, trabajo remoto y trabajo en casa (figuras consideradas como análogas al *teletrabajo*, pero con un tratamiento distinto). Buitrago, señala que estos cambios trascendentales se asumieron ante la imposibilidad del laborioso para hacerlo de manera presencial.²⁸

Aunque estas figuras presentan ciertas similitudes y diferencias, todas tienen en común la posibilidad de continuar con las actividades

27 PÉREZ Carmen y GÁLVEZ Ana María, "Teletrabajo y vida cotidiana: Ventajas y dificultades para la conciliación de la vida laboral, personal y familiar", *Athea Digital*, España, núm. 15, 2009, pp.57-79.

28 BUITRAGO, Diego M., "Teletrabajo: una oportunidad en tiempos de crisis", *Revista CES Derecho*, Colombia, volumen 11, núm. 1, enero a junio, 2020, pp. 1-2, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2145-77192020000100001&lng=en&tln=es.2020.

laborales, los contratos de trabajo, reducción de despidos laborales y una mejora en la calidad de vida de los trabajadores, todo esto gracias al uso de las telecomunicaciones; para lograr todo ello, fue necesario que recurrieran a modelos de legislaciones extranjeras, con la finalidad de actualizar su marco normativo.

No perdamos de vista que fue esta pandemia la que provocó que se implementara el trabajo remoto sin reglamentación previa y se tuvo que adaptar conforme pasaron los meses; esta falta de regulación ha dejado claro que el trabajo a distancia cuando es organizado y planeado con anticipación, da resultados óptimos para las empresas y los trabajadores.²⁹

Sánchez-Castañeda,³⁰ supone que debe considerarse que, con la finalidad de evitar crisis laborales con motivo de eventos extraordinarios, es necesario regular nuevos fenómenos laborales, como el caso del trabajo a distancia.

En ese sentido, Marinakis enfatiza que ante la pandemia de coronavirus, fue necesario que los países adoptaran una respuesta fiscal anticíclica,³¹ para contrarrestar los efectos nocivos en el plano fiscal; por ello un gran número de países implementó, en forma prioritaria políticas de acción en el sector económico y laboral al tomar el *teletrabajo* como modelo a seguir, esto con la finalidad de brindar protección a los trabajadores, proteger las actividades económicas, la demanda de mano de obra, apoyo al empleo y al mantenimiento de los ingresos.

Ciertamente el tema del *teletrabajo* no es novedoso, pero ha cobrado relevancia con la pandemia de COVID-19. En un estudio cualitativo realizado del 2 al 29 de mayo de 2020, fue posible detectar los primeros efectos organizacionales de este proceso de trabajo,

²⁹ FOURNIER, Joaquín, "El teletrabajo en la era COVID", *Revista Documentos de opinión*, España, núm. 128/2020, Instituto Español de Estudios Europeos 2020, pp. 1-15.

³⁰ SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo, Un nuevo modelo de relaciones laborales, en OCHOA CAMPOSECO, Víctor Manuel (coord.), *Análisis del "Proyecto Abascal" de reforma a la Ley Federal del Trabajo*, México, Cámara de Diputados LVIII legislatura, 2003, pp. 33-40.

³¹ Una política fiscal anticíclica significa que el gobierno debe realizar acciones para moderar las fluctuaciones de una economía en periodos de crecimiento, así como en los de contracción; ejemplo de ello es el aumento del gasto público en época de crisis económica y disminuirlo cuando existe un crecimiento económico. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) Y LA OFICINA PARA EL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas, 2020, pp. 26-28.

observándose el potencial de este, no obstante, que se implementó de forma imprevista, sin planificación, pero funcionó de manera razonable en la mayoría de los casos.³²

Por ejemplo, en Perú a raíz de la pandemia de coronavirus, la figura de *teletrabajo* ha sido clasificado en tres tipos: teletrabajo en casa, trabajo móvil o remoto y trabajo en telecentros;³³ en ese sentido, existe una distinción entre *teletrabajo* y trabajo remoto dentro de la legislación peruana.³⁴

Es oportuno hacer notar, que el *teletrabajo* no cuenta con una definición única ya que cada nación utiliza una forma distinta para tal efecto, como el caso de España, que no contaba con una regulación sobre el particular y es hasta septiembre de 2020 que se expide el Real Decreto-Ley 28/2020, el cual señala la entrada en vigor de la Ley de Trabajo a Distancia.³⁵

Específicamente la exposición de motivos de este Real decreto, hizo una distinción entre *teletrabajo* del *trabajo a distancia*, al señalar que el trabajo a distancia es aquel que se realiza fuera de los establecimientos y centros habituales de la empresa, en tanto el *teletrabajo* es una subespecie, en donde la prestación de servicios es mediante el uso de nuevas tecnologías. En la exposición de motivos, se explica que no resulta aplicable *el teletrabajo* como subespecie del trabajo a distancia que se ejecuta con motivo de la pandemia por SARS-Cov2, ya que fue una medida implementada con carácter urgente y de forma excepcional.

32 ESTÉVEZ, Alejandro y SOLANO, Mauro, “¿Teletrabajo, tele emergencia, tele improvisación? Análisis cualitativo a partir de experiencias de informantes clave en la administración pública Argentina”, *Ciencias Administrativas*, Argentina, año 9, núm. 17, enero-junio, 2021, pp. 66-78.

33 PERALTA, Álvaro R., “El impacto del teletrabajo y la administración de empresas”, *Revista RECI-MUNDO*, Ecuador, Editorial Saberes del Conocimiento, 2020, pp. 326-335.

34 De acuerdo con el Decreto de Urgencia 026-2020, el gobierno peruano utiliza la denominación trabajo remoto, más no teletrabajo. El ordenamiento citado define al trabajo remoto como la estrategia gubernamental utilizada para que las relaciones de trabajo sigan vigentes, de tal forma que la economía individual y general de los ciudadanos peruanos no fuera seriamente afectada. Antes del COVID-19 no se recurría al trabajo remoto, no obstante que ya se había legislado en Perú, y de acuerdo con los indicadores del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, es hasta que tiene lugar la pandemia en 2020 cuando el gobierno peruano decide utilizar esta figura como una alternativa de innovación laboral, de inclusión social y generadora de puestos de trabajo en lo que se conoce como la tercera revolución industrial, aún y cuando el resto del mundo ya vivía la cuarta revolución industrial con los procesos de automatización. YARNOLD LIMÓN, Edith, “La situación actual y el futuro del teletrabajo en el Perú”, *Cielo laboral*, Perú, núm. 1, 2020, <http://www.cielolaboral.com/la-situacion-actual-y-el-futuro-del-teletrabajo-en-el-peru/>.

35 Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, Boletín Oficial del Estado, España, Ref. BOE-A-2021-11472.

Estas diferenciaciones entre trabajo a distancia y teletrabajo fueron objeto de reseña en julio de 2021, al emitirse una ley complementaria al Real decreto de 2020, conocida como la Ley 10/2021 (de 9 de julio).

Máxime, que la legislación española difiere en cuanto a la regulación que había del *teletrabajo* y la actual regulación de trabajo a distancia, ya que define y diferencia a ambas figuras; en el teletrabajo necesariamente se requiere del uso de tecnologías de la información y comunicación en su desarrollo; en el trabajo a distancia no son necesarios dichos avances tecnológicos para desarrollar el trabajo, incluso señala dicha legislación que no todos los trabajos efectuados a distancia se consideran teletrabajo, pues esta figura requiere cumplir los requisitos establecidos en la ley.

En julio de 2021 se emitió una ley complementaria al Real decreto de 2020, conocida como la Ley 10/2021 (de 9 de julio). De fondo, aclaró que el trabajo a distancia es aquél que se establece fuera de los establecimientos y centros habituales de la empresa y que el teletrabajo es una subespecie que implica la prestación de servicios con nuevas tecnologías. Además, como subespecie el teletrabajo presenta ciertas similitudes con el trabajo a distancia, pues ciertamente deriva del segundo.

El teletrabajo y trabajo a distancia no tenían una clara diferenciación en la legislación europea, ya que si bien existía un convenio colectivo en la Unión Europea (UE) para reconocer esa figura, cada país tenía que adaptar su legislación y fue hasta 2020 que se comenzaron a regular con claridad ambas figuras.

Incluso, bajo tal contexto la figura del trabajo a distancia por causas de fuerza mayor se puede establecer como de reciente creación, por lo que no existe una legislación extranjera que sirva de parámetro de comparación, puesto que surge de la necesidad de regular las relaciones de trabajo a propósito de eventos como el de la actual pandemia.

Esta figura surge con motivo de un evento extraordinario, por lo cual su estudio aún se encuentra en desarrollo; difiere de la anterior noción de trabajo a distancia que vienen manejando otras legislaciones, debido a que nace a la vida jurídica del acuerdo voluntario entre patrón y trabajador. Así, el trabajo a distancia por causa de fuerza mayor tiene lugar por una situación extraordinaria, en donde la voluntad del trabajador y patrón no cuentan para convenir el trabajo remoto.

Es pertinente precisar, que de acuerdo con el primer transitorio de la reforma del 11 de enero de 2021 en materia de teletrabajo a la Ley Federal del Trabajo, dichas reformas entran en vigor al día siguiente a su publicación. Pero, las relaciones laborales anteriores a la reforma del 11 de enero de 2021 deben de cumplir con los requisitos determinados en los artículos 330-A a 330-K de la legislación citada para transitar a la modalidad de teletrabajo.

Sin colmarse dichos requisitos las relaciones anteriores al 11 de enero de 2021 no serán consideradas como teletrabajo pues están carentes del requisito de validez, es decir, que el trabajador externe su voluntad para transitar a dicha modalidad. Caso contrario son las relaciones de trabajo posteriores al 11 de enero de 2021, que desde un inicio pueden convenirse bajo la modalidad de teletrabajo.

En esa tesitura, se puede observar que el trabajo a distancia presenta diferencias con el *teletrabajo*, ya que el trabajo a distancia se le debe considerar como una figura novedosa, puesto que surge para mantener continuidad en el sector laboral a consecuencia de la pandemia de COVID-19 y estar atento a las disposiciones transitorias de la reforma a la legislación laboral en materia de teletrabajo.

De tal suerte, que no pueden considerarse *teletrabajo* las actividades laborales desarrolladas a partir del mes de marzo 2020 en nuestro país, ya que se trata de una situación específica, no contractual y esporádica. Además es propicio atender al modelo de prestación laboral que impera todavía en el grueso de las empresas privadas y públicas, en donde la mayor parte de labores no se suplen mediante el uso de las tecnologías de la comunicación e información, toda vez, que seguimos conservando la concepción clásica de trabajo en el domicilio del patrón, por dos cuestiones: la primera tiene que ver con la cultura patronal y la segunda, queda enlazada a la estructura del diseño laboral y su categorización.

Por tanto, la legislación no ahondaba en figuras como *teletrabajo*, *teletrabajador*, *telepatrón*, *teleinspector*, entre otros.³⁶

³⁶ TREJO, Antonio, "Teletrabajo", en IBARRA, Ernesto (coord.), *El derecho y las nuevas tecnologías*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2010, pp. 320-336.

Inclusive, todavía existe aún resistencia por parte de algunas empresas para transitar a un esquema de *trabajo a distancia o teletrabajo*,³⁷ asociado al hecho de que algunas organizaciones empresariales observan una organización presencial tradicional de labores poco flexible.

De ahí, que existe la necesidad urgente de que nuestro sistema laboral tolere una transición, atendiendo a los momentos específicos que determinen el consecutivo de los actos o eventos que surjan en forma inesperada. Toda vez, que nuestro marco normativo está rebasado y resulta necesario cambiar las estructuras de las relaciones laborales para construir otras que sean acordes con los tiempos que vivimos.

Básicamente porque a partir de 2012, han proliferado nuevas formas de organización dentro de las empresas, es lo que se define como la capacidad mutante del patrón, puesto que sin ella no pueden sobrevivir en los novedosos contextos económicos que son más abiertos y competidos, lo que se traduce en la búsqueda de nuevos esquemas dentro y fuera de los centros de trabajo, que permitan conservar o lograr un espacio en el mercado, incluso teniendo que experimentar con nuevos modelos como el trabajo a distancia.

Lejos estamos ya de la clásica teoría del derecho del trabajo con conceptos tradicionalistas de las épocas de Mario de la Cueva, Castorena y Trueba Urbina, en donde eran aceptados por una generalidad; hoy, eso ha cambiado ante el auge de las tecnologías, lo que debe motivar a los juristas a volcar sus esfuerzos en analizar cómo nos afectan esas tecnologías en el trabajo y cómo debemos adaptarnos para enfrentar esos cambios, eso incluye a los trabajos especiales como es el *teletrabajo*, figura que no contaba con una verdadera protección en la legislación laboral.³⁸

Si bien es cierto, se realizó la adición del capítulo XII bis a la Ley Federal del Trabajo, la figura de *teletrabajo* no resulta procesalmente aplicable a las relaciones laborales que nacieron a la vida jurídica antes

37 GARCÍA, Jacinto, "Teletrabajo", *Revista informativa de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo y el Instituto de Capacitación para el Trabajo*, México, año 2, núm. 4, octubre-diciembre, 2020, pp. 4-5.

38 KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, "Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo y de la seguridad social en América", en KURCZYN, Patricia (coord.) *Trabajos especiales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 317-344.

de la entrada en vigor de tal reforma, por el principio de no retroactividad, toda vez, que beneficia al trabajador pero perjudica a la patronal.

V. CLARAS DIFERENCIACIONES ENTRE TELETRABAJO Y TRABAJO A DISTANCIA POR CAUSAS DE FUERZA MAYOR

En efecto, como se mencionó con antelación *el teletrabajo* es convenido entre patrón y trabajador desde el inicio de la prestación de los servicios, al establecer en forma escrita las condiciones bajo las cuales se ha de laborar, el costo a cubrir por concepto de bienes necesarios para el desarrollo del trabajo, ello, sin que el trabajador se traslade a las instalaciones del patrón.

Como ha quedado referido, en el *teletrabajo* al momento de la contratación deben hacerse constar por escrito los derechos y las obligaciones de la persona trabajadora bajo dicha modalidad. En cambio, *el trabajo a distancia por causas de fuerza mayor* implica que por causas extraordinarias los trabajadores se encuentran imposibilitados para trasladarse a sus centros de trabajo, razón por la cual deben realizarlo desde su domicilio, mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación, sin que exista convenio previo para tal efecto; una vez que las causas de fuerza mayor se extinguen, los trabajadores se reincorporan a sus centros de trabajo en las condiciones que se pactaron originalmente.

A mayor abundamiento, no se les paga o retribuyen los servicios de luz, agua, teléfono o servicio de *internet*.

En esa tesitura, *el trabajo a distancia por causas de fuerza mayor* presenta como particularidad, que la prestación de este sea de manera ocasional o esporádica, por lo que tiene un carácter urgente y de forma excepcional. Cabe destacar, que *el trabajo a distancia por causas de fuerza mayor* es una forma atípica de las relaciones de trabajo, que ha cobrado relevancia en el mundo laboral actual derivado de la pandemia decretada.

Virtud de lo anterior, el sector patronal ha cumplimentado lo estatuido en el artículo 132 fracción XIX bis de la Ley Federal del Trabajo,

mismo que establece que los patrones deben observar las disposiciones en emergencia sanitaria que dicten las autoridades. Por ello, no se configuran como *teletrabajo* las labores propias de los servicios personales y subordinados antes de la entrada en vigencia de la reforma en materia de teletrabajo; toda vez, que el *trabajo a distancia por causa de fuerza mayor* tuvo su origen en el cumplimiento de las disposiciones de emergencia sanitaria fijadas por el Consejo de Salubridad General y el Ejecutivo federal.

Ahora bien, sin denostar el criterio jurídico del legislador obsequiado en el artículo 330-G, la hermenéutica jurídica nos lleva a suponer que el texto normativo es amplio y que no se proveyó una definición para entender qué quiso decir respecto de casos de fuerza mayor debidamente acreditada. Por otro lado, son significantes las razones que expone el legislador y el alcance que pretende en el artículo señalado, pero la salvedad a la que se alude en la presente disertación se refiere a un supuesto diverso al argumentado, es decir, aquellos casos en los cuales el teletrabajo no pueda ser establecido por escrito por la patronal y la parte trabajadora, debiendo de acreditarse esa imposibilidad para plasmar por escrito el cambio de presencial a teletrabajo.

Luego, la reanudación del trabajo presencial no es optativa para el trabajador, es de carácter obligatorio. Por ello, es transitoria, ocasional y esporádica, puesto que esta modalidad cambia en cualquier momento, de trabajo a distancia a trabajo presencial.

En ese orden de ideas, las actividades laborales reguladas en la reforma laboral en materia de *teletrabajo*, cuentan con requisitos y condiciones específicas en la ley adjetiva, mientras que la figura de *trabajo a distancia por causas de fuerza mayor* aún no se encuentra colmada plenamente en la legislación laboral, pues únicamente se hace una mención de carácter general en el citado artículo 330-G.

Cabe destacar, que el *trabajo a distancia por causas de fuerza mayor* encuentra una vinculación directa con otras figuras como la flexibilidad laboral, concepto que desde la década de 1980 ha ganado terreno; esta se explica como la adecuación de horario y salario de los trabajadores a las condiciones económicas en determinado tiempo y lugar,³⁹ la otra

³⁹ LAGOS, Alberto A., “¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 54, 1994, pp. 82-84.

figura con la que encuentra un vínculo directo, es el trabajo 3.0, que es la labor desarrollada por los trabajadores mediante el uso de plataformas tecnológicas, aplicaciones para dispositivos móviles, programas informáticos y cualquier otro medio tecnológico de información y comunicación.⁴⁰

Las figuras citadas tienen como común denominador la necesidad por parte de la sociedad, de obtener el conocimiento suficiente para el uso de los avances tecnológicos y las tecnologías de la información y comunicación *TICs* como componentes de la denominada sociedad de la información, dentro de la cual, el desarrollo constante de la tecnología, a dicho de Belloch,⁴¹ provoca que los trabajos y los profesionistas tengan que readaptarse a este nuevo tipo de sociedad, pues de lo contrario podrían catalogarse como obsoletos y en desuso dentro de esa sociedad cambiante.

VI. IGUALDAD EN LA VIDA FAMILIAR CON EL ENTRONQUE DE LA VIDA LABORAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

La voz familia, proviene de la voz latina *famulus* que significa grupo de siervos y esclavos patrimonio del jefe de la gens.⁴² Sociológicamente la familia es el grupo de personas que se unen en torno al hecho sexual de la procreación.⁴³

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4o. no define a la familia sino únicamente consagra el derecho a formarla. Por su parte la Constitución Política de la Ciudad de México

⁴⁰ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, Miguel, "El trabajo 3.0 y la regulación laboral. Por un enfoque creativo en su tratamiento", *Revista Derecho, trabajo y creatividad*, Sevilla, núm. 26, Universidad de Sevilla, diciembre 2016, p. 38-42.

⁴¹ BELLOCH, Consuelo, *Las Tecnologías de la Información y Comunicación en el aprendizaje*, Valencia, Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación, Universidad de Valencia, 2012, Valencia, <http://www.uv.es/bellochc/pedagogia/EVA1.pdf>.

⁴² TAPIA RAMÍREZ, Javier, *Derecho de Familia*, México, Porrúa, 2013, p.11.

⁴³ CASTAÑEDA RIVAS, María Leoba *et al.*, *Compendio de Términos de Derecho Civil*, México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 253.

en su artículo 4o. apartado D, se refiere a *los derechos de las familias*, pero tampoco nos ofrece una conceptualización.

Luego, en el Código Civil Federal corren diseminados en todo su cuerpo normativo diversos derechos y obligaciones correspondientes a los integrantes del núcleo familiar; asimismo, el Código Civil para el Distrito Federal, en su título cuarto bis *de la familia*, específicamente los artículos 138 ter, 138 quáter, 138 quintus y 138 sextus, se ocupan de los derechos y obligaciones derivadas de las relaciones jurídicas familiares, empero, tampoco ofrecen una definición.

Francesco Messineo,⁴⁴ citado por Chirino, señala que la familia *stricto sensu* es una institución social regulada por diversos ordenamientos jurídicos, y se reputa como el conjunto de dos o más individuos que viven ligados entre sí por un vínculo colectivo de afinidad.

En la mayoría de los casos, constituyen un núcleo cuyos lazos tienden a fomentar la fraternidad e igualdad entre sus miembros. Pero, ¿cómo se vivió la igualdad y la conciliación en el ámbito doméstico durante esta pandemia? Hemos podido evidenciar que la igualdad efectiva de mujeres y hombres, está cargada probablemente de muy buenos propósitos, pero se tienen que patentizar en la realidad, lejos de la puesta en circulación de los mandatos de igualdad y no discriminación que por necesidad se han asentado en juicios previos de valor y de oportunidad.

Porque si es tan cierto el enlace de igualdad para las mujeres, entonces la conciliación de la vida laboral y familiar, la protección de la familia y en especial la tutela de la mujer deberían estar cargadas de dinamismo jurídico que creara las situaciones idóneas y categóricas para tener una vida libre de violencia y discriminación en el hogar con su núcleo familiar y como extensión del centro laboral.

Toda vez, que el presupuesto de la igualdad entre sexos queda reflejado en el principio de igualdad y tutela contra la discriminación que recogen algunas regulaciones y definiciones categóricas y jurídicas y cuyo contenido se encuentra netamente establecido en el marco constitucional. Así, el artículo 4o. respecto del principio de igualdad y no discriminación, coligado con el artículo 1o. constitucional, definen

⁴⁴ CHIRINO CASTILLO, Joel, "El Derecho de Familia en el Código Civil de la Ciudad de México", en ADAME LÓPEZ, Ángel Gilberto (coord.), *Homenaje al doctor Othón Pérez del Castillo por el Colegio de Profesores de Derecho Civil*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 2017, p. 99.

el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres como la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón de género.

Cabe destacar, que esta redacción viene a ser una transposición que aporta una definición explícita respecto de la discriminación indirecta y el carácter discriminatorio de las distinciones derivadas de las obligaciones familiares y el trabajo. Y pese a que el legislador ha incorporado lineamientos como conceptos de igualdad y no discriminación, dentro de la igualdad de trato vendría a vedar la diferenciación de trato arbitrario en situaciones comparables, por ejemplo, el trabajo de mujeres y hombres en relación del cuidado del núcleo familiar.

En el ámbito material, el principio de igualdad es más amplio que el principio de no discriminación, pero la intensidad de aquel mucho menor que este último. Se debe agregar que dicho principio no afecta de igual manera en el ámbito público y en el ámbito privado; toda vez, que en el primero se goza de eficacia plena tanto en el principio de igualdad como en la prohibición de discriminación, mientras que en las relaciones entre particulares tal cosa podría predicarse como un proceso en continua construcción.

No se trata de una cuestión meramente teórica sino de gran alcance práctico, toda vez que esa dogmática había servido para establecer parámetros distintos a la hora de ejercitar las diferencias de trato y sus eventualidades justificadas, así como importantes divergencias en cuanto a la eficacia vinculante en los ámbitos de lo público y lo privado a que se refieren los mecanismos tuitivos.

En este sentido, la discusión filosófica en torno al valor de la igualdad y las relaciones personales es crear una comunidad donde sus miembros se relacionen igualitariamente. La disyuntiva se traba en el sentido de determinar cómo se está entendiendo la idea de relacionarnos, cómo nos tratamos y cómo nos consideramos. Así Jon Becker sugiere que parte del significado de tratarnos como iguales consiste en respetarnos mutuamente.⁴⁵

⁴⁵ COHEN, G., *Notes of regarding people as equals, in finding oneself on the other*, New Jersey, Princeton University Press, 2013, p. 217.

Somos conscientes que existe una redimensión social respecto del concepto de igualdad, sin embargo, aunque se haya avanzado en este ámbito hay un largo trecho por caminar para alcanzar equidad entre ambos sexos. Ahora bien, existen criterios sociales arraigados como la influencia de la cultura, por lo que es conveniente modificar los estereotipos que nos influyen a causa de los roles de género interiorizados por la sociedad en la que actualmente vivimos y que producen efectos negativos.⁴⁶

De acuerdo con Arce-Rodríguez, las normas y valores construidos socialmente acerca de los géneros sitúan a la mujer en una posición subordinada, donde el contexto cultural redefine la desigualdad de género, coligado con otros factores que influyen en la violencia de tipo machista.⁴⁷ Virtud de lo anterior, la dignidad humana interpretada de esta manera nos permite avanzar en comprender las exigencias del respeto como respetabilidad.

Pues la igualdad garantiza el reconocimiento de aquellas prerrogativas inherentes a las personas por su indiscutible condición humana. Tal principio, se contiene en diversos artículos constitucionales, pero habremos de avocarnos al primer párrafo del artículo 1o. que instituye a favor del núcleo humano, una igualdad sustantiva.

El derecho a la igualdad, implica que existe un paralelismo de los individuos ante la ley como destinatarios de la norma jurídica o como justiciables en la administración de justicia. Por tanto, se puede conjeturar que doctrinalmente los derechos de igualdad y no discriminación se bifurcan en tres ejes; es decir:

- La necesidad del Estado para adoptar mecanismos razonables que logren una igualdad sustantiva y formal entre los gobernados;
- La creación de acciones afirmativas por parte del Estado; y,

⁴⁶ INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *El impacto de los estereotipos y los roles de género en México*, México, 2007, p. 10, http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100893.pdf.

⁴⁷ ARCE-RODRÍGUEZ, Mercedes B, *Género y violencia*, México, El Colegio de Tlaxcala, 2006, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722006000100005.

- La detección y estudio de actos y preceptos normativos que, en forma directa o indirecta, pudiesen llegar a ser discriminatorios.⁴⁸

Porque más allá del constructo humano, la igualdad simboliza la oportunidad para ser tratados de la misma forma y que al encontrarnos en las mismas circunstancias no exista mayor privilegio para unos u otros, sin importar las cualidades que nos definen como personas y sin que las limitantes o desventajas naturales de cada uno impidan el goce de derechos frente a otros gobernados que se encuentren en las mismas circunstancias.

Ahora bien, doctrinalmente el derecho de igualdad presenta dos singularidades, es decir, una igualdad de derecho o formal y una igualdad de hecho o sustantiva. Este último concepto fue agregado por primera vez en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, en el año de 1979, aseverando en aquella ocasión, que las diferencias y diversidades de las personas son una fuente de riqueza que definen la identidad humana.⁴⁹ Cuyo reconocimiento de particularidades y diferencias, pueda instrumentar medidas que guíen a cada Estado a evitar prácticas discriminatorias.⁵⁰

Por otra parte, la discriminación tiene como nota característica la afectación en el ejercicio de uno o varios derechos humanos, a través de un trato diferencial. La Constitución, en su párrafo quinto del artículo 1o. resguarda la protección efectiva a una universalidad, para gozar de los mismos derechos, oportunidades y libertades en los ámbitos social, político, económico, cultural y civil. Por tanto, la discriminación se

48 “LA IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL”, Tesis [A]: 1a. CXLV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XI, tomo 1, agosto de 2012, p. 487, Reg. digital 2001341.

49 Lo anterior, puede conjeturarse debido a los roles sociales que se han ido asumiendo y que al parecer algunas sociedades los han decantado así, evidenciando que la perspectiva de género está claramente enlazada a la igualdad, esa circunstancia ha generado un movimiento en busca de criterios objetivos de diferenciación de tratos que permitan de alguna forma ir erradicando las condiciones de desventaja estructural en la que se encuentran las “mujeres” como grupo sometido, sojuzgado y vulnerable. ROJAS VENEGAS, Beatriz, “Perspectivas de género en la educación básica en México: Algunas consideraciones generales a la reforma educativa de Andrés Manuel López Obrador”, en *Quórum Legislativo*, México, núm. 129, marzo 2020, pp. 205-207.

50 RAPHAEL DE LA MADRID, Lucía, *Derechos humanos de las mujeres un análisis a partir de su ausencia*, México, UNAM-III, 2016, p. 30.

contempla como aquella negativa a reconocer que los individuos gozan del ejercicio de libertades y derechos en un plano simétrico.

En tal orden de ideas, la fracción III del artículo 1o. de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, reglamentaria del artículo 1o. de la Constitución Federal, estima que el derecho a la no discriminación se integra por tres elementos:

- a) La vulneración al principio de igualdad;
- b) El surgimiento de un efecto negativo y directo; y
- c) La ausencia de una razón aceptable que sustente la distinción.⁵¹

Así, la discriminación puede ser directa o indirecta. La discriminación directa, se fundamenta en las características que distinguen o definen a las personas que integran un grupo o comunidad, como, el color de la piel, origen étnico, cultura, género, edad, discapacidades, situación familiar, responsabilidades familiares, entre otras. Por otro lado, cuando la discriminación es indirecta, se evidencia a través de prácticas que aparentemente no constituyen actos discriminatorios, pero su aplicación causa un perjuicio o cierta desventaja a un grupo de personas.

Sobre el particular, podemos aducir que el derecho a la no discriminación debe prevalecer en forma categórica en nuestro sistema jurídico, ya que el Estado tiene la obligación, en principio, de proteger a los gobernados de cualquier tratamiento que implique una discriminación en el ejercicio de los derechos que reconoce el marco constitucional y tratados internacionales en los que la nación sea parte.

En ese orden de ideas, el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁵² instituye que todos los seres humanos somos

⁵¹ “PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN”, Tesis [A]: 1a. CXLIV/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, tomo I, diciembre de 2018, p. 362, Reg. digital 2018746.

⁵² Declaración Universal de los derechos Humanos, artículo 7. *Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.* NACIONES UNIDAS, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, (12 mayo de 2021), <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

iguales ante la ley, sin que exista distinción alguna, por ende, ostentamos el goce y ejercicio de los derechos consignados en tal declaración.

Ahora bien, frente al escenario que se experimentó a propósito de las restricciones derivadas por la enfermedad de Covid-19, a nivel global se optó por el distanciamiento social, hecho que se replicó en nuestro país. En el ámbito laboral, se implementaron una serie de medidas concatenadas para trasladar las actividades de trabajo al hogar, en los casos en que la naturaleza misma de las funciones de la trabajadora o el trabajador así lo permitieran.

De fondo, el término conciliación tiene que ver con estos espacios permisivos y de reconocimientos sin distinción por género, cuya finalidad es que tanto mujeres como hombres logren alcanzar una igualdad positiva en relación con sus derechos y obligaciones, dignificando socialmente las oportunidades de desarrollo para ambos, lo que de cierta manera equilibrará aspectos fundamentales e individuales como persona y los colectivos como familia.

La conciliación en el ámbito laboral, se desvela como una figura de recién acuñación en Latinoamérica, destinada a mejorar la calidad de vida de las y los trabajadores, aumentando la productividad y mejorando la competitividad del operario, lo que redundará en el fortalecimiento de la empresa como motor social y económico de cambio.

Por tanto, la cuestión de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral en estos tiempos de pandemia ha conllevado a mostrar interés por el desarrollo de las mujeres en tres aspectos fundamentales que son: familia, trabajo y desarrollo personal. Ello tiene su origen en la incorporación de la figura de la mujer en el mercado laboral y los cambios culturales, productivos y sociales en nuestra sociedad, donde se refleja la necesidad de llevar a cabo estrategias convenientes para compatibilizar el ámbito laboral y personal.⁵³

Máxime, que la presencia de la mujer en la vida laboral se enfatiza cada vez más. A propósito, hay dos situaciones que pueden sugerir una explicación cabal a dicho fenómeno. La primera, en relación a las transformaciones sociales y económicas con sus grandes episodios de

53 SABATER, María del Carmen, "La interacción trabajo-familia. La mujer y la dificultad de la conciliación laboral", *La harremanak: Revista de relaciones laborales*, Rioja, 2014, pp. 173 y 174, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5029809>.

crisis, devaluaciones, fluctuaciones y desaceleración, que se han puesto de manifiesto en nuestro país en las últimas décadas.

La segunda, relacionada con la conformación de las familias monoparentales (lejos del esquema tradicional del hogar nuclear compuesto por un padre, una madre e hijos). Lo anterior, ha propiciado la necesidad y aceptación de abrir espacios laborales para las mujeres, reconociéndolas como proveedoras alimentarias, en el sentido amplio del concepto *alimentos*, ante la superación del rol masculino como proveedor o la ausencia del mismo.

Sin embargo, debido a un sesgo cultural, la mujer tiende a una desventaja, porque se le atribuye también el cuidado de los hijos y el mantenimiento y orden de la casa (actividades que suelen carecer de remuneración). Ello desvela una persistente inequidad de género debido a la división social del trabajo que se acepta comúnmente en nuestra sociedad como un sistema de poder, que propicia condiciones sociales desiguales para ambos géneros pese al incremento de las mujeres en la actividad económica.⁵⁴

Así las cosas, tenemos que la participación de la mujer en diversas actividades económicas ha transformado la realidad social en nuestro país, lo que antaño descalificaba la presencia de dicho colectivo en el plano público, en esa tesitura inequívocamente los compromisos que tiene que sortear son mayúsculos en relación con sus pares masculinos, pues el trabajo de cuidado del hogar y la familia suele tener una implicación de reconocimiento y adjudicación social y personal. Toda vez, que la sexualización de los roles en el escenario privado dinamiza una sobrecarga de actividades para las mujeres, normalizando una doble o triple jornada.

Por ende, la perspectiva de género con entronque de la vida laboral y familiar, a juicio de Martha Lamas, supone analizar la forma en cómo se organizan y distribuyen las jornadas en los espacios tanto público como privado.⁵⁵ En ese sentido, hemos advertido que algo que se dejó de lado en esta pandemia fue la conciliación de la vida laboral y familiar, la

⁵⁴ AGUILAR, Teresa, “El sistema sexo-género en los movimientos feministas”, *Annis*, España, núm. 8, 2008, pp. 3-4.

⁵⁵ LAMAS, Martha, “La antropología feminista y la categoría ‘género’”, *Nueva antropología*, vol. 8, núm. 30, 1986, pp. 176-179.

protección de la familia y en especial la tutela de la mujer en el trabajo, obviando que se tenía una regulación y por ese simple hecho debía ser observada, lo que en suma no ocurrió y hemos sido espectadores de violencia en el hogar hacia las mujeres que mediáticamente se ha desvelado.⁵⁶

En ese sentido, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en la fracción IV, del artículo 5o., conceptualiza la violencia contra las mujeres como cualquier acción u omisión, basada en el género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como público. Es decir, cualquier acto violento o de agresión, basados en una situación de desigualdad en el marco de un sistema de relaciones de dominación de los hombres sobre las mujeres.⁵⁷

Además, es reconocible que la violencia contra las mujeres tiene graves consecuencias físicas, económicas y psicológicas, lo que impide desde luego, el desarrollo de este colectivo y se afianza perjudicial en relación a los derechos humanos de dignidad e igualdad receptados en los artículos primero y cuarto constitucionales.

Habida cuenta, que la lógica patriarcal concibe la violencia como pauta de domesticación y amansamiento de la mujer donde la violencia se utiliza para mantener la superioridad de algunos hombres en relación a un nutrido grupo de mujeres. Por lo tanto, hay que buscar una ruptura en los patrones asociados a la violencia de género.

En otro orden de ideas, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la pandemia de enfermedad por coronavirus aumentó regionalmente la pobreza y las desigualdades de las mujeres frente a los hombres,⁵⁸ e implementó un cambio de estrategias laborales, sociales, culturales e individuales.

56 GÓMEZ URRUTIA, Verónica y JIMÉNEZ FIGUEROA, Andrés, “Corresponsabilidad familiar y el equilibrio trabajo-familia: medios para mejorar la equidad de género”, *Polis*, vol. 14, núm. 40, Chile, 2015, https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-65682015000100018&script=sci_arttext&tlng=es.

57 ZURBANO BERENGUER, Belén y LIBERIA VAYÁ, Irene, “Revisión teórico-conceptual de la violencia de género y de su representación en el discurso mediático. Una propuesta de resignificación,” *Revista de estudios de comunicación*, España, vol. 19, núm. 36, 2014, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4717752>.

58 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad, Informe Especial COVID-19*, (27 de mayo de 2021), https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/5/S2000740_es.pdf

Tales estrategias promovieron la compaginación de las actividades laborales y familiares en un solo contexto, es decir, el hogar. En ese orden, la pandemia redefinió la organización social, pretendiendo un reparto equilibrado de tareas y trabajos entre mujeres y hombres, superando la distribución en relación de género, con la finalidad de compartir la responsabilidad igualitaria del trabajo doméstico y el cuidado de los hijos, frente a las obligaciones de carácter laboral.

Recuérdese que la fuente de la vida social, es según Durkheim,⁵⁹ la división del trabajo, que en las sociedades avanzadas se manifiesta con una mayor densidad dinámica, donde las reglas jurídicas definen la naturaleza y las relaciones de las funciones sociales, familiares y laborales.

A propósito de lo anterior, podemos aducir que sociológicamente la compaginación laboral y la vinculación con los quehaceres del hogar durante esta pandemia (en algunos casos), se manifestaron en forma de problemas, que incluso derivaron en violencia, discriminación y exclusión para cierto grupo de personas. Además, la dinámica social reveló una exigencia mayúscula hacia las mujeres, por ello, es oportuno poner en contexto el significante de la igualdad para valorarla y evidenciar si efectivamente se cumplen sus parámetros y dejar de percibirla solo como un ideal.⁶⁰

Esta situación de resguardo nace del Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que recepta la conceptualización de trabajadores con responsabilidades familiares. De ahí, cobra relevancia la igualdad, para afrontar esta nueva normalidad en la dinámica doméstica y visualizar si efectivamente fue posible o no la conciliación de las actividades que han venido desempeñando las y los trabajadores.

Virtud de lo anterior, es indispensable considerar algunas variables para dimensionar la posible conciliación de las actividades domésticas en contexto con las responsabilidades laborales. Como por ejemplo, la conformación del núcleo familiar, el hecho de compartir el espacio físico del hogar y tolerar la invasión de la esfera personal y correlativamente

⁵⁹ MERTON, Robert K., “La división del trabajo social de Durkheim Reis”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002, pp. 202-206.

⁶⁰ COHEN, G., *Notes of regarding ... op. cit.*, p. 217.

duplicar esa situación con el entorno familiar, el número de hijos por familia (pues a mayor número de hijos se encarna una mayor responsabilidad y horas dedicadas a su cuidado).

Asimismo, hay que considerar la escolaridad de los hijos, servicios básicos (como agua o luz), la disposición de elementos tecnológicos (computadoras, tabletas y/o teléfonos inteligentes), red de *internet*, la capacidad asertiva de los padres para fungir como docentes y distribuir el tiempo dedicado a los hijos en tal rubro, el tiempo de calidad que se dedica a la familia, entre otras variables.

Sin duda falta mucho por construir, pero el reconocimiento es que durante esta pandemia las mujeres en la mayoría de los casos fueron el pilar fundamental de las clases en línea, artífices organizativas y sobre todo compañeras-trabajadoras. Máxime que, desde el inicio de la pandemia, el *trabajo a distancia por causas de fuerza mayor*, tuvo grandes exigencias cuantitativas y cualitativas, más para un sector poblacional que para otro.

Por tanto, debemos asimilar que una forma de conciliación de la vida familiar en tiempos de pandemia con el entronque de vida laboral es eficientar la distribución de las cargas en los quehaceres del hogar. Aunque las transformaciones en la división familiar del trabajo han avanzado en forma diferencial. Diversos estudios precisan una sobrecarga de trabajo para las mujeres económicamente activas.⁶¹

En lo que respecta a la participación de los hombres adultos en la división familiar del trabajo, es usual en México y otros países latinoamericanos que se compruebe la reducida presencia masculina en las tareas y quehaceres del hogar y cuidado de los hijos.⁶² En el caso mexicano se han logrado avances que permiten observar con un lente diferente este lugar común, aunque todavía no se cuenta con información comparable que nos permita plantear la existencia de transformaciones en una dirección determinada.

Máxime que la presencia masculina representa pocas horas de trabajo, en comparación con las dedicadas por las mujeres al conjunto de

61 GÓMEZ URRUTIA, Verónica y JIMÉNEZ FIGUEROA, Andrés, "Corresponsabilidad ... *op. cit.*

62 GARCÍA GUZMÁN, Brígida, "Cambios en la división del trabajo familiar en México", *Papeles de Población* vol.13, núm.53, julio-septiembre, México, 2007, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252007000300003.

este tipo de quehaceres, pero actualmente opera un cambio generacional y entre estratos sociales, sobre todo en lo que respecta a la presencia masculina en el cuidado de los hijos.

En las exploraciones que se han hecho sobre este particular con base en muestras probabilísticas para las áreas metropolitanas del país, se ha corroborado, que a igualdad de condiciones en una amplia serie de características sociodemográficas individuales y familiares, efectivamente existe un mayor involucramiento masculino en el cuidado infantil entre algunos tipos de padres. *Entre ellos, cabe destacar los que tienen 30 a 39 años en comparación con los de mayor edad; los que cuentan con mayor nivel de escolaridad, los que tuvieron una residencia urbana en la niñez y los que tienen una esposa o cónyuge económicamente activa.*⁶³

De tal suerte, que estamos en presencia de cambios mínimos que quizá no representen al grueso poblacional, empero, existe una cultura proteica que se reproduce en sentido positivo para privilegiar la igualdad entre hombres y mujeres y sus responsabilidades domésticas y de cuidado del núcleo familiar. No obstante la persistencia de la inequidad de género, es posible visualizar avances importantes.

Ciertamente se ha tratado, en la medida de lo posible, de generar un cambio generacional para que todos los integrantes del núcleo familiar distribuyan tareas básicas y contribuyan a los quehaceres domésticos, lo que permitirá afrontar con menos estrés las responsabilidades laborales.

Máxime, que una de las ambigüedades que se ha puesto de manifiesto durante esta pandemia ha sido la transgresión sistemática de los derechos mínimos laborales de los trabajadores, principalmente en los rubros de salario y jornada laboral.

Como hemos aducido, el trabajo a distancia que se conjeturó durante este lapso abrigó el derecho a la salud, pero en contraposición vino a desfasar los horarios de trabajo, ya que los trabajadores debían estar a disposición en un tiempo mayor o recibir comunicaciones o trabajo fuera de la jornada laboral.

Ello se agravó al modificarse la percepción económica en algunos casos. Pues nótese que el trabajador realizaba las mismas actividades,

63 *Idem.*

pero sufrió un menoscabo económico, luego, tenía la obligación de estar pendiente más de ocho horas al día (incluso durante la comida), en un lapso de siete días o corresponder de manera eficiente y en corto plazo por la sola motivación de ahorrarse el desplazamiento al trabajo.

El poder de la patronal en este sentido fue amplio, pero no por ello se justifica que el trabajador quede al margen del radio de acción de los derechos fundamentales, ni debe de ser así, pues su poder como todos los poderes empresariales puede constituir una real amenaza para la afirmación de los derechos del trabajador.

Examinado desde este punto de vista, el primer límite que tiene se encuentra en la Constitución y entra en contradicción con el hecho de que la lógica patronal, sus principios y valores actúan como freno de expresión a los derechos de la persona del trabajador. De ahí, que durante esta pandemia varios derechos se vieron afectados, máxime que algunos le han sido reconocidos al trabajador exclusivamente como persona.

Entre otros derechos, tenemos el derecho a la desconexión respecto a las comunicaciones electrónicas relacionadas con su empleo, como correos y mensajes, llamadas u otras modalidades de comunicación, durante horas no laborales, derecho que quedó regulado en las adiciones a la ley Federal del Trabajo en la fracción VI, del artículo 330-E:

Artículo 330-E.- En modalidad de teletrabajo, los patrones tendrán las obligaciones especiales siguientes: [...] VI. Respetar el derecho a la desconexión de las personas trabajadoras en la modalidad de teletrabajo al término de la jornada laboral; [...].

Actualmente la oportunidad legislativa respecto de las modalidades de la desconexión digital, para privilegiar la conciliación del trabajo con la vida personal, es trabajada en la Cámara de Senadores de nuestro país a través de la adición del artículo 68 bis a la Ley Federal del Trabajo.⁶⁴

A propósito de lo anterior, para conciliar la vida de los trabajadores en tiempos de pandemia, se debieron haber respetado irrestrictamente

⁶⁴ Revítese propuesta del Senado a la Ley Federal del Trabajo, en lo que hace al derecho a la desconexión digital.

los mínimos laborales y cumplimentado las disposiciones primarias y secundarias contenidas en la Constitución Federal y en la Ley Federal del Trabajo y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, las cláusulas del contrato individual, contrato colectivo o contrato ley.

Pues de acuerdo a las exposiciones vertidas, la patronal conculcó con el límite que impone el respeto a la privacidad del trabajador y puso en vilo la dignidad de este. Toda vez, que si no se respeta el derecho de dignidad y de privacidad o intimidad a la persona, puede surgir un conflicto de intereses empresariales y derechos personales del trabajador con encaje en una problemática más amplia referida a la tutela de la esfera privada del individuo.

Porque en la autarquía de las relaciones de trabajo en particular, no se dudará en plantear la compatibilización del derecho al trabajador para ser respetado en su esfera íntima con la utilización de determinados mecanismos de control y vigilancia de la actividad laboral e indirectamente del cumplimiento laboral.

Pues la problemática central de la delimitación de esa esfera de dignidad e intimidad, que parece concentrarse como el ámbito de inviolabilidad de la persona del trabajador en esos términos, ofrece una identificación de lo que debe entenderse por intromisiones legítimas según la cual, todo parece indicar que la vida íntima del trabajador se desarrolla en un marco estrictamente privado.

VII. CONCLUSIONES

I. A partir de marzo de 2020, el mundo ha experimentado una serie de cambios en materia de salud, económica y social, derivados de una enfermedad grave y de atención prioritaria denominada COVID-19. En lo que hace a la subsistencia y/o continuidad laboral a partir del reconocimiento de la pandemia, se pronunció vía decreto la modalidad laboral a distancia por causas de fuerza mayor, haciendo uso de las tecnologías de la comunicación con la finalidad de salvaguardar los derechos laborales de los trabajadores así como la continuidad del aparato productivo.

II. La prestación de trabajo a distancia que se conjeturó para dar continuidad a las relaciones de trabajo durante este lapso, abrigó el derecho a la salud, pero en contraposición trasgredió sistemáticamente los derechos mínimos laborales de los trabajadores, en los rubros de jornada laboral y salario. En ese orden, el legislador para tratar de zanjar el vacío legislativo, obsequió la reforma en materia de teletrabajo a la Ley Federal del Trabajo, empero, sería pertinente para crear certeza jurídica y equilibrio en la prestación laboral del *trabajo a distancia por causas de fuerza mayor*, crear un Reglamento, que precise los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, con la finalidad de no transitar en una laguna legal que impida el equilibrio entre los factores de la producción, la justicia social y el trabajo decente que deben regir en todas las relaciones laborales.

III. La discusión filosófica en torno al valor de la igualdad y las relaciones personales es crear una comunidad donde sus miembros se relacionen igualitariamente, sin embargo, la disyuntiva se traba en el sentido de determinar cómo se está entendiendo la idea de relacionarnos, cómo nos tratamos y cómo nos consideramos. Estas divergencias impactan en la familia y por supuesto en la distribución de cargas y jornadas de trabajo en el espacio privado. Inclusive, pese a que el legislador ha incorporado lineamientos como conceptos de igualdad y no discriminación, dentro de la igualdad de trato vendría a vedar la diferenciación de trato arbitrario en situaciones como el trabajo de mujeres y hombres en relación del cuidado del núcleo familiar (por el sutil incremento de actividades), que en este tiempo de pandemia se refleja necesariamente en el ámbito laboral.

IV. Para aterrizar el punto de conciliación familiar y laboral en este tiempo de pandemia, fue necesario eficientar la distribución de las cargas en los quehaceres del hogar. Aunque las transformaciones en la división familiar del trabajo han avanzado en forma diferencial, algunos estudios desvelan la presencia masculina en las tareas y quehaceres del hogar y cuidado de los hijos, lo que al menos en el plano nacional es un logro, pues estos cambios conducen al establecimiento de una cultura proteica que privilegia la igualdad entre hombres y mujeres y sus responsabilidades domésticas y de cuidado del núcleo familiar. Lo

anterior, comprobó la hipótesis de que para conciliar las actividades familiares y laborales debe existir una igualdad en la distribución de cargas de trabajo en las obligaciones domésticas.

V. En ese orden, la pandemia redefinió la organización social, pretendiendo un reparto equilibrado de tareas y trabajos entre mujeres y hombres, superando –desde luego–, la distribución en relación de género, con la finalidad de compartir la responsabilidad igualitaria del trabajo doméstico y el cuidado de los hijos, frente a las obligaciones de carácter laboral.

VI. Finalmente, hemos podido advertir, que la instrumentación en la legislación laboral en relación al encuadre de la figura de *trabajo a distancia por causas de fuerza mayor*, no se encuentra plenamente agotada, pues en la actualidad, más que teletrabajo, es un trabajo remoto y flexible, que permite que el trabajo se realice en nuevos entornos que no requieren la presencia de la persona trabajadora en el centro laboral. En ese orden, la prestación de trabajo a distancia por causas de fuerza mayor, puede ser una forma alternativa para que trabajadores y patrones cuenten con herramientas necesarias para mantener las actividades productivas mediante el uso de las tecnologías de comunicación e información, lo que evitará la interrupción de las actividades económicas, la protección de la integridad y salud de los trabajadores y sus derechos laborales, hipótesis que ha quedado comprobada.

VIII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- AGUILAR, Teresa, “El sistema sexo-género en los movimientos feministas”, *Amnis*, España, núm. 8, 2008.
- ARCE-RODRÍGUEZ, Mercedes B, *Género y violencia*, México, El Colegio de Tlaxcala, 2006.
- BANCO MUNDIAL, *La naturaleza cambiante del trabajo. Panorama general*, Washington, Editorial Banco Mundial, 2019.
- BELLOCH, Consuelo, *Las Tecnologías de la Información y Comunicación en el aprendizaje*, Valencia, Departamento

- de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación, Universidad de Valencia, 2012.
- BORRÁS PONS, Laura, *Teletrabajo y recursos humanos en el sector asegurador*, Barcelona, Editorial Guy Carpenter, 2012.
- BUITRAGO, Diego M., “Teletrabajo: una oportunidad en tiempos de crisis”, *Revista CES Derecho*, Colombia, vol. 11, núm. 1, enero a junio, 2020.
- CASTAÑEDA RIVAS, María Leoba, *et al.*, *Compendio de Términos de Derecho Civil*, México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- CHIRINO CASTILLO, Joel, “El Derecho de Familia en el Código Civil de la Ciudad de México”, en ADAME LÓPEZ, Ángel Gilberto (coord.), *Homenaje al doctor Othón Pérez del Castillo por el Colegio de Profesores de Derecho Civil*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 2017.
- COHEN, G., *Notes of regarding people as equals, in finding oneself on the other*, New Jersey, Princeton University Press, 2013.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) Y LA OFICINA PARA EL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, Chile, 2020.
- ESTÉVEZ, Alejandro y SOLANO, Mauro, “¿Teletrabajo, tele emergencia, tele improvisación? Análisis cualitativo a partir de experiencias de informantes clave en la administración pública Argentina”, *Ciencias Administrativas*, Argentina, año 9, núm. 17, enero-junio, 2021.
- FOURNIER, Joaquín, “El teletrabajo en la era COVID”, *Revista Documentos de opinión*, España, núm. 128/2020, Instituto Español de Estudios Europeos 2020.
- GARCÍA GUZMÁN, Brígida, “Cambios en la división del trabajo familiar en México”, *Papeles de población*, vol.13, núm.53, julio-septiembre, México, 2007.
- GARCÍA, Jacinto, “Teletrabajo”, *Revista informativa de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo y el Instituto de Capacitación para el Trabajo*, México, año 2, núm. 4, octubre-diciembre, 2020.

- GÓMEZ URRUTIA, Verónica y JIMÉNEZ FIGUEROA, Andrés, “Corresponsabilidad familiar y el equilibrio trabajo-familia: medios para mejorar la equidad de género”, *Polis*, vol.14, núm. 40, Chile, 2015.
- GONZÁLEZ ALCÁNTARA, Juan Luis, “Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007” Constitucionalización del Aborto en el Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia, México, 2009.
- HAYTER, SUSAN, *Future of work in a healthier and more resilient environment*, transcripción de la Serie de Seminarios *Web* de la Conferencia Nacional de Productividad de 2020, llevada a cabo el 24 de septiembre de 2020 en Manila, Filipinas a través de Zoom.
- , *Nada que ver con lo habitual: Cómo la COVID-19 puso de manifiesto el futuro del trabajo*, Sala de Noticias de la OIT, 22 de junio de 2020.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *El impacto de los estereotipos y los roles de género en México*, México, Dirección de Estadística, 2007.
- KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, “Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo y de la seguridad social en América”, en KURCZYN, Patricia (coord.) *Trabajos especiales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- LAGOS, Alberto A., “¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 54, 1994.
- LAMAS, Martha, “La antropología feminista y la categoría ‘género’”, *Nueva antropología*, vol. 8, núm. 30, 1986.
- MERTON, Robert K., “La división del trabajo social de Durkheim Reis”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002.
- MESSINGER, Jon *et al.*, *El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella: Guía práctica*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2020.

- NILLES, Jack M, *Managing Telework: Strategies for Managing the Virtual Workforce*: 6, Nueva York, Editorial Wiley, 1998.
- PERALTA, Álvaro R., “El impacto del teletrabajo y la administración de empresas”, *Revista RECIMUNDO*, Ecuador, Editorial Saberes del Conocimiento, 2020.
- PÉREZ Carmen y GÁLVEZ Ana María, “Teletrabajo y vida cotidiana: Ventajas y dificultades para la conciliación de la vida laboral, personal y familiar”, *Athenea Digital*, España, núm. 15, 2009.
- RAPHAEL DE LA MADRID, Lucía, *Derechos humanos de las mujeres un análisis a partir de su ausencia*, México, UNAM-IIIJ, 2016.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, Miguel, “El trabajo 3.0 y la regulación laboral. Por un enfoque creativo en su tratamiento”, *Revista Derecho, trabajo y creatividad*, Sevilla, núm. 26, Universidad de Sevilla, diciembre 2016.
- ROJAS VENEGAS, Beatriz, “Perspectivas de género en la educación básica en México: Algunas consideraciones generales a la reforma educativa de Andrés Manuel López Obrador”, en *Quórum Legislativo*, México, núm. 129, marzo 2020.
- SABATER, María del Carmen, “La interacción trabajo-familia. La mujer y la dificultad de la conciliación laboral”, *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, Rioja, 2014.
- SAN JUAN, Claudio, *Estudio comparado de la legislación sobre Teletrabajo en los países de América Latina y el Caribe*, Argentina, Universidad Nacional, 2020.
- SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo, Un nuevo modelo de relaciones laborales, en OCHOA CAMPOSECO, Víctor Manuel (coord.), *Análisis del “Proyecto Abascal” de reforma a la Ley Federal del Trabajo*, México, Cámara de Diputados LVIII legislatura, 2003.
- TAPIA RAMÍREZ, Javier, *Derecho de Familia*, México, Porrúa, 2013.
- TREJO, Antonio, “Teletrabajo”, en IBARRA, Ernesto (coord.), *El derecho y las nuevas tecnologías*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2010.
- YARNOLD LIMÓN, Edith, *La situación actual y el futuro del teletrabajo en el Perú*, Perú, núm. 1, 2020.
- ZURBANO BERENGUER, Belén y LIBERIA VAYÁ, Irene, “Revisión teórico-conceptual de la violencia de género y de su representación

en el discurso mediático. Una propuesta de resignificación,” *Revista de estudios de comunicación*, España, vol. 19, núm. 36, 2014.

2. Normativa nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de marzo de 2020.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Propuesta del Senado a la Ley del Trabajo, en lo que hace al derecho a la desconexión digital.

SECRETARÍA DE SALUD, Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), Diario Oficial de la Federación, 24 de marzo de 2020, (8 de abril de 2021).

3. Normativa internacional

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención De Belem Do Para”.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, Boletín Oficial del Estado, España.

Otras

“LA IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL”, Tesis [A]: 1a. CXLV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XI, tomo 1, agosto de 2012, p. 487, Reg. digital 2001341.

“PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN”, Tesis [A]: 1a. CXLIV/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, tomo I, diciembre de 2018, p. 362, Reg. digital 2018746.

LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO SOBRE TELETRABAJO: UN NUEVO PARADIGMA LABORAL EN TIEMPOS DE CONFINAMIENTO SOCIAL

THE REFORM OF THE FEDERAL LABOR LAW REGARDING TELEWORK: A NEW WORKING PARADIGM IN TIMES OF SOCIAL CONFINEMENT

José Stalin MUÑOZ AYORA¹

RESUMEN: El objetivo de la investigación es evaluar la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2021 sobre teletrabajo aprobada durante la pandemia de COVID-19. Retomando recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, se plantea un análisis comparativo del texto aprobado por el Congreso de la Unión con la legislación de siete países diferentes. El principal hallazgo tiene que ver con la identificación de oportunidades de mejora en la definición legal de conceptos, la estructuración de derechos laborales de las personas teletrabajadoras, la inclusión de temas de igualdad sustantiva, entre otros.

PALABRAS CLAVE: teletrabajo, Ley Federal del Trabajo, derechos laborales, COVID-19.

ABSTRACT: The paper seeks to evaluate the 2021 reform of the Mexican Federal Labor Law regarding telework, which was approved in the context of the COVID-19 crisis. Building on recommendations by the International Labor Organization, comparative methods are used to contrast

¹ Maestro en Ciencia Política. Investigador “C” adscrito a la Dirección de Estudios Parlamentarios del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

the regulatory framework approved by Mexican Congress with the telework legislation from seven other countries. The main finding was the identification of opportunities for improvement around the definition of legal concepts, the setting of teleworkers rights, the inclusion of measures for substantive equality, among other aspects.

KEY WORDS: teleworking, Mexican Federal Labor Law, labor rights, COVID-19.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El teletrabajo como objeto de regulación legislativa.* III. *La reforma a la Ley Federal del Trabajo sobre teletrabajo.* IV. *El estado de la legislación sobre teletrabajo en otros países: una visión comparada.* V. *Conclusiones: áreas de oportunidad.* VI. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

En marzo de 2020, el gobierno mexicano implantó medidas extraordinarias para frenar el avance de la pandemia por COVID-19, entre otras, la suspensión de actividades económicas no esenciales y el confinamiento social de la población.² Dichas restricciones se han extendido, variando en la intensidad de su aplicación, por más de un año. Para evitar la parálisis económica, diversas empresas optaron por establecer medidas emergentes de trabajo a distancia. Ante el rápido crecimiento de esta modalidad de trabajo no regulada, desde el Poder Legislativo, se impulsó una reforma a la Ley Federal del Trabajo, que introdujo el concepto de *teletrabajo*³ a la legislación nacional y estableció, de paso, un primer marco regulatorio para el tema.

La aprobación de la reforma genera preguntas, en particular: ¿cuáles son las fortalezas y debilidades de la reforma sobre teletrabajo aprobada en 2021?; ¿incluye los elementos necesarios, desarrollados con suficiente claridad y profundidad, para considerarla una legislación aplicable a la realidad mexicana, incluso una vez que se supere la contingencia?

El objetivo del presente trabajo es justamente plantear respuestas para estas preguntas. La literatura ha comprobado que, sumado a otros factores, un marco regulatorio comprensivo y actualizado puede impulsar el desarrollo de un sistema de teletrabajo sólido. A partir de ello, argumento que, aunque la reforma sobre teletrabajo de México aborda el tema de manera comprensiva, pues incluye disposiciones sobre la mayoría de los debates actuales, hay aún áreas de mejora, tanto en la redacción y estructura de la legislación, como en la inclusión de medidas de protección de derechos laborales más ambiciosas.

El texto se divide a continuación en cuatro partes. Primero, se hace una revisión de la naciente literatura sobre regulación legislativa de teletrabajo, enfatizando la delimitación del concepto, los factores que

² Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), *Diario Oficial de la Federación*, 24 de marzo de 2020.

³ Aunque la Ley Federal del Trabajo solamente emplea el término teletrabajo, a lo largo de este texto, en concordancia con la literatura sobre el tema, se emplean *trabajo a distancia* y *teletrabajo* como sinónimos.

afectan su desarrollo y los componentes mínimos. Segundo, se analiza la reforma a la Ley Federal del Trabajo publicada a principios de 2021, con especial atención al rol de la pandemia por COVID-19 en la aceleración del procedimiento legislativo y los elementos incluidos en la redacción final. Tercero, se compara la legislación mexicana con la de siete países (Argentina, Colombia, Costa Rica, España, Estados Unidos, Hungría y Portugal), tomando como punto de referencia los 15 componentes que la Organización Internacional del Trabajo utiliza para comparar legislaciones sobre teletrabajo. Cuarto, a modo de conclusión, se sintetizan las principales fortalezas y debilidades de la reforma y se identifican sus áreas de oportunidad.

II. EL TELETRABAJO COMO OBJETO DE REGULACIÓN LEGISLATIVA

El término *teletrabajo* se acuñó originalmente en la industria tecnológica de California en el contexto de la crisis del petróleo de 1973. En ese momento, se pensó como una forma alternativa de organización laboral que, mediante la instalación de oficinas en los hogares de las personas trabajadoras, aprovecharía las tecnologías de comunicación disponibles para evitar los traslados desde y hacia las instalaciones de la empresa, logrando reducir así el consumo de gasolina.⁴ En cualquier caso, aquellos primeros esfuerzos por explorar el trabajo a distancia no fructificaron debido a las limitaciones de la época. De hecho, solo hacia finales de la década de 1990, con la popularización y avance de las tecnologías de la información, fue posible plantear el trabajo a distancia como una opción realista de organización laboral. De paso, el hogar dejó de ser el centro natural del teletrabajo, pues este podía llevarse a cabo desde prácticamente cualquier lugar.⁵

⁴ Cfr. PYÖRIÄ, Pasi, “Managing telework: risks, fears and rules”, *Management Research Review*, 2011, vol. 34, núm. 4, p. 388. MESSENGER, Jon C., “Introduction: Telework in the 21st century – an evolutionary perspective”, en MESSENGER, Jon C. (ed.), *Telework in the 21st Century. An evolutionary perspective*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019, p. 4.

⁵ Cfr. *Ibidem*, pp. 6-7.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo: *el teletrabajo se define como el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones –como teléfonos inteligentes, tabletas, computadoras portátiles y de escritorio– para trabajar fuera de las instalaciones del empleador.*⁶ Esta conceptualización pone el énfasis en tres aspectos básicos: por un lado, los medios tecnológicos como facilitadores e instrumentos fundamentales de este tipo de organización laboral; por otro, la existencia de una relación laboral tradicional entre una persona empleadora y una empleada; y, por último, el desarrollo de las labores en un lugar distinto al centro de trabajo tradicional. Comúnmente el concepto excluye, entre otras categorías, el trabajo por cuenta propia realizado desde casa; el trabajo para plataformas digitales que generalmente tiene lugar en la calle y el trabajo a domicilio que no depende de herramientas tecnológicas y de comunicación.⁷

Por sus características, el teletrabajo es más común en las industrias centradas en el conocimiento y aquellas dedicadas a la provisión de ciertos servicios, como: *negocios, educación superior, comunicaciones, finanzas y seguros.*⁸ No es pues una modalidad de trabajo aplicable a todas las personas. De hecho, se ha estimado que a nivel mundial solo 17% de las ocupaciones son susceptibles de realizarse de esta forma; la cifra por supuesto varía dependiendo de la estructura productiva de los países, yendo de 30% en Europa a 6% en África; en América Latina, la estimación es de 23% de la población económicamente activa.⁹

Si se aplica correctamente, el trabajo a distancia genera beneficios en diversas áreas: medioambientales, al limitar las necesidades de transportación de las personas y consecuentemente el uso de combustibles fósiles; económicos, al reducir los costos de operación de las empresas; reputacionales, al mejorar la imagen de las instituciones

6 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella. Guía práctica*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2020, p. 1.

7 *Idem*.

8 Cfr. ALIZADEH, Tooran, “Planning implications of telework: a policy analysis of the Sydney metropolitan strategy”, *Australian Planner*, 2013, vol. 50, núm. 4, p. 305.

9 Cfr. WELLER, Jürgen, *La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020, p. 12.

que lo implementan; y personales, al contribuir a un mayor balance entre la vida privada y laboral de las personas teletrabajadoras.¹⁰

En cambio, si no se toman las provisiones necesarias, el teletrabajo puede significarse en costos para las personas involucradas. En primer lugar, dado que las labores se desarrollan por lo general de forma aislada, es común que se experimenten dificultades para crecer profesionalmente y problemas de salud mental (estrés, ansiedad, depresión). En segundo lugar, en tanto que se borran los límites del espacio laboral y el hogar, pueden surgir o agravarse problemas familiares.¹¹ Por último, sea por exigencia de las empresas o por presión autoimpuesta, se ha comprobado que las personas teletrabajadoras tienden a tener jornadas laborales más largas que sus contrapartes presenciales.¹²

Otro riesgo asociado al teletrabajo es el exacerbamiento de desigualdades subyacentes, en particular en materia de género. Tradicionalmente, las mujeres han tenido que asumir mayores responsabilidades de cuidado (de otras personas y del hogar) que los hombres. Por ello, cuando el teletrabajo se implementa sin una visión de género que flexibilice horarios y cargas de trabajo, puede resultar incompatible con la vida personal de muchas trabajadoras.

Respecto de las variables que explican el desarrollo del teletrabajo, inicialmente la literatura consideró solamente factores asociados a la persona trabajadora y su entorno directo, como: condiciones individuales y familiares, factores organizacionales y culturales de la empresa; la propia naturaleza del trabajo y las herramientas tecnológicas disponibles.¹³ Estudios más recientes han aportado evidencia del efecto adicional de ciertas variables de carácter externo, en particular: factores de riesgo que impiden la realización de labores de forma normal y un marco regulatorio que rijan este tipo de relaciones laborales.¹⁴

¹⁰ Cfr. PYÖRIÄ, Pasi, *op. cit.*, pp. 393-394.

¹¹ Cfr. DONNELLY, Noelle y PROCTOR-THOMSON, Sarah B., “Disrupted work: home-based teleworking (HbTW) in the aftermath of a natural disaster”, *New Technology, Work and Employment*, 2015, vol. 30, núm. 1, p. 49.

¹² Cfr. BOIAROV, Sonia, “Telework and its effect in Argentina”, en MESSENGER, Jon C. (ed.), *op. cit.*, pp. 172-173.

¹³ Cfr. BARUCH, Yehuda y NICHOLSON, Nigel, “Home sweet work: requirements for effective home working”, *Journal of General Management*, 1997, vol. 23, núm. 2, p. 21.

¹⁴ Cfr. BELZUNEGUI ERASO, Ángel y ERRO GARCÉS, Amaya, “Teleworking in the context of the Covid-19 crisis”, *Sustainability*, 2020, vol. 12, núm. 3662, pp. 5-6.

En años recientes, factores de riesgo como desastres de origen natural, ataques terroristas o alertas de salud, han acelerado el desarrollo del teletrabajo en distintos países. En Estados Unidos, por ejemplo, se dice que el impulso de este tipo de prácticas en la primera década del siglo XXI provino sobre todo de la inquietud del gobierno federal ante un potencial cierre de actividades. La aprobación en 2010 de la Ley de Reforzamiento del Teletrabajo (*Telework Enhancement Act*) se justificó parcialmente como una medida preventiva frente a amenazas como la gripe aviar o los ataques terroristas.¹⁵

De forma similar, hay evidencia de cómo un desastre de origen natural puede resultar en el impulso de mecanismos emergentes de teletrabajo. En Nueva Zelanda, esta modalidad laboral se desarrolló sobre todo a raíz de la inhabilitación de oficinas de trabajo provocada por una serie de movimientos sísmicos ocurridos entre 2010 y 2012. A partir de entonces, el sistema se ha consolidado en parte por la expectativa de que la situación pudiera repetirse.¹⁶

En el mismo sentido, han surgido estudios centrados en las peculiaridades del trabajo a distancia en el contexto de la pandemia por COVID-19. Entre otros hallazgos, se ha evidenciado la mayor prevalencia de esta modalidad en empresas grandes y de la industria del conocimiento; el quebrantamiento de los derechos laborales (provisión y mantenimiento de equipo, no aplicabilidad de seguros de riesgos de trabajo); así como la falta de planes de contingencia al interior de las empresas.¹⁷

Además de la percepción del riesgo, se ha mostrado que ciertas variables institucionales pueden acelerar la difusión de prácticas de trabajo a distancia. En particular, se insiste en la importancia de los instrumentos regulatorios, que cumplen con la doble función de establecer un marco realista de expectativas para las personas involu-

¹⁵ Cfr. LISTER, Kate y HARNISH, Tom, “Telework and its effects in the United States”, en MESSENGER, Jon C. (ed.), *op. cit.*, p. 157.

¹⁶ Cfr. DONNELLY, Noelle y PROCTOR-THOMSON, Sarah B., *op. cit.*, pp. 47-48.

¹⁷ Cfr. BELZUNEGUI ERASO, Ángel y ERRO GARCÉS, Amaya, *op. cit.*, pp. 10-13. ABULIBDEH, Ammar, “Can COVID-19 mitigation measures promote telework practices?”, *Labor and Society*, 2020, vol. 23, pp. 551-576.

cradas y prepararlas para los problemas propios de la instauración de un nuevo tipo de organización laboral.¹⁸

La regulación puede adquirir una de tres formas básicas: legislación, acuerdo colectivo tripartito o guía de buenas prácticas. Como muestran Larsen y Andersen, en su estudio comparativo de la implementación de la regulación del teletrabajo en cinco países europeos en la primera década del siglo XXI, la elección responde a dos factores fundamentales: las tradiciones de regulación nacional y los juegos de poder imperantes entre trabajadores, empresarios y gobierno. De esta forma, países con legislaciones laborales extensas y donde los actores sociales por lo general no intervienen en la toma de decisiones, optan por formas tradicionales de regular como la legislación; en contraste, países que no acostumbran reglamentar temas laborales por la vía legislativa y que prefieren la negociación colectiva con sindicatos y organizaciones empresariales, optan por alternativas como los acuerdos colectivos tripartitos (gobierno-empresas-sindicatos) o las guías de buenas prácticas expedidas por el ministerio o secretaría competente.¹⁹

Como apunta Pyöriä, *un arreglo de teletrabajo exitoso (...) requiere de una aguda conciencia de la legislación laboral, así como de las áreas clave de salud ocupacional e interacción social en la comunidad laboral.*²⁰ El autor ahonda además en una serie de prioridades para asegurar el éxito de una regulación de trabajo a distancia. Respecto de los derechos laborales: establecer la igualdad legal de las personas teletrabajadoras y sus contrapartes de trabajo presencial; generar flexibilidad de horarios y respetar los límites de la jornada laboral legal; impulsar la participación de las organizaciones sindicales en la toma de decisiones. En cuanto a la adopción de buenas prácticas: establecer acuerdos por escrito que establezcan las reglas y expectativas; incluir medidas de prevención de problemas emocionales y de salud propios de este tipo de organización laboral; evitar que las personas trabajadoras asuman el costo de la reorganización, estableciendo que la parte

¹⁸ Cfr. PYÖRIÄ, Pasi, *op. cit.*, pp. 389-390.

¹⁹ Cfr. LARSEN, Trine P. y ANDERSEN, Soren Kaj, "A new model of European regulation? The implementation of the Autonomous Framework Agreement on Telework in five countries", *European Journal of Industrial Relations*, 2007, vol. 13, núm. 2, p. 182.

²⁰ PYÖRIÄ, Pasi, *op. cit.*, p. 890.

empleadora debe pagar por los equipos de cómputo y su mantenimiento, e incluso por los servicios domésticos (internet, electricidad).²¹

En el mismo sentido, en un estudio reciente, la Organización Internacional del Trabajo establece que las leyes sobre teletrabajo en países distintos deberían incluir una serie de elementos mínimos, a saber: la definición legal del concepto; los derechos de las personas teletrabajadoras, en particular pero no exclusivamente, los relativos a esta modalidad laboral (provisión y mantenimiento del equipo de trabajo, derecho a la desconexión, carácter voluntario); mecanismos de vigilancia de derechos laborales (inspección laboral, representación sindical); y buenas prácticas organizacionales (capacitación, implementación).²²

Por supuesto, los elementos anteriores no son incontestables; incluirlos en una normativa sobre teletrabajo no asegura la calidad, ni mucho menos la correcta implementación del instrumento. Se trata más bien de un marco de referencia que permite contrastar sistemas regulatorios de distintos países. En tanto que el teletrabajo es un tema complejo, en evolución y de alcance global, su regulación depende también de este tipo de ejercicios comparativos.

III. LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO SOBRE TELETRABAJO

El 11 de enero de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforma el artículo 311 y se adiciona el capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de Teletrabajo*. Este suceso es especialmente significativo porque, tras varias iniciativas previas que no llegaron a prosperar, se incluyó por primera vez la idea del *teletrabajo* en la legislación mexicana, estableciendo al mismo tiempo un primer marco regulatorio para las personas y empresas implicadas.²³

²¹ *Idem*.

²² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *op. cit.*, p. 40.

²³ El único antecedente en la legislación mexicana fue la inclusión en 2012 del concepto de trabajo a domicilio en el artículo 311 de la misma Ley, para referirse al trabajo que *se ejecuta habitualmente para un*

La aprobación de la reforma de 2021 supuso un proceso legislativo de más de dos años, desde la presentación de la iniciativa en la cámara de origen hasta su publicación. En el periodo final de este proceso, la necesidad de atemperar los efectos de las medidas de combate a la pandemia de COVID-19 aceleró los tiempos de aprobación.

La senadora Alejandra Noemí Reynoso Sánchez presentó originalmente la iniciativa el 9 de octubre de 2018; tras el dictamen de las comisiones unidas de Trabajo y Previsión Social y de Estudios Legislativos del Senado, la minuta se aprobó casi un año después en dicha Cámara, el 19 de junio de 2019. El documento se envió a la Cámara de Diputados, turnándose el 3 de septiembre de ese mismo año a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, que presentó su dictamen a votación del pleno el 8 de diciembre de 2020.²⁴

El nuevo documento, que incluía modificaciones sustantivas respecto de la minuta que envió el Senado, se aprobó por 440 votos a favor y 2 en contra, devolviéndose a la Cámara de origen para su revisión. Un día después, el 9 de diciembre de 2020, en la Cámara de Senadores se aprobó el proyecto, *en votación económica* pues se consideró de urgente resolución y se dispensaron todos los trámites para proceder a su discusión, por 91 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención, remitiéndose al Ejecutivo para su publicación.

Como se desprende de la revisión del *Dictamen de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 311 y adiciona el capítulo XII bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de teletrabajo*, el tema se volvió central para los legisladores debido a la pandemia. De hecho, entre 2019 y 2020, se presentaron al menos ocho iniciativas de reforma en la materia, procedentes de prácticamente todos los grupos parlamentarios.²⁵

patrón, en el domicilio del trabajador o en un local libremente elegido por él, sin vigilancia ni dirección inmediata de quien proporciona el trabajo. Sin embargo, aunque pueden considerarse como conceptos cercanos, se refieren a actividades productivas distintas. Véase GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, *El teletrabajo, un estudio comparado*, Cuaderno de investigación núm. 70, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2020, p. 28.

²⁴ COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, *Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 311 y se adiciona el Capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de teletrabajo* (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5668-XV, 8 de diciembre de 2020, pp. 2-3.

²⁵ *Ibidem*, pp. 9-10.

La creciente relevancia del asunto se refleja en la propia evolución de los documentos del procedimiento legislativo. Mientras la minuta del Senado apuntaba que el motivo de la reforma era *regular y promover el teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo, (...) contribuyendo a que las sociedades puedan ser más incluyentes, participativas y con mejor calidad de vida, para conciliar la vida personal y el trabajo de las personas trabajadoras*,²⁶ en el dictamen de la Cámara de Diputados, además de señalar beneficios análogos a los anteriores (flexibilidad laboral, equilibrio entre la vida privada y laboral, menor desplazamiento de las personas trabajadoras), se afirma que la ley sería una forma de prevenir situaciones de riesgo, pues: *esta forma de organización (...) coadyuvaría a hacer frente a la situación de salud que actualmente se vive a nivel mundial, ante declaratorias de cuarentenas por enfermedades y pandemias globales*.²⁷

La propia senadora Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, firmante de la iniciativa original en 2018, reconocería que las motivaciones para su aprobación en 2020 habían cambiado, debido fundamentalmente a la crisis sanitaria. Durante su intervención antes de la votación del dictamen de reforma en el Senado, el 9 de diciembre de 2020, señaló:

Hace año y medio se presentó y votamos aquí en el Senado de la República esta nueva modalidad para ser integrada la Ley Federal del Trabajo, el Teletrabajo, advirtiendo que era una alternativa que podría lograr la conciliación de la vida laboral y familiar, (y) el balance trabajo-familia, que se podía utilizar ante una contingencia ambiental (...). Este año la realidad nos alcanzó y festejo y celebro esta minuta, (...) reconociendo las adiciones que se le hicieron en la Cámara de Diputados, después de la experiencia que se ha vivido durante estos meses con la pandemia (que) nos obligó a transitar a una actividad virtual.²⁸

²⁶ *Ibidem*, p. 4.

²⁷ *Ibidem*, p. 14.

²⁸ SENADO DE LA REPÚBLICA, *Intervención de la Senadora Alejandra Noemí Reynoso Sánchez del 9 de diciembre de 2020*, 16 de junio de 2021, <https://www.senado.gob.mx/64/intervenciones/1103/24699>.

De la revisión del texto final del Capítulo XII bis de la Ley Federal del Trabajo, conformado por 11 nuevos artículos, es posible detectar una serie de problemas, a saber: definición legal ambigua; carencia de una sección que aglutine los derechos laborales de las personas teletrabajadoras; y fraseo de los derechos laborales en términos de obligaciones patronales.

En el artículo 330-A, se define legalmente el concepto de *teletrabajo*, incluidos los elementos fundamentales (uso de herramientas tecnológicas, relación laboral empleador-empleado y realización de actividades fuera de las instalaciones del empleador) y un requisito porcentual mínimo de la distribución de labores para considerarlas en esta nueva modalidad, en los términos siguientes:

El teletrabajo es una forma de organización laboral subordinada que consiste en el desempeño de actividades remuneradas, en lugares distintos al establecimiento o establecimientos del patrón, por lo que no se requiere la presencia física de la persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo, en el centro de trabajo, utilizando primordialmente las tecnologías de la información y comunicación, para el contacto y mando entre la persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo y el patrón.

La persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo será quien preste sus servicios personal, remunerado y subordinado en lugar distinto a las instalaciones de la empresa o fuente de trabajo del patrón y utilice las tecnologías de la información y la comunicación.

Para efectos de la modalidad de teletrabajo, se entenderá por tecnologías de la información y la comunicación, al conjunto de servicios, infraestructura, redes, software, aplicaciones informáticas y dispositivos que tienen como propósito facilitar las tareas y funciones en los centros de trabajo, así como las que se necesitan para la gestión y transformación de la información, en particular los componentes tecnológicos que permiten crear, modificar, almacenar, proteger y recuperar esa información.

Se regirán por las disposiciones del presente Capítulo las relaciones laborales que se desarrollen más del cuarenta por ciento del tiempo en el domicilio de la persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo, o en el domicilio elegido por ésta. No será considerado teletrabajo aquel que se realice de forma ocasional o esporádica.

La redacción del primer párrafo del artículo, que debiera ser el más contundente simplemente por su posición, es redundante al hablar del sitio donde se desarrollan las actividades de teletrabajo y ambiguo respecto de la función de las tecnologías. En alguna medida, se matizan estas imprecisiones en los párrafos posteriores, pero el artículo termina por ser innecesariamente largo y reiterativo.

El texto establece que las actividades *se realizan en lugares distintos al establecimiento o establecimientos del patrón*, e inmediatamente después insiste en que *no se requiere la presencia física de la persona trabajadora (...) en el centro de trabajo*. El uso de una u otra frase hubiera bastado para establecer la idea básica de que el teletrabajo se realiza fuera del centro de trabajo tradicional. Lo anterior es más evidente al releer la definición de *persona teletrabajadora* del segundo párrafo, que limita de forma mucho más contundente este aspecto, mencionando simplemente que los servicios se prestan *en lugar distinto a las instalaciones de la empresa o fuente de trabajo del patrón*.

La referencia a las tecnologías de la información y comunicación en el primer párrafo pareciera limitar su uso al *contacto y mando entre la persona trabajadora y el patrón*. Como se insistió al analizar la definición de la Organización Internacional del Trabajo,²⁹ que se centra justamente en el uso de la tecnología, este tipo de herramientas funge de hecho como el medio principal para realizar las labores sustantivas y, en esa medida, no pueden reducirse a un mero sistema de comunicación. El problema con esta omisión es que podría confundirse con otras modalidades de organización laboral también reguladas por la ley.

Más adelante, el artículo vuelve a abordar el uso de la tecnología, pero no consigue establecer de forma contundente su centralidad. La

²⁹ Véase *supra* nota 6.

definición de persona teletrabajadora del segundo párrafo, aunque es más económica, contribuye a mantener la ambigüedad, al requerir la utilización de *tecnologías de la información y la comunicación*, sin adjudicarles un objetivo específico. Finalmente, el tercer párrafo retoma el uso de estas tecnologías *para efectos de la modalidad de teletrabajo*; sin embargo, se limita a enlistar las herramientas consideradas, sin hablar de su uso específico en el nuevo contexto.

Hay un último problema con la definición legal del artículo 330-A, que tiene que ver con la exclusión del trabajo ocasional establecida en los párrafos cuarto y quinto. No es evidente cuál es el objetivo de limitar el teletrabajo a las relaciones laborales que se desarrollen más de 40% del tiempo fuera del centro laboral. Para una persona que trabaja de lunes a viernes combinando modalidades, esto implica que solo tendrá acceso a los derechos del Capítulo XII bis de la Ley Federal del Trabajo, si trabaja a distancia más de dos días a la semana de forma sistemática. Lo anterior atentaría directamente contra la idea de la flexibilidad laboral, íntimamente asociada al teletrabajo, y podría abrir la puerta al abuso laboral, en tanto que ciertos patrones o empresas pueden aprovechar las ventajas de contar con teletrabajadores, sin asumir los costos económicos asociados.

Avanzando en la revisión de la Ley, se observa que se establecen dos vías para ser considerada como persona teletrabajadora. La primera, según el artículo 330-B, es firmar un contrato bajo esa modalidad. La segunda, según el artículo 330-G, es cambiar de modalidad a través de un acuerdo escrito, voluntario y reversible entre la empresa y la persona trabajadora.

El artículo 330-B requiere que, además de los requisitos usuales, el contrato de la modalidad de teletrabajo incluya: nombre, nacionalidad, edad, sexo y domicilio de las partes; naturaleza y características del trabajo; monto del salario, fecha y lugar o forma de pago; el equipo e insumos de trabajo; la descripción y monto que el patrón pagará por concepto de pago de servicios al teletrabajador; los mecanismos de contacto y supervisión; así como la duración y distribución de horarios. De forma complementaria, en el artículo 330-G, sobre el cambio de la modalidad de presencial a teletrabajo, se señala que *éste deberá ser voluntario y establecido por escrito conforme al presente Capítulo, salvo en casos de fuerza mayor debidamente acreditada.*

En lo que respecta a la representación colectiva, la Ley establece una serie de medidas encaminadas a impulsar la presencia sindical en la toma de decisiones relacionadas al teletrabajo. En primer lugar, se obliga a la incorporación de esta modalidad al contrato colectivo entre el sindicato y la empresa (artículo 330-C) o, en caso de no contar con uno, al reglamento interno de esta última (artículo 330-D). Adicionalmente, se señala que *se deberán facilitar los mecanismos de comunicación y difusión a distancia*, para que las personas teletrabajadoras *tengan conocimiento de los procedimientos de libertad sindical y negociación colectiva* (artículo 330-C).

Por otra parte, es interesante notar que, aunque el texto final de la reforma dedica un artículo a las obligaciones patronales (artículo 330-E) y otro a las de las personas trabajadoras en la modalidad de teletrabajo (artículo 330-F), carece de un artículo dedicado a los derechos laborales. Estos aparecen en cambio esparcidos a lo largo del texto, incluso mezclados en los dos artículos anteriores. Esta estructura pudiera generar la impresión de que no se trata propiamente de derechos laborales sino de concesiones patronales.

En este sentido, tanto la recepción del equipo de trabajo necesario para realizar las labores de teletrabajo, como el pago de compensaciones por el uso de servicios e incluso el pago de salarios en la fecha y forma acordados, que se incluyen en el artículo 330-E (fracciones I-III), aparecen fraseados como una obligación patronal. Lo mismo ocurre cuando se establece que las personas empleadoras deben *respetar el derecho a la desconexión de las personas trabajadoras en la modalidad de teletrabajo al término de la jornada laboral* (artículo 330-E, fracción VI).

Algo similar se observa con el derecho a la privacidad y la protección de datos, que también surgen de una obligación patronal, cuando se señala que: *Los mecanismos, sistemas operativos y cualquier tecnología utilizada para supervisar el teletrabajo deberán ser proporcionales a su objetivo, garantizando el derecho a la intimidad de las personas (...), y respetando el marco jurídico aplicable en materia de protección de datos personales* (artículo 330-I). En este caso, el planteamiento es más preocupante, porque el citado artículo podría permitir el uso de *software* de espionaje si justifican el uso de información confidencial o que ponga en riesgo la seguridad de la empresa.

El Capítulo XII bis de la Ley Federal del Trabajo establece además una serie de conceptos clave: la igualdad de trato con las personas trabajadoras presenciales (artículo 330-H); la obligatoriedad de mantener una perspectiva de género para conciliar la vida laboral y privada (artículo 330-H); el establecimiento de una Norma Oficial Mexicana elaborada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social respecto de las condiciones de seguridad y salud en el teletrabajo (artículo 330-J); y la vigilancia de las personas inspectoras del trabajo (artículo 330-K).

IV. EL ESTADO DE LA LEGISLACIÓN SOBRE TELETRABAJO EN OTROS PAÍSES: UNA VISIÓN COMPARADA

Solo a inicios del siglo XXI, ciertos países comenzaron a legislar el teletrabajo. No todos optaron de inmediato por este camino, estableciendo en su lugar acuerdos colectivos tripartitos o guías de buenas prácticas expedidas por el poder Ejecutivo, dependiendo de las tradiciones nacionales y los balances de poder internos. Europa y América Latina destacan entre las regiones que más han aprobado reformas legislativas al respecto.

En Europa, la aprobación en 2002 del Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo obligó a los Estados miembros de la Unión Europea a regular el tema a nivel nacional, imponiendo además un límite máximo de dos años para hacerlo. Aunque la mayoría de los países cumplió con esta encomienda, solo algunos (Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal y República Checa), lo hicieron mediante la incorporación del tema a la legislación nacional. El resto del continente optó por acuerdos tripartitos o guías de buenas prácticas.³⁰ Después del hito del Acuerdo Marco, solo un par de países más han aprobado leyes al respecto. En 2012, Holanda reformó su Ley de Condiciones Laborales, con el objetivo de ampliar el concepto de teletrabajo.³¹ Mientras que, en el contexto de la pandemia

³⁰ Cfr. LARSEN, Trine P. y ANDERSEN, Soren Kaj, *op. cit.*, p. 185.

³¹ Cfr. GSCHWIND, Lutz y VARGAS, Oscar, "Telework and its effects in Europe", en MESSENGER,

por COVID-19, en 2020, tanto España como Italia aprobaron nuevas leyes al respecto.

En América Latina, el surgimiento de las legislaciones sobre teletrabajo ha sido gradual, dependiendo en gran medida de la lógica interna de cada país. Chile fue pionero en la región al incorporar el concepto a su Código Laboral en 2001; sin embargo, solo reguló el tema con la incorporación de la reforma laboral de 2016. En 2008, Colombia se convirtió en el primer país latinoamericano en publicar una ley sobre el tema; iniciativa que se planteó para combatir el desempleo en el país.³² El mismo año, el Ejecutivo de Costa Rica aprobó un decreto presidencial (Núm. 34704) para regular e impulsar el trabajo a distancia dentro de la administración pública. Mientras que en 2013 el Congreso peruano expidió la Ley que Regula el Teletrabajo (Núm. 30036), que también se justifica por la relación entre flexibilidad laboral y generación de empleo.³³

En años recientes, los poderes legislativos en Brasil (2017) y Costa Rica (2019) aprobaron sus respectivas leyes de teletrabajo. De forma paralela a lo que sucedió en México, en el resto de la región, durante las primeras décadas del siglo XXI, se presentaron varias iniciativas de reformas que no llegaron a prosperar.³⁴ Como en Europa, la pandemia por COVID-19 hizo que Argentina, El Salvador y México incorporaran el tema a sus respectivas legislaciones laborales.

Estados Unidos constituye un caso aparte, pues, además de no pertenecer a ninguna de las dos regiones mencionadas, la Ley de Reforzamiento del Teletrabajo aprobada en 2010 únicamente regula las actividades de las personas teletrabajadoras de las agencias del

Jon C. (ed.), *op. cit.*, p. 64.

³² Cfr. MONSALVE CUÉLLAR, Martha Elisa, “La transformación del trabajo, el teletrabajo en Colombia”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 2016, vol. 4, núm. 1, pp. 3-4.

³³ Cfr. CULQUI FERNÁNDEZ, Ángela y GONZÁLEZ TORRES, Adela, “El Teletrabajo: una innovadora forma de organización del trabajo, una herramienta de inclusión laboral y su regulación jurídica en Perú”, *Revista Derecho & Sociedad*, 2016, núm. 46, p. 102.

³⁴ Cfr. ACADEMIA INTERNACIONAL DE TELETRABAJO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Estado del teletrabajo en América Latina y el Caribe*, 2017, <https://cidtt.org/wp-content/uploads/2018/03/Estado-del-Teletrabajo-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>, y CATAÑO RAMÍREZ, Sara Liliana y GÓMEZ RÚA, Natalia Eugenia, “El concepto de teletrabajo: aspectos para la seguridad y salud en el empleo”, *CES Salud Pública*, 2014, vol. 5, núm. 1, pp. 84-85.

gobierno federal. Sin embargo, por la importancia de Estados Unidos en el mundo, por el éxito alcanzado por el programa de teletrabajo de su gobierno y por el momento de su aprobación, la ley de 2010 constituye uno de los antecedentes más importantes respecto de la regulación legislativa del teletrabajo a nivel mundial.³⁵

Dicho lo anterior, el objetivo de esta sección es comparar los alcances de las leyes sobre teletrabajo de siete países con la reforma reciente a la Ley Federal del Trabajo en México. La selección de los casos se hizo procurando mantener la representación de distintas regiones del mundo (Norte, Centro y Sudamérica; Europa mediterránea y Europa del Este) y, al mismo tiempo, tener un balance entre leyes adoptadas antes y durante la pandemia. La tabla siguiente presenta un primer panorama de los casos elegidos, al incluir el nombre, año de adopción y estructura articular de las legislaciones analizadas.

Tabla 1. Legislaciones incluidas en el estudio

País	Nombre de la ley	Año de adopción	Articulado
Argentina	Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo ³⁶	2020	20 artículos
Colombia	Ley 1221 de 2008 por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo ³⁷	2008	9 artículos
Costa Rica	Ley para Regular el Teletrabajo Núm. 9738 ³⁸	2019	10 artículos

³⁵ Cfr. MAHLER, Julianne, “The telework divide: managerial and personnel challenges of telework”, *Review of Public Personnel Administration*, 2012, vol. 20, núm. 10, p. 2.

³⁶ Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo Ley 27555, *Boletín Oficial*, 14 de agosto de 2020, núm. 34.450, Argentina, pp. 3-5.

³⁷ Ley 1221 de 2008 por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones, *Diario Oficial*, 16 de julio de 2008, núm. 47.052, Colombia.

³⁸ Ley 9738 para regular el teletrabajo, *La Gaceta Diario Oficial*, 30 de septiembre de 2019, núm. 184, Costa Rica.

País	Nombre de la ley	Año de adopción	Articulado
España	Ley de Trabajo a Distancia Ley 28/2020 ³⁹	2020	22 artículos
Estados Unidos	Ley de Reforzamiento del Teletrabajo ⁴⁰	2010	6 artículos
Hungría	Código Laboral ⁴¹	2011	2 secciones
México	Ley Federal del Trabajo	2021	11 artículos
Portugal	Código de Trabajo Ley núm. 7/2009 ⁴²	2007	5 artículos

Fuente: Elaboración propia

Antes de analizar las legislaciones, conviene plantear algunas líneas generales. En primer lugar, en la mayoría de los casos se optó por aprobar leyes específicas sobre el tema, pero en tres países (Hungría, Portugal y México), la regulación se incorporó a un código laboral más amplio. En segundo lugar, aunque la mayoría se enfoca exclusivamente en personas trabajadoras del sector privado, una ley incluye tanto al sector privado como al público (Costa Rica) y otra solo a la burocracia (Estados Unidos). En tercer lugar, en promedio, las legislaciones constan de 12 artículos, siendo la española (22 artículos) y la argentina (20 artículos) las más numerosas. Finalmente, solo las legislaciones argentina, española y mexicana se habrían aprobado en el contexto de la pandemia de COVID-19 en 2020 y 2021, el resto son producto de reformas previas.

³⁹ Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, *Boletín Oficial del Estado*, 23 de septiembre de 2020, núm. 253, España.

⁴⁰ Public Law 111-292, Telework Enhancement Act of 2010, *US Congress*, 9 de diciembre de 2010, Estados Unidos.

⁴¹ Act I of 2012 on the Labour Code, *Parlamento*, 13 de diciembre de 2011, Hungría.

⁴² Código do Trabalho, *Diário da República*, 2 de diciembre de 2009, núm. 30, Portugal.

Para comparar los textos legislativos, se toma como punto de partida los 15 componentes básicos para legislaciones sobre teletrabajo utilizados en *El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella: guía práctica* publicado por la Organización Internacional del Trabajo.⁴³ Como se adelanta en el título, se trata de un documento publicado en el contexto de la pandemia, para apoyar el establecimiento de sistemas de teletrabajo que permitieran aminorar los efectos de las medidas de confinamiento social. Con ese objetivo, se incluyen recomendaciones puntuales agrupadas en cinco grandes secciones que reflejan los debates actuales sobre trabajo a distancia: bienestar de los trabajadores y productividad, la dimensión del género, confianza y cultura organizativa, respuestas de política pública y el futuro del teletrabajo.

Tomando como punto de partida justamente la lista de componentes mínimos de las legislaciones sobre trabajo a distancia que emplea la Organización Internacional del Trabajo, la tabla 2 ilustra el nivel de cumplimiento de las leyes seleccionadas. Esta primera aproximación cuantitativa permite dibujar una visión general del alcance de la legislación en cada país. Sin embargo, la sola presencia de los elementos no asegura la calidad de la ley ni su aplicabilidad a la realidad nacional. Por ello, después de la tabla se ahonda en la comparación cualitativa de los elementos específicos.

Tabla 2. Comparación de las legislaciones nacionales sobre teletrabajo

Componentes sugeridos por la Organización Internacional del Trabajo	Argentina	Colombia	Costa Rica	España	Estados Unidos	Hungría	México	Portugal
Definición legal de teletrabajo y teletrabajador		x	x	x	x	x	x	x
Condiciones y normas laborales: derechos, aplicabilidad, duración	x	x	x	x	x		x	x

43 Cfr. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *op. cit.*, p. 40.

Componentes sugeridos por la Organización Internacional del Trabajo	Argentina	Colombia	Costa Rica	España	Estados Unidos	Hungría	México	Portugal
Protección de datos y privacidad	x	x	x	x			x	
Referencia a la seguridad y salud en el trabajo: uso de tecnologías adecuadas, estrés, salud mental	x			x			x	x
Provisión de equipo de trabajo o compensación si el trabajador proporciona su propio equipo	x	x	x	x	x		x	x
Disposiciones específicas sobre transporte y mantenimiento del equipo de trabajo	x	x	x	x			x	x
Se requiere de acuerdo por escrito entre el directivo y el trabajador o una referencia al convenio colectivo aplicable	x		x	x	x	x	x	x
Capacitación para el teletrabajo para personal directivo y personas trabajadoras	x			x	x		x	x
Información sobre la organización del trabajo: tiempo, horas extras, frecuencia, lugar, carga de trabajo, medición del desempeño, expectativas, informes, seguimiento		x	x	x	x		x	
Referencia a la representación colectiva de los trabajadores y necesidad de un acuerdo previo	x	x		x			x	x
Organizaciones deben nombrar a una persona a cargo del tema del teletrabajo					x			
Referencia a la flexibilidad o el derecho a la desconexión	x			x		x	x	x
Referencia a la naturaleza voluntaria del teletrabajo	x	x	x	x	x		x	
Información para implementar el teletrabajo; procedimientos en caso de accidentes y aplicabilidad de seguros médicos	x	x	x				x	
Incluye a inspectores del trabajo en el lugar de trabajo de la persona teletrabajadora							x	

Fuente: Elaboración propia

En la sección anterior se habló ya de los problemas de la definición de teletrabajo en la Ley Federal del Trabajo de México. Se destacan a continuación las dos definiciones que se consideran más claras y sintéticas entre las leyes consultadas: las de los Códigos portugués y húngaro.⁴⁴

En ambos casos se incluyen todos los elementos propios de la concepción del teletrabajo, presentados de forma sucinta y efectiva. El primero señala que *se considera teletrabajo el trabajo realizado con subordinación legal, generalmente fuera de la empresa y mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación* (artículo 165 del *Código do Trabalho*). El segundo, que se trata de: *actividades realizadas de manera regular en un lugar distinto a las instalaciones del empleador; utilizando computadoras y otras tecnologías de la información (en adelante referidas de forma colectiva como “equipo computacional”), donde el producto final se entrega por medios electrónicos* (artículo 87 del Código Laboral de Hungría).

La Ley de Reforzamiento del Teletrabajo de Estados Unidos acota la definición, al señalar que hay personas que por las características de sus labores no podrían participar del teletrabajo, entre ellas quienes: *directamente manejen materiales de seguridad que las Agencias determinen como inapropiados para el teletrabajo o quienes lleven a cabo actividades in situ que no puedan realizarse de manera remota o en un sitio de trabajo alternativo*. Por supuesto, esta limitación del tipo de actividades realizadas no aparece en el resto de las leyes, básicamente porque al estar centradas en el sector privado, se considera que son las empresas las que tienen la potestad de decidir qué tipo de labores son apropiadas para realizarse mediante la modalidad de teletrabajo.

Más allá de la mera definición conceptual, algunas leyes reconocen subcategorías del teletrabajo, para brindar mayor especificidad a sus lineamientos. El artículo 2 de la legislación colombiana, por ejemplo, establece tres formas de trabajo a distancia: autónoma, para referirse a aquellas teletrabajadoras que realizan la totalidad de sus actividades en una oficina distinta a la del empleador; móvil, para referirse a quienes,

⁴⁴ A lo largo de esta sección, las citas textuales de legislaciones de los tres países cuyo idioma oficial es distinto al español (Estados Unidos, Hungría y Portugal), corresponden a traducciones propias.

por la naturaleza de sus actividades, no cuentan con un lugar establecido de trabajo; y suplementaria, para referirse a aquellos trabajadores que combinan días de oficina con días de trabajo a distancia. De manera análoga, el artículo 3 de la ley de Costa Rica distingue entre teletrabajo domiciliado y móvil.

Este tipo de distinciones son útiles, pues permiten separar el teletrabajo de otras formas de actividad productiva. Comúnmente se confunde el trabajo a distancia con el trabajo realizado por cuenta propia, trabajo en plataformas digitales o con el propio trabajo a domicilio. Los dos primeros no pueden ser considerados trabajo a distancia porque no hay una relación laboral de subordinación formal y el tercero, por no requerir del uso de tecnologías de la información para llevar a cabo la parte sustantiva del trabajo.

En cuanto a la protección de datos, las legislaciones establecen visiones encontradas del tema. Por un lado, están las leyes, como la húngara y la costarricense, que sobreponen el derecho de las empresas de tener acceso a la información de sus personas empleadas por encima de su derecho a la privacidad. Por el otro, leyes como la argentina, que buscan limitar al máximo la capacidad de las empresas de vigilar a sus empleados, estableciendo barreras al comportamiento abusivo de las empresas.

El Código Laboral de Hungría, además de señalar que *el empleador puede restringir el uso del equipo computacional o de los aparatos electrónicos que él provee únicamente para la realización del trabajo que el empleado realiza a su nombre* (sección 197, numeral 2), abre la puerta a que el empleador pueda tener acceso al equipo computacional de la persona empleada, siempre y cuando se limite a revisar únicamente los documentos relacionados con el trabajo (sección 197, numeral 3).

En el mismo sentido, la legislación costarricense, que no reconoce el derecho a la privacidad de las personas teletrabajadoras, deja el tema a la consideración de las empresas, cuando señala que, es obligación de las personas teletrabajadoras: *sujetarse a las políticas y los códigos de la empresa, respecto a temas de relaciones laborales, comportamiento, confidencialidad, manejo de la información y demás disposiciones aplicables* (artículo 9, inciso a).

En cambio, la legislación argentina no solo prohíbe explícitamente el uso de *software de vigilancia que viole la intimidad de la persona bajo modalidad de teletrabajo* (artículo 16), sino que además impone un contrapeso adicional al exigir que cualquier *sistema de control destinado a la protección de los bienes e informaciones de propiedad del empleador deberán contar con participación sindical a fin de salvaguardar la intimidad de la persona* (artículo 15).

Como se comentó antes, en esta materia, la Ley Federal del Trabajo está más bien en un punto medio, pues si bien reconoce el *derecho a la intimidad* (artículo 330-I), también abre la puerta al uso de *software de vigilancia a discreción del empleador, cuando apunta que: solamente podrán utilizarse cámaras de video y micrófonos para supervisar el teletrabajo de manera extraordinaria, o cuando la naturaleza de las funciones desempeñadas por la persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo lo requiera.*

En materia de seguridad y salud en el trabajo, solo la mitad de las legislaciones establecen medidas para prevenir los riesgos específicos que enfrentan las personas teletrabajadoras fundamentalmente en materia de salud mental y de ergonomía. Los niveles de profundidad de las normas son distintos. La Ley Federal del Trabajo de México, por ejemplo, al señalar que las empleadoras tienen la obligación de garantizar la entrega y mantenimiento de equipo de trabajo, incluye no solo equipo de cómputo, sino también *sillas ergonómicas* (artículo 330-E, fracción I). Adicionalmente mandata el establecimiento de una Norma Oficial Mexicana sobre riesgos de seguridad y salud específicos de personas teletrabajadoras, que debe considerar: *factores ergonómicos, psicosociales, y otros riesgos que pudieran causar efectos adversos para la vida, integridad física o salud de las personas trabajadoras* (artículo 330-J).

Las legislaciones ibéricas van más allá. La ley española, además de reconocer el *derecho a una adecuada protección en materia de seguridad y salud en el trabajo* (artículo 15), establece la obligación a las empresas de llevar a cabo una evaluación de riesgos y planificación preventiva de riesgos laborales que *deberán tener en cuenta los riesgos característicos de esta modalidad de trabajo, poniendo especial atención en los factores psicosociales, ergonómicos y organizativos.* (artículo 16). Sin citar explícitamente razones de salud mental, el

Código portugués señala que el empleador *debe evitar el aislamiento del trabajador, mediante contactos regulares con la empresa y con los otros trabajadores* (artículo 169).

Respecto de la provisión del equipo de trabajo, 7 de las 8 legislaciones establecen la obligación del empleador. La excepción es el Código Laboral húngaro que únicamente se limita a señalar que *el empleador puede restringir el uso del equipo computacional que él haya provisto únicamente para la realización del trabajo que la persona empleada realice para él* (sección 197, numeral 2). En el caso de la ley costarricense, aunque el empleador está obligado a proveer el equipo, se plantea la salvedad de que *el empleado, por voluntad propia, solicite la posibilidad de realizar teletrabajo con su equipo personal* (artículo 8, inciso a).

Desde una perspectiva de protección de los intereses laborales de las personas teletrabajadoras, la ley argentina no solo reconoce la obligación del empleador de proporcionar el equipo necesario para realizar el trabajo, asumir todos los costos de mantenimiento y reparación y compensar al empleado por usar su propio equipo, sino que señala que en caso de desperfectos en el equipo que *impidan la prestación de tareas, el empleador deberá proveer su reemplazo o reparación a fin de posibilitar la prestación de tareas* (artículo 9).

La mayoría de las legislaciones requiere además de un acuerdo por escrito para la realización de actividades de teletrabajo. La legislación mexicana incluye la salvaguarda de que *en casos de fuerza mayor debidamente acreditada* (artículo 330-G) se podría omitir este requisito. Sin embargo, no agrega candados adicionales como sí lo hacen otras legislaciones. La ley de España requiere que la formalización de este documento se realice siempre *antes de que se inicie el trabajo a distancia* (artículo 6), que una copia del acuerdo se agregue al contrato de la persona trabajadora y que la representación legal de las personas empleadas tenga acceso a todos los acuerdos por escrito máximo 10 días después de su formalización.

Un tema relevante para las personas teletrabajadoras, es el derecho a la reversibilidad, es decir de pasar voluntariamente de una forma de trabajo presencial a una a distancia y viceversa. Como se comentó en la sección anterior, la Ley Federal del Trabajo no establece garantías para

el cumplimiento de este derecho. La ley colombiana señala, en cambio, que *las personas teletrabajadoras conservan el derecho de solicitar en cualquier momento, volver a la actividad laboral convencional* (artículo 6, numeral 10). La ley argentina va más allá y establece que la negativa de las empresas a restaurar el trabajo presencial dará derecho a la persona trabajadora a *considerarse en situación de despido o accionar para el restablecimiento de las condiciones oportunamente modificadas* (artículo 8).

Otro punto fundamental que no todas las legislaciones cubren es la capacitación de las personas trabajadoras. En el caso de la Ley Federal del Trabajo se incluye entre las responsabilidades patronales el *establecer los mecanismos de capacitación y asesoría necesarios para garantizar la adaptación, aprendizaje y el uso adecuado de las tecnologías de la información de las personas trabajadoras en la modalidad de teletrabajo* (artículo 330-E, fracción VIII). El resto de las leyes sigue más o menos el mismo modelo, aunque agregando algunos elementos. En este sentido, la ley argentina advierte que la capacitación *no implicará una mayor carga de trabajo* (artículo 11). La ley española agrega el carácter de formación continua al señalar que esta debe tener lugar *tanto al momento de formalizar el acuerdo de trabajo a distancia como cuando se produzcan cambios en los medios o tecnologías usadas* (artículo 10).

Aunque las legislaciones más antiguas no especifican aún el derecho a la desconexión, sí apuntan en esa dirección. La ley colombiana, por ejemplo, mandata al Ministerio de la Protección Social *a adelantar una vigilancia especial para garantizar que los teletrabajadores no sean sometidos a excesivas cargas de trabajo* (artículo 6, numeral 1). En cambio, la ley española de 2020 reconoce el *derecho a la desconexión digital fuera de su horario de trabajo*; y la ley argentina del mismo año aclara que la persona *no podrá ser sancionada por hacer uso de este derecho* (artículo 5).

En lo que respecta al establecimiento de procedimientos en caso de accidentes y la aplicabilidad de los seguros médicos para personas que laboran fuera del centro de trabajo, solo las legislaciones de Argentina, Colombia y Costa Rica mencionan explícitamente el punto. La ley colombiana es probablemente la que más profundiza al respecto,

señalando que el empleador, debe contemplar el puesto de trabajo del teletrabajador dentro de los planes y programas de salud ocupacional, así mismo debe contar con una red de atención de urgencias en caso de presentarse un accidente o enfermedad del teletrabajador cuando esté trabajando (artículo 6, numeral 9). A pesar de no incluir procedimientos específicos de actuación en casos de accidentes de trabajo, la ley costarricense define los riesgos de trabajo en la modalidad de teletrabajo de forma que permita la cobertura de los seguros médicos tradicionales: *los accidentes y las enfermedades que ocurran a los teletrabajadores con ocasión o a consecuencia del teletrabajo que desempeñen en forma subordinada y remunerada, así como la agravación o reagravación que resulte como consecuencia directa, inmediata e indudable de esos accidentes y enfermedades* (artículo 10).

La Ley mexicana, por su parte, es la única de las legislaciones consideradas que incluye un artículo sobre las personas inspectoras del trabajo en temas de teletrabajo. El artículo 330-K señala tres principales atribuciones: comprobar que las empresas tengan registro de los insumos entregados a las personas teletrabajadoras; vigilar la igualdad de salarios; y constatar el cumplimiento de las obligaciones especiales respecto del trabajo a distancia. Si bien no se cumple con la sugerencia de la Organización Internacional del Trabajo respecto a que las personas inspectoras deberían tener presencia en el lugar de trabajo de las personas teletrabajadoras,⁴⁵ su inclusión en el texto representa un avance respecto del resto de legislaciones. Cabe señalar que, en contraste con lo antes señalado, el artículo 330 de la Ley Federal del Trabajo, que enlista las atribuciones y deberes de las personas inspectoras en el caso del *trabajo a domicilio*, se establece que deberán: *practicar visitas en los locales donde se ejecute el trabajo, para vigilar que se cumplan las disposiciones sobre higiene y seguridad*.

Por último, hay un par de aspectos no incluidos explícitamente por las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo que vale la pena rescatar, pues están presentes en varias de las legislaciones revisadas; en particular: la igualdad entre personas teletrabajadoras y trabajadoras presenciales, y la inclusión de la visión de género.

45 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *op. cit.*, p. 40.

La mayoría de las legislaciones parten de la igualdad de las personas trabajadoras a distancia y presenciales. La Ley Federal del Trabajo de México señala la obligación patronal de:

promover el equilibrio de la relación laboral de las personas trabajadoras en la modalidad de teletrabajo, a fin de que gocen de un trabajo digno o decente y de igualdad de trato en cuanto a remuneración, capacitación, formación, seguridad social, acceso a mejores oportunidades laborales y demás condiciones que ampara el artículo 2o. de la presente Ley a los trabajadores presenciales que prestan sus servicios en la sede de la empresa (artículo 330-H).

En el mismo sentido, pero estableciendo el principio de igualdad en términos de la persona trabajadora y no como responsabilidad de la parte empleadora, el Código portugués, en su artículo 169 (Igualdad de trato del trabajador en régimen de teletrabajo), extiende los alcances de la paridad a categorías relacionadas con la calidad de vida de la persona trabajadora como: *límites al período normal de trabajo y otras condiciones laborales, seguridad y salud en el trabajo y reparación de daños derivados de un accidente de trabajo o enfermedad profesional* (artículo 169, numeral 1).

En lo correspondiente al tema de la visión de género las posturas varían. Mientras la Ley mexicana se limita a señalar que es responsabilidad del patrón *observar una perspectiva de género que permita conciliar la vida personal y la disponibilidad de las personas trabajadoras bajo la modalidad de teletrabajo en la jornada laboral* (artículo 330-H), otras leyes proponen medidas específicas.

En particular, las leyes portuguesa y argentina lo hacen estableciendo medidas en el tema de cuidados. El Código portugués explicita que *todo trabajador con un hijo de hasta 3 años tiene derecho a ejercer la actividad en régimen de teletrabajo, cuando ésta sea compatible con la actividad realizada y el empleador disponga de los recursos y medios para este propósito* (artículo 166, numeral 3). La Ley argentina, por su parte, establece el *derecho a horarios compatibles con las tareas de*

cuidado, si se acredita la responsabilidad de personas menores de trece (13) años, personas con discapacidad o adultas mayores.

V. CONCLUSIONES: ÁREAS DE OPORTUNIDAD

Como muestra la literatura, los principales catalizadores externos del teletrabajo -externos pues rebasan el ámbito de decisión de las personas trabajadoras y de las empresas- son las situaciones de riesgo que impiden el desarrollo normal de actividades y la existencia de marcos regulatorios que aseguren la productividad empresarial y el respeto a los derechos laborales. México se encuentra en un punto de inflexión frente a este tema, pues la emergencia sanitaria por COVID-19 y la adición del Capítulo XII *bis* a la Ley Federal del Trabajo pueden ser los cimientos del desarrollo de la modalidad del trabajo a distancia en el largo plazo en el territorio nacional. Una vez superado este primer impulso, la continuidad dependerá en gran medida de la voluntad política para impulsar el tema, pero además de la efectividad del marco regulatorio para asegurar beneficios para todas las partes. De ahí la relevancia de evaluarlo.

En este trabajo se identificaron fortalezas de la reforma legislativa de 2021 en diversas áreas. La primera tiene que ver, por su puesto, con la sensibilidad de los legisladores para incluir el tema en la legislación mexicana en un momento de crisis. Al analizar el procedimiento legislativo, es posible afirmar que en ambas cámaras se reconoció la urgencia de legislar el tema, acelerando incluso la etapa final de la aprobación.

Una segunda fortaleza tiene que ver con la inclusión de la gran mayoría de los temas relevantes en la discusión actual del teletrabajo, en particular, los derechos y problemas específicos de las personas teletrabajadoras. Como se observó en la tabla 2, la legislación mexicana incluye 14 de los 15 componentes sugeridos por la Organización Internacional del Trabajo; mientras que leyes también publicadas en el contexto de la pandemia, como la argentina y la española, incluyeron apenas 11 y 12 elementos respectivamente. El compromiso de los

legisladores mexicanos por abordar el tema desde todas sus aristas permitió incluir una serie de principios básicos, como: provisión de equipo de cómputo cuyo mantenimiento es responsabilidad de la empresa, compensación por el uso de servicios en el hogar, desconexión digital, privacidad, entre otros.

La ley incluye además un par de aspectos innovadores en lo que respecta a la salud y seguridad laborales y en lo relativo a la vigilancia de las personas inspectoras del trabajo. En ambos casos se delegó la responsabilidad ejecutiva a un órgano especializado en el tema (la Secretaría del Trabajo y Previsión Social), pero en el tema de salud y seguridad, se precisa que esta dependencia debe elaborar regulación adicional.

Por otro lado, las debilidades de la legislación sobre teletrabajo tienen que ver con la ambigüedad de la definición legal del concepto y de otros conceptos clave; así como con la falta de medidas más ambiciosas sobre perspectiva de género, accidentes laborales y capacitación. Cabe destacar que, en este caso, la evaluación del trabajo legislativo no puede desligarse del contexto de emergencia, pues la necesidad de una aprobación rápida pudo haber repercutido en la calidad y profundidad del texto. En cualquier caso, para las personas teletrabajadoras, e incluso para la parte empleadora, es preferible una legislación que tenga áreas de mejora, que no contar con ninguna en lo absoluto.

La definición de teletrabajo es una debilidad básica. Más allá de cuestiones de sintaxis, limitar a las tecnologías de la información a un medio de interacción entre las personas empleadoras y empleadas, puede resultar en confusión con otras formas de organización del trabajo, en particular, el trabajo a domicilio regulado por el capítulo XII de la Ley. Además, la estructura de la legislación pudo incluir un apartado específico de derechos laborales del teletrabajo, que estableciera limitaciones explícitas para las empleadoras. Por último, en lo relativo a la protección de datos y el derecho a la privacidad, se encontró que, al no prohibirlo explícitamente, la Ley mexicana podría abrir la puerta a la utilización de *software* de vigilancia.

Otro punto de mejora tiene que ver con el nivel de profundidad de ciertos aspectos de la ley. No se incluyeron, por ejemplo, medidas adicionales para asegurar la repartición de tareas de cuidados, como

hacen las leyes portuguesa y argentina; ni se impuso la obligatoriedad de una red de atención de urgencias para atender accidentes de personas teletrabajadoras, como la ley colombiana; ni se hizo obligatoria la capacitación continua, como la ley española.

VI. REFERENCIAS

1. Fuentes bibliohemerográficas

- ABULIBDEH, Ammar, “Can COVID-19 mitigation measures promote telework practices?”, *Labor and Society*, 2020, vol. 23.
- ACADEMIA INTERNACIONAL DE TELETRABAJO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Estado del teletrabajo en América Latina y el Caribe*, 2017.
- ALIZADEH, Tooran, “Planning implications of telework: a policy analysis of the Sydney metropolitan strategy”, *Australian Planner*, 2013, vol. 50, núm. 4.
- BARUCH, Yehuda y NICHOLSON, Nigel, “Home sweet work: requirements for effective home working”, *Journal of General Management*, 1997, vol. 23, núm. 2.
- BELZUNEGUI ERASO, Ángel y ERRO GARCÉS, Amaya, “Teleworking in the context of the Covid-19 crisis”, *Sustainability*, 2020, vol. 12, núm. 3662.
- BOIAROV, Sonia, “Telework and its effect in Argentina”, en MESSENGER, Jon C. (ed.), *Telework in the 21st Century. An evolutionary perspective*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2019.
- CATAÑO RAMÍREZ, Sara Liliana y GÓMEZ RÚA, Natalia Eugenia, “El concepto de teletrabajo: aspectos para la seguridad y salud en el empleo”, *CES Salud Pública*, 2014, vol. 5, núm. 1.
- CULQUI FERNÁNDEZ, Ángela y GONZÁLEZ TORRES, Adela, “El teletrabajo: una innovadora forma de organización del trabajo, una herramienta de inclusión laboral y su regulación jurídica en Perú”, *Revista Derecho & Sociedad*, 2016, núm. 46.

- DONNELLY, Noelle y PROCTOR-THOMSON, Sarah B., “Disrupted work: home-based teleworking (HbTW) in the aftermath of a natural disaster”, *New Technology, Work and Employment*, 2015, vol. 30, núm. 1.
- GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, *El teletrabajo, un estudio comparado*, Cuaderno de investigación núm. 70, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2020.
- GSCHWIND, Lutz y VARGAS, Oscar, “Telework and its effects in Europe”, en MESSENGER, Jon C. (ed.), *Telework in the 21st Century. An evolutionary perspective*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2019.
- JIMÉNEZ BERNARDINO, Ángel Ernesto, “Análisis comparativo de normativas de teletrabajo en América Latina”, *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 2013, vol. 4, núm. 7.
- LARSEN, Trine P. y ANDERSEN, Soren Kaj, “A new model of European regulation? The implementation of the Autonomous Framework Agreement on telework in five countries”, *European Journal of Industrial Relations*, 2007, vol. 13, núm. 2.
- LISTER, Kate y HARNISH, Tom, “Telework and its effects in the United States”, en MESSENGER, Jon C. (ed.), *Telework in the 21st Century. An evolutionary perspective*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2019.
- MAHLER, Julianne, “The telework divide: managerial and personnel challenges of telework”, *Review of Public Personnel Administration*, vol. 20, num. 10.
- MESSENGER, Jon C., “Introduction: Telework in the 21st century – an evolutionary perspective”, en MESSENGER, Jon C. (ed.), *Telework in the 21st Century. An evolutionary perspective*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2019.
- MONSALVE CUÉLLAR, Martha Elisa, “La transformación del trabajo, el teletrabajo en Colombia”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 2016, vol. 4, núm. 1.
- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de*

ella. Guía práctica, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2020.

PYÖRIÄ, Pasi, “Managing telework: risks, fears and rules”, *Management Research Review*, 2011, vol. 34, núm. 4.

WELLER, Jürgen, *La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020.

2. Normativa extranjera

Código do Trabalho, *Diario da República*, 2 de diciembre de 2009, núm. 30, Portugal.

Ley 1221 de 2008 por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones, *Diario Oficial*, 16 de julio de 2008, núm. 47.052, Colombia.

Ley 9738 para regular el teletrabajo, *La Gaceta Diario Oficial*, 30 de septiembre de 2019, núm. 184, Costa Rica.

Public Law 111-292, Telework Enhancement Act of 2010, *US Congress*, 9 de diciembre de 2010, Estados Unidos.

Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, *Boletín Oficial del Estado*, 23 de septiembre de 2020, núm. 253, España.

Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo Ley 27555, *Boletín Oficial*, 14 de agosto de 2020, núm. 34.450, Argentina.

3. Otras

Diario Oficial de la Federación.

Gaceta Parlamentaria.

Q

uórum **135**
Legislativo



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS