

# Parámetro de control de regularidad constitucional frente a las emergencias sanitarias: conflictos del modelo constitucional mexicano en tiempos de la COVID-19

*Parameter of constitutional regularity control in the face of health emergencies: conflicts of the Mexican constitutional model in times of COVID-19*

*Parâmetro de controle da regularidade constitucional diante de emergências sanitárias: conflitos do modelo constitucional mexicano em tempos de COVID-19*

Martín Moreno-Reynaga<sup>1</sup>

**Recibido:** 25 de enero de 2022

**Aprobado:** 18 de abril de 2022

**Publicado:** 11 de julio de 2022

#### Cómo citar este artículo:

Martín Moreno-Reynaga. Parámetro de control de regularidad constitucional frente a las emergencias sanitarias: conflictos del modelo constitucional mexicano en tiempos de la COVID-19. DIXI, vol. 24, n°. 2, julio-diciembre 2022, 1-29.  
DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2022.02.05>

---

Artículo de investigación. <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2022.02.05>

<sup>1</sup> Abogado. Universidad de Guadalajara, Jalisco, México.

Correo electrónico: [a.j.moreno.r@hotmail.com](mailto:a.j.moreno.r@hotmail.com), [martinmr@unisacinnovacion.com](mailto:martinmr@unisacinnovacion.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9548-3273>



## Resumen

Una de las modificaciones en el derecho mexicano consiste en el reconocimiento del parámetro de control de regularidad constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que reconoce jerárquicamente a los tratados internacionales de derechos humanos con la Constitución. Esto produjo una modificación material y procesal en el derecho constitucional mexicano, principiando la época del tiempo de los derechos. Sin embargo, debido de la emergencia sanitaria ocasionada por el SARS-CoV2, la eficacia del parámetro de regularidad disminuyó por las restricciones y suspensiones de derechos que se ordenaron, y se afectó el ejercicio de los derechos humanos por una situación de emergencia sanitaria. En el presente trabajo, investigaremos los efectos de la crisis de la COVID-19 en el parámetro de control de regularidad, precisando cuáles son los problemas que se originan con motivo de la emergencia sanitaria. Y a partir de la construcción nacional e interamericana en materia de derechos humanos, se definirán qué medidas debe adoptar México para fortalecer el parámetro de regularidad sin que el ejercicio de los derechos humanos disminuya de manera desproporcional.

**Palabras clave:** emergencia sanitaria, derechos humanos, parámetro de constitucionalidad, restricción de derechos.

## Abstract

One of the modifications in Mexican law consists of the recognition of the parameter of control of constitutional regularity by the Supreme Court of Justice of the Nation, which hierarchically recognizes international human rights treaties with the Constitution. This produced a material and procedural modification in Mexican constitutional law, beginning the era of the time of rights. However, due to the health emergency caused by SARS-CoV2, the effectiveness of the regularity parameter decreased due to the restrictions and suspensions of rights that were ordered, and the exercise of human rights was affected by a health emergency situation. In this paper, we will investigate the effects of the COVID-19 crisis on the regularity control parameter, specifying the problems caused by the sanitary emergency. And based on the national and inter-American human rights construction, we will define what measures Mexico should adopt to strengthen the parameter of regularity without disproportionately diminishing the exercise of human rights.

**Keywords:** Sanitary emergency, human rights, constitutionality parameter, restriction of rights.

## Resumo

Uma das modificações na lei mexicana consiste no reconhecimento do parâmetro de controle da regularidade constitucional pela Suprema Corte de Justiça da Nação, que reconhece hierarquicamente os tratados internacionais de direitos humanos com a Constituição. Isto produziu uma modificação material e processual na lei constitucional mexicana, inaugurando a era da época dos direitos. Entretanto, devido à emergência sanitária causada pela SARS-CoV2, a eficácia do parâmetro de regularidade diminuiu devido às restrições e suspensões de direitos que foram ordenadas, e o exercício dos direitos humanos foi afetado por uma situação de emergência sanitária. Neste documento, vamos investigar os efeitos da crise da COVID-19 no parâmetro de controle de regularidade, especificando os problemas causados pela emergência sanitária. Com base na construção nacional e interamericana dos direitos humanos, definiremos que medidas o México deve adotar para fortalecer o parâmetro de regularidade sem diminuir desproporcionalmente o exercício dos direitos humanos.

**Palavras-chave:** Emergência sanitária, direitos humanos, parâmetro de constitucionalidade, restrição de direitos.

# I. PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

En el año 2011, la Constitución mexicana fue reformada y el nuevo paradigma constitucional reconoció el derecho internacional de los derechos humanos como parte del sistema jurídico mexicano. Además, ello despertó debates en el ámbito jurisdiccional y trascendió la teoría constitucional para brindar respuestas al nuevo contenido constitucional. Lo anterior culminó en un cambio en el modelo constitucional, puesto que se reconoció el parámetro de control de regularidad constitucional.

## *1. Discusión del parámetro de regularidad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Posterior a la reforma constitucional que modificó el nombre del título uno del Constitución mexicana, para pasar a denominarse “de los derechos humanos y sus garantías”, tuvo lugar uno de los cambios de mayor trascendencia, porque en el contenido del artículo 1<sup>1</sup> se reconocieron los tratados internacionales en materia de derechos humanos al mismo nivel de la Constitución, cambiando completamente el orden jerárquico de las fuentes de derecho mexicanas.

Sin embargo, el contenido del artículo 1 constitucional reformado incentivó discusiones en distintos ámbitos jurídicos para determinar cómo las autoridades deben aplicar los tratados internacionales de derechos humanos y la Constitución mexicana. El más importante fue realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011, en cuya sentencia se implementó el parámetro de control de regularidad constitucional<sup>2</sup>.

El motivo de tal contradicción de tesis se sustentaba en el interrogante del nivel jerárquico que debía otorgarse a los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de la materia. Esto debido a que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostenían criterios contradictorios sobre

---

1 Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Suprema Corte de Justicia de la Nación. DERECHOS HUMANOS TANTO DE FUENTE CONSTITUCIONAL COMO CONVENCIONAL Y PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. CONTRADICCIONES DE TESIS 293/2011 Y 21/2011. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2017). Pág. 258.

el nivel que los tratados internacionales en derechos humanos tenían en el sistema de fuentes de derecho<sup>3</sup>.

No obstante, el problema sobre el nivel jerárquico de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales permitió que se establecieran las bases para la implementación del parámetro de control de regularidad constitucional, porque al cuestionar su nivel jerárquico, se discernió acerca del alcance de su incorporación al derecho mexicano.

En la discusión desarrollada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver la contradicción de tesis, manifestó que el parámetro de control de regularidad constitucional se integra mediante una clase de derechos sustantivos de distintos tipos de fuentes, integradas por converger en la tutela de principios mínimos en beneficio de las personas, bajo el siguiente argumento:

En este sentido, una de las principales aportaciones de la reforma constitucional es la creación de un conjunto de normas de derechos humanos, cuya fuente puede ser, indistintamente, la Constitución o un tratado internacional. Así, este conjunto integra el nuevo parámetro de control de regularidad o validez de las normas del ordenamiento jurídico mexicano. Para justificar esta afirmación, a continuación se desarrollará una interpretación literal de los primeros tres párrafos del artículo 1 constitucional, la cual se complementará con una interpretación sistemática del vigente texto constitucional y con una interpretación que atienda a esclarecer cuál era la intención y finalidad del Poder Reformador al aprobar las citadas reformas.<sup>4</sup>

Con ello, se definió el parámetro de control de regularidad constitucional. Dicho parámetro fue construido con sustento en las teorías del bloque de constitucionalidad. Empero, a pesar de sustentarse en los mismos principios, contiene modificaciones que permiten distinguir ambos preceptos.

---

3 Es importante señalar que los criterios que contendieron en la tesis fueron los siguientes: "tratados internacionales: cuando los conflictos se susciten en relación con los derechos humanos, deben ubicarse al nivel de la Constitución"; "control de convencionalidad en sede interna: los tribunales mexicanos están obligados a ejercerlo"; "derechos humanos, los tratados internacionales suscritos por México sobre los que es posible invocarlos en el juicio de amparo al analizar las violaciones a las garantías individuales que impliquen la de aquellos"; y jurisprudencia internacional: su utilidad orientadora en materia de derechos humanos". Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación. CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011. (M.P. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; septiembre 3 de 2013). Pág. 32.

4 *Id.*

El primer cambio entre ambos conceptos reside en que el parámetro de control de regularidad consiste en la agrupación de contenidos con un fuerte sentido procesal<sup>5</sup>. De esta manera, el contenido de los ordenamientos jurídicos que conforman el parámetro de control de regularidad constitucional comprende una función sustantiva que constriñe la actuación de las autoridades, ampliando el marco a que deben sujetarse para la validez de sus actos. Por otro lado, también son normas de aplicación obligatoria que determinan una cierta forma de actuar de las autoridades, otorgándoles un carácter procesal y haciendo que el contenido que conforma el parámetro tenga una aplicación fuerte dentro de todo proceso, bajo el modelo de las constituciones/convenciones vivas.

Las constituciones/convenciones vivas implican un efecto de irradiación<sup>6</sup>, por el cual están inmersas en todos los procesos, puesto que el contenido de las normas —por contener una fuerte carga axiológica— no solo sirve de interpretación para los casos jurídicos, sino que, también, al demandar que sean desarrolladas en la mayor medida de las condiciones fácticas y jurídicas, sirven como sustento de las premisas del razonamiento judicial al momento de determinar la creación, modificación o extensión de una situación jurídica.

Por ello, el parámetro impone que los enunciados jurídicos que lo conforman, además de imponer un límite sustantivo al poder, exigen el deber de ser aplicados dentro de todo tipo de procesos, puesto que brindan una respuesta a cualquier situación donde un determinado bien jurídico tutelado por estos se encuentre en conflicto.

Por su lado, el parámetro de regularidad representa la apertura al sistema de fuentes del derecho mexicano respecto a cualquier ordenamiento —de preponderancia internacional— que contenga principios de derechos humanos. Esto se debe al reconocimiento de colaboración entre la Constitución y aquellos ordenamientos que integran dicho parámetro, superando el modelo de la jerarquía cuando se trate de derechos humanos. Al respecto, Adán García Maldonado lo precisa de la siguiente manera:

[...] la presente Contradicción de Tesis 239/2011 resuelta por el Pleno de la SCJN el 3 de septiembre del 2013, que finalmente definió que los Tratados Internacionales se encuentran al nivel de la Constitución conformando un parámetro de regularidad constitucional [...], las normas de derechos

---

5 Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *LAS REFORMAS EN DERECHOS HUMANOS, PROCESOS COLECTIVOS Y AMPARO COMO NUEVO PARADIGMA CONSTITUCIONAL*. Editorial Porrúa. (2015). Pág. 18.

6 Robert Alexy. *TEORÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES*. 2.ª edición. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (2014). Pág. 465.

humanos que lo integran no contienen en términos de jerarquía sino de colaboración [...]<sup>7</sup>

Con lo anterior, podemos concluir que los enunciados jurídicos de derechos humanos tanto de fuente constitucional como de fuente internacional se encuentran en el mismo nivel jerárquico, redefiniendo las fuentes del derecho mexicano e impidiendo que, entre estas normas, al tener por objeto la tutela de derechos humanos, haya una superior a la otra, lo cual amplía el marco de protección y de aplicación para las autoridades.

## 2. *Parámetro de regularidad desde la teoría jurídica*

El parámetro de control de regularidad constitucional resulta trascendente para el debate teórico moderno en materia constitucional, puesto que es el resultado de las teorizaciones de finales del siglo xx e inicios del siglo xxi. Entre los aspectos teóricos en que se sustenta el parámetro de regularidad se encuentran los siguientes: reglas de reconocimiento, pluralismo atenuado y constitucionalismo atenuado.

### A. Reglas de reconocimiento y el parámetro de regularidad

El concepto de las reglas de reconocimiento fue desarrollado por H.L.A. Hart, en su obra *El concepto de derecho*<sup>8</sup>; surgió como parte de la crítica a las teorías de los enunciados normativos dominantes en su época. No obstante, este concepto sería utilizado en el constitucionalismo moderno para la elaboración del parámetro de regularidad. Hart las define la siguiente manera:

[...] son, por supuesto, más complejas; en lugar de identificar las reglas exclusivamente por referencia a un texto o listas, ellas lo hacen en referencia a alguna característica general poseída por las reglas primarias. Esta puede ser el hecho de haber sido sancionada por un cuerpo específico, o su larga vigencia consuetudinaria, o su relación con las decisiones judiciales. Además, cuando más de una de tales características generales son consideradas como criterios de identificación, pueden establecerse normas para su posible conflicto estructurándolas en un orden de superioridad [...]<sup>9</sup>

---

7 Adán Maldonado Sánchez. *EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO. HACIA SU INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN*. Tirant lo Blanch. (2019). Pág. 363.

8 H. L. A. Hart. *EL CONCEPTO DE DERECHO*. 3.ª edición. Abeledo Perrot. (2012).

9 *Id.* Pág. 118.

Para considerar un enunciado normativo como una norma de control de regularidad, con sustento en las reglas de reconocimiento, debe contener los siguientes requisitos:

- a) Impone una característica que debe tener todo enunciado normativo;
- b) La característica debe provenir de una fuente del derecho anterior;
- c) La unicidad de la característica que servirá para reconocer otra norma;
- d) Cuando existan dos características, la existencia de una norma que permita la solución de la antinomia de reconocimiento.

Estos requisitos se cumplen en el nuevo contenido del artículo 1 de la Constitución mexicana, el cual dispone que las personas "gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte"<sup>10</sup>, con lo cual se transforma el referido imperativo en una norma de reconocimiento.

El primer requisito que exige una regla de reconocimiento es que se imponga una característica que pueda identificarse en todo enunciado normativo. Producto de la reforma constitucional del 2011, para que un enunciado normativo pueda ser reconocido como principio que forme parte del parámetro de regularidad, la norma debe proteger un derecho humano. De lo contrario, no podrá formar parte de dicho parámetro.

El segundo requisito es que debe provenir de una fuente de derecho anterior. Una de las características del derecho es que toda norma que se incorpore al sistema de fuentes debe hacerlo por medio de otra norma que establezca el proceso para su elaboración o reconocimiento. Por ello, para que un enunciado normativo pueda ser reconocido dentro del parámetro de control de regularidad, su reconocimiento debe estar contenido en una norma del mismo nivel jerárquico que otorgue el mismo nivel por comprender una característica en común con dicho ordenamiento.

El tercer requisito es la unicidad de la característica: esta significa que todos los enunciados normativos contengan la característica que precisa la norma de reconocimiento para conformar el parámetro de control de regularidad constitucional, con lo que permite su incorporación sin necesidad de interpretaciones exhaustivas. Por ello, el grupo que se cierra exige que la clase sea precisa, entendida como el complejo de

---

10 Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

todas las normas que tienen una característica específica en común<sup>11</sup>. A efectos del parámetro de regularidad, son solo los derechos humanos.

Por último, en caso de que existan dos características en la norma de reconocimiento, debe existir una regla que permita solucionar los conflictos de aplicación cuando dos enunciados normativos se actualicen al mismo caso. Debido a que la Constitución mexicana solo reconoce como característica que sean normas de derechos humanos, este requisito no es necesario.

De las características anteriores, podemos identificar que el artículo 1 de la Constitución mexicana reúne las cuatro: i) implementa como categoría a los derechos humanos para reconocer diversos enunciados jurídicos con la misma jerarquía; ii) la proviene de un ordenamiento jurídico que permite el reconocimiento; iii) establece que la clase establecida es precisa; y iv) se establecen reglas de interpretación —la interpretación conforme y *pro personae*— como norma de aplicación al contenido del parámetro de control de regularidad constitucional.

Por ello, el contenido del artículo 1 de la Constitución mexicana representa una regla de reconocimiento y se resume en lo siguiente: "Es de reconocimiento porque, previa a ser utilizada, reconoce las condiciones de validez de la fuente externa y mediante la aplicabilidad combina dicho producto normativo con la fuente interna, estableciendo el parámetro de verificación de validez de las normas inferiores"<sup>12</sup>.

## B. Pluralismo atenuado dentro del parámetro de regularidad

Este elemento del parámetro de regularidad comprende "la apertura internacional de los derechos humanos y su eficacia reforzada a partir del principio *pro personae*"<sup>13</sup>. A su vez, refuerza el deber de brindar la protección más amplia para todas las personas, considerando que el derecho humano no se encuentra en un solo enunciado normativo, sino que debe ser integrado por las disposiciones que conforman el parámetro de regularidad.

La interpretación *pro personae* consiste en que, de las diversas disposiciones normativas, siempre debe aplicarse aquella que brinde una protección más amplia a las personas. Dicho ejercicio hermenéutico consiste en:

---

11 Cf. Irving M. Copy y Carl Cohen. INTRODUCCIÓN A LA LÓGICA. 2.ª edición. Limusa (2014). Pág. 213.

12 Andrés Gil Domínguez. ESCRITOS SOBRE NEOCONSTITUCIONALISMO. Ediar. (2009). Pág. 106.

13 Adán Maldonado Sánchez, *supra*, nota 7.

[...] aplicar siempre la disposición más amplia o favorable a los derechos de las personas, por lo que *siempre debe aplicarse aquel instrumento, regla o norma jurídica que en mejor forma garantice el derecho no importando si la mayor garantía se encuentra en la norma interna del Estado o en la norma de Derecho Internacional de los derechos humanos incorporada al Derecho Interno*, lo que lleva a la interpretación que mejor favorezca y garantice, optimizando los derechos humanos.<sup>14</sup>

A partir de lo anterior, al aplicar el contenido que conforma el parámetro de control de regularidad constitucional, se debe distinguir entre disposiciones normativas y normas para precisar cuál es la norma que debe aplicarse al caso concreto.

Las disposiciones normativas son todas las formulaciones gramaticales por las cuales se expresa un mandato: son los enunciados contenidos en ordenamientos jurídicos. Por su parte, la norma es el contenido imperativo del mandato: el significado del enunciado<sup>15</sup>. Dicha distinción surge a partir de la necesidad de significar cada disposición normativa ante los hechos, a fin de que los operadores jurídicos brinden una protección eficiente con razonamientos suficientes que sustenten su determinación.

En ese sentido, resulta que no se aplica la disposición normativa, sino la norma contenida en ella: el derecho delimitado ante las circunstancias del caso para garantizar a las personas que su actualización les otorgue una respuesta con la que los hechos se solucionen en la mayor medida de lo posible.

Por ello, el parámetro de regularidad exige que se sancione con la norma que otorgue la mayor protección, lo cual no consiste en una disposición normativa, sino en el resultado interpretativo que conformará la norma. Su integración debe realizarse mediante la conciliación del contenido de los derechos humanos que conforman el parámetro mediante una interpretación sistemática, en lugar de seleccionar solo aquella que pueda justificar una decisión más protectora.

### C. Constitucionalismo atenuado al seno del parámetro de regularidad

El último elemento del parámetro de regularidad consiste en el constitucionalismo atenuado, que comprende la regulación de las restricciones a los derechos humanos

14 Humberto Nogueira Alcalá. *DERECHOS FUNDAMENTALES, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD DE DERECHOS, DIÁLOGO JURISPRUDENCIAL Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD*. Ubujijs. (2014). Pág. 138.

15 Riccardo Guastini. *INTERPRETAR Y ARGUMENTAR*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (2014). Pág. 77.

que formarán parte de él<sup>16</sup>. Resulta importante porque en este apartado se armonizan las restricciones a los derechos humanos y el contenido restrictivo que la Constitución les impone a esos derechos.

En el modelo que se implementó en México, se observa una fuerte tendencia constitucionalista formalista sobre una neoconstitucionalista respecto a las restricciones constitucionales. Como resultado del debate ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se precisó que de encontrarse en la Constitución mexicana una restricción a un derecho humano, cuando los tratados internacionales no expresen restricción alguna, debe observarse en todo momento la restricción constitucional<sup>17</sup>.

Con ello, se delimitan los siguientes elementos: las normas que conforman el parámetro de regularidad por ser reconocidas como protectoras de derechos humanos y la forma de concretizar la norma a aplicar. Empero, todo ejercicio restrictivo de los derechos humanos, si no está previsto por la propia Constitución, debe ser sometido a un proceso en el que se acredite la necesidad racional de tomar dicha medida ante la ausencia de otra menos gravosa.

Con el fortalecimiento del constitucionalismo mexicano debido al constitucionalismo atenuado, las restricciones contenidas en enunciados normativos de derechos humanos deben ser racionalizadas para su aplicación normativa. Como estas pertenecen al parámetro formando una excepción a la integración protectora, al momento de concurrir una restricción contenida en una disposición en un supuesto fáctico debe justificarse la proporcionalidad de ella, determinando la relación con los derechos humanos que restringe y que realiza la restricción en la menor medida posible.

Una restricción a un derecho humano implica la reducción de la capacidad de la persona para ejercer un derecho<sup>18</sup>. A pesar de que todos los derechos son limitados, las restricciones sobre ellos deben ser proporcionales al derecho al que se le impone una limitación, puesto que se acredita fehacientemente que es la alternativa que permite una menor afectación a otras personas u otros derechos.

---

16 Adán Maldonado Sánchez, *supra*, nota 7.

17 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia P./J. 20/2014(10a). 25 de abril de 2014.

18 Aharon Barak. PROPORCIONALIDAD. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SUS RESTRICCIONES. Palestra. (2021). Pág. 127.

Cada restricción debe cumplir con los tres subprincipios del test de proporcionalidad: idoneidad, necesidad y proporcionalidad, lo cuales demandan el cumplimiento de una exigencia para imponer una restricción a un derecho humano<sup>19</sup>.

Si existen restricciones a los derechos humanos que conforman el parámetro de regularidad en un sistema jurídico, estas deben desarrollarse de manera proporcional, porque al contenerse dentro del parámetro de control de regularidad, su concretización y cualquier restricción deben provocar una afectación en menor medida, justificando las causas que la ameritan.

## II. SITUACIONES DE EMERGENCIA ANTE EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Ante situaciones que impliquen un grave riesgo para la población mexicana, pueden restringirse o suspenderse los derechos humanos tutelados por el parámetro de regularidad, siguiendo los procedimientos establecidos para hacerlo. A continuación, se hará un análisis del proceso y las consecuencias de la restricción o suspensión de los derechos humanos.

### *1. Marco jurídico sobre la restricción o suspensión de derechos humanos en México*

El sistema jurídico mexicano contempla las normas por las cuales se pueden restringir o suspender los derechos humanos, que solamente pueden ser disminuidos por un proceso establecido por el ordenamiento que los enuncia. Dicho proceso es señalado en el artículo 29 de la Constitución mexicana<sup>20</sup>, siendo la única disposición normativa que habilita a las autoridades para tal fin.

Por tratarse de una medida excepcional para la protección del Estado y de la sociedad, la suspensión o restricción de derechos implica el estado de emergencia ante un peligro inminente, y este solo puede ser declarado por el poder ejecutivo, con la aprobación del poder legislativo.

---

19 Carlos Bernal Pulido. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD COMO CRITERIO PARA DETERMINAR EL CONTENIDO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULANTES PARA EL LEGISLADOR. 4.ª edición. Editorial Universidad Externado de Colombia. (2014). Pág. 51-52.

20 Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, a partir de la reforma constitucional del 2011, al implementarse el parámetro de control de regularidad, la restricción o suspensión de derechos debe adecuarse al contenido del artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>21</sup>. Consecuentemente, el parámetro de control de regularidad constitucional impone un proceso unificado para declarar estado de emergencia.

Por ello, cualquier restricción o suspensión de derechos debe tener como finalidad la preservación del Estado de Derecho ante una situación por la cual pudiera verse en riesgo. Empero, dicha situación debe realizarse en protección de los propios derechos humanos que sirven como límite al poder.

La restricción o suspensión de los derechos y garantías constitucionales se justifica por la necesidad política de otorgar amplia libertad y margen de acción a los órganos estatales, a fin de proceder con rapidez y eficiencia en el sostenimiento del orden y la seguridad pública, mediante la eliminación radical de los factores que amenazan la normalidad social o institucional<sup>22</sup>.

De conformidad con el contenido constitucional y convencional, los derechos humanos solamente pueden ser suspendidos por las siguientes razones:

- a) Invasión o guerra.
- b) Peligro hacia la paz pública.
- c) Emergencias de cualquier tipo que pongan en peligro a la sociedad.

Ahora bien, el primer conflicto que existe en el parámetro de control de regularidad consiste en que la Constitución mexicana utiliza los términos de "restricción" y "suspensión" como si fueran sinónimos, mientras que el Pacto de San José los distingue. La Convención explica que cualquier restricción es una limitación del ejercicio de un derecho contenido en una ley, mientras que la suspensión consiste en la implementación de medidas extraordinarias para proteger a la sociedad y la libertad del Estado<sup>23</sup>.

Lo anterior nos permite concluir que la suspensión de derechos consiste en las medidas excepcionales que el Estado implementa para la protección del orden y la paz social, mientras que la restricción es todo acto por el cual se limiten los derechos humanos en disposiciones legales. Entonces, la suspensión es una de las modalidades que puede adquirir la restricción debido a situaciones de emergencia.

---

21 Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

22 Gustavo de Silva Gutiérrez. *DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHOS HUMANOS*. Tirant lo Blanch. (2021). Pág. 338.

23 Artículos 27 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El artículo 29 constitucional y el artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen que se pueden suspender solamente aquellos derechos que representen un obstáculo para contener la emergencia, y queda prohibido suspender durante una emergencia nacional lo siguiente:

- a) Protección a la no discriminación
- b) Personalidad jurídica
- c) Vida
- d) Integridad personal
- e) Protección a la familia
- f) Nacionalidad
- g) Derechos de la niñez
- h) Derechos políticos
- i) Libertad de pensamiento
- j) Convicción ética
- k) Principio de legalidad
- l) Libertad
- m) Tutela judicial efectiva

De los anteriores enunciados jurídicos, el proceso para la declaración de la suspensión se encuentra limitado, teniendo como límite aquellos derechos que son considerados mínimos tanto en las fuentes nacionales como en las internacionales. De igual manera, la suspensión de derechos prevé mecanismos de control que permiten la evaluación de las medidas que se tomen: una garantía secundaria en el interior del estado de excepción para brindar certeza de que toda actuación se sujete a la Constitución<sup>24</sup>.

Otro límite de la suspensión ante el parámetro de control de regularidad son los principios que deben observarse durante su emisión. Estos principios consisten en:

[...] a) **legalidad**, en cuanto la suspensión debe estar fundada y motivada, así como observar las demás garantías procesales; b) **proporcionalidad**, debe existir relación entre el grado y alcance de la emergencia y las medidas que se adoptan para resolverla; c) **racionalidad**, se deben ponderar de manera cuidadosa los motivos por los cuales es necesario el estado de emergencia y las medidas que le acompañan; d) **proclamación**, debe informarse a las personas de las limitaciones que se establecen para sus

---

24 Luigi Ferrajoli. *DEMOCRACIA Y GARANTISMO*. 2.ª edición. Editorial Trotta. (2010). Pág. 64.

derechos y garantías, así como del alcance territorial de la emergencia; e) **publicidad**, el estado de emergencia debe ser declarado oficialmente por el Estado; f) **no discriminación**, no deben emplearse criterios discriminatorios en el establecimiento y aplicación de la suspensión o restricción de derechos y garantías.<sup>25</sup>

Por otro lado, existen controles sobre las suspensiones de derechos, regulados tanto en el artículo 29 de la Constitución como en el artículo 27 del Pacto de San José. El primero consiste en que debe realizarse por un periodo determinado: toda suspensión de derechos comprende una vigencia a partir de la publicación de la declaración oficial hasta la fecha señalada en dicho acuerdo. Tal declaración será realizada por el poder legislativo. El segundo consiste en una restricción al poder ejecutivo de realizar observaciones al legislativo cuando decreta que terminó el estado de emergencia. El tercero comprende la revisión de las medidas tomadas durante el periodo de vigencia de la declaratoria de emergencia y suspensión de derechos por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por último, en atención a que los derechos humanos de fuente nacional e internacional conforman el parámetro de control de regularidad, la suspensión envuelve también a los derechos contenidos en tratados internacionales. Por ello, México tiene el deber de informar al Secretario General de la Organización de Estados Americanos sobre el inicio del estado de emergencia<sup>26</sup>.

Ante dicho procedimiento, el Estado mexicano se encuentra obligado a observar el contenido de la Constitución y de los tratados internacionales como parte de un solo ordenamiento, puesto que, al integrarse en una clase jurídica, resulta menester que se cumpla todo el contenido de las disposiciones normativas que contiene, puesto que el contenido del parámetro de control de regularidad es interdependiente e indivisible, y se debe cumplir sin distinción alguna.

## *2. Restricción de derechos en el paradigma constitucional mexicano ante emergencias*

Cuando el Estado mexicano debe enfrentar una emergencia, tiene la facultad de declarar una suspensión o restricción extraordinaria de derechos. Según García Ramírez y Morales Sánchez, tal medida puede ser utilizada solamente cuando el

---

25 Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *supra*, nota 5. Pág. 55-56.

26 Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Estado considera que está en riesgo el orden público, la seguridad nacional, el bien común y la salubridad pública<sup>27</sup>.

Ante alguna de estas circunstancias, el Estado tiene facultades para emitir medidas con las que pueda hacer frente a la emergencia que implique el compromiso de alguno de los valores sustanciales del Estado de Derecho. Empero, dichas medidas están limitadas a los aspectos que sustentan y conforman el parámetro de control de regularidad, que consiste en el pluralismo del constitucionalismo atenuado.

El desarrollo adecuado de ambos principios en el interior de los estados de emergencia consiste en lo siguiente:

El artículo 27.1 de la Convención contempla distintas situaciones. Las medidas que se adopten en cualquiera de estas emergencias deben ser ajustadas a “las exigencias de la situación”, resultando claro que lo permisible en unas de ellas podría no serlo en otras. La juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar cada una de las situaciones especiales a las que se refiere el artículo 27.1 dependerá entonces del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto a ella. En esta línea, si bien la Corte ha señalado que el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a derecho y respetuosos de los derechos fundamentales a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción. Por ello, el artículo 27.1 de la Convención permite la suspensión de las obligaciones que establece, “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación” de que se trate. Las disposiciones que se adopten no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte, ni deben entrañar discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Ello implica entonces, que tal prerrogativa debe ser ejercida e interpretada, al tenor, además, de lo previsto en el artículo 29.a) de la Convención, como excepcional y en términos restrictivos. Adicionalmente, el artículo 27.3 establece el deber de los Estados de “informar inmediatamente a los demás Estados partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados

---

27 Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez. LA REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (2009-2011). 3.ª edición. Editorial Porrúa. (2013). Pág. 139.

Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión”.<sup>28</sup>

El desarrollo de las medidas mediante la determinación sobre la proporción entre las condiciones de la situación que ocasiona una emergencia y la situación fáctico-jurídica del país tiende al desarrollo de los derechos humanos durante una situación que demanda medidas excepcionales para la preservación del Estado, junto a la protección de los derechos de las personas.

Por ello, la declaración del estado de emergencia comprende un proceso agravado para garantizar la protección de los derechos humanos. Al finalizar, serán evaluadas las medidas implementadas para determinar si se reconocen como una medida de suspensión justificada de los derechos humanos o son una restricción desproporcional.

### III. LA EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19 ANTE EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL

El SARS-CoV-2 (COVID-19) incentivó a que las naciones se declararan en emergencia sanitaria para proteger la salud a sus ciudadanos, ante el inminente riesgo de contagio. México no fue la excepción, y las medidas fueron tomadas tanto por el poder ejecutivo como por el poder judicial en sus respectivas competencias.

#### *1. Medidas del poder ejecutivo mexicano ante la emergencia sanitaria por COVID-19*

Ante situaciones de emergencia, según el artículo 29 de la Constitución mexicana y el artículo 27 del Pacto de San José, el poder ejecutivo puede tomar medidas de atención mediante la implementación de políticas públicas encaminadas a la salvaguarda de la sociedad, siempre y cuando observe los principios mínimos que permiten la tutela de la dignidad humana, recogidos en el parámetro de control de regularidad constitucional.

---

28 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Espinoza González Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párr. 117. Noviembre 20 de 2014. Serie C N.º 289.

En situaciones de emergencia, las políticas públicas que desarrolle el poder ejecutivo deben incentivar las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía de aquellos derechos humanos que no pueden restringirse o suspenderse. Además, deben evitar la regresividad de los derechos humanos mediante medidas que resulten desproporcionales ante la emergencia que justifica el estado de excepción<sup>29</sup>.

Debido al riesgo sanitario que representó la COVID-19 en México, el 23 de marzo de 2020 el Consejo de Salubridad General, dependiente de la Presidencia de la República, reconoció la pandemia ocasionada por dicho virus como una situación grave; esta fue la primera respuesta para la atención de la emergencia sanitaria en el país, y el acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación<sup>30</sup>.

El acuerdo consta de cuatro partes: expositiva, considerativa, acuerdo y transitorios. El apartado del acuerdo consta de cinco artículos por los cuales se declara a la COVID-19 como enfermedad grave, con la finalidad de habilitar a la Secretaría de Salud para que establezca las medidas necesarias que permitan prevenir y controlar la pandemia.

A pesar de ello, el reconocimiento de la COVID-19 como enfermedad grave no restringió o suspendió ningún derecho, sino que representó solamente un ejercicio administrativo completamente orgánico, el cual no consideró el alcance del derecho humano a la salud. Máxime cuando su integración dependió de las fuentes de derecho interno y de derecho internacional. Para concretizar dicho derecho, hubo situaciones que significaron su restricción.

El reconocimiento de la COVID-19 como enfermedad grave sustentaría, posteriormente, la declaración de emergencia sanitaria por fuerza mayor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2020 por el Consejo de Salubridad General<sup>31</sup>. El acuerdo por el cual se declaró la emergencia sanitaria consta de dos artículos: el primero se limita a declarar como contingencia sanitaria por fuerza mayor *per se*; y el segundo le otorga facultades amplias a la Secretaría de Salud para imponer medidas con las cuales enfrentar la situación de emergencia.

La trascendencia de este acuerdo consistió en una declaración completa de emergencia sanitaria, la cual fue prevista por el artículo 29 de la Constitución

29 Julieta Morales Sánchez. *POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS*. Editorial Porrúa; Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. (2020). Pág. 179.

30 Consejo de Salubridad General. Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia. 23 de marzo de 2020.

31 Consejo de Salubridad General. Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). 30 de marzo de 2020.

mexicana y por el artículo 27 del Pacto de San José. El acuerdo citado representó el primer requisito para la declaración del estado de emergencia, que consistió en la publicación del acuerdo respectivo con una vigencia determinada. La vigencia original de esta medida correspondería hasta el 30 de abril de 2020.

Ante dicha declaración, el 31 de marzo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, por parte de la Secretaría de Salud, el “acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2”<sup>32</sup>.

Estas medidas corresponden a las acciones que el Estado mexicano consideró idóneas para atender la emergencia sanitaria. No obstante, fueron estudiadas a partir de la competencia que tiene el ejecutivo para realizar dicha declaración, sin observar el contenido del parámetro de control de regularidad constitucional, con lo que implementaron suspensiones a derechos sin proporción alguna. La suspensión de derechos por este acuerdo consistió en lo siguiente:

- a) Suspensión de actividades *no esenciales*
- b) Clasificación de actividades en esenciales y no esenciales
- c) Restricción a la libertad de tránsito<sup>33</sup>

Empero, las suspensiones en su mayoría fueron establecidas al clasificar cuáles actividades fueron consideradas esenciales y cuáles no. De conformidad con el acuerdo publicado, se consideraron actividades esenciales:

- a) Actividades médicas
- b) Farmacéutica
- c) Industria médica
- d) Manejo de residuos
- e) Limpieza y desinfección
- f) Seguridad pública
- g) Sector financiero
- h) Hacienda Pública
- i) Industria energética
- j) Seguridad privada
- k) Guarderías

---

32 Secretaría de Salud. Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. 31 de marzo de 2020.

33 *Id.*

- l) Asilos
- m) Centros de Justicia para la Mujer
- n) Telecomunicaciones
- o) Logística
- p) Sector alimenticio
- q) Programas sociales<sup>34</sup>

La clasificación de las actividades como esenciales y no esenciales representó un acto arbitrario, puesto que la Secretaría de Salud nunca expuso cuáles fueron los criterios para decidir dicha clasificación. De tal modo, restringieron los demás derechos, pues ciertas actividades por las que se ejercen otros derechos humanos fueron clasificadas como no esenciales; esto ocurrió con el derecho al trabajo, que se suspendió cuando involucrara a aquellas actividades señaladas como no esenciales.

Por último, como medida para disminuir el riesgo ocasionado por la emergencia sanitaria, el 14 de mayo de 2020 la Secretaría de Salud publicó la “metodología del semáforo”<sup>35</sup> en el Diario Oficial de la Federación. En el referido acuerdo, se estableció un sistema escalonado para el regreso de las actividades normales, así como una estrategia que permitiera distinguir el impacto de la emergencia sanitaria. Sin embargo, dicho protocolo no contuvo una perspectiva de derechos humanos, y reforzó las anteriores restricciones y suspensiones sin justificación alguna para sustentar dicha medida ante alternativas que pudieron haberse implementado.

Lo anterior implica una clara ineficacia del parámetro de control de regularidad constitucional ante la ausencia de una “fundamentación iusfundamentalmente correcta”<sup>36</sup> por parte del poder ejecutivo, que permitiera discernir la proporcionalidad del contenido del parámetro de control de regularidad ante las suspensiones elaboradas por la emergencia sanitaria. Su finalidad es la aplicación inmediata de los principios de derechos humanos en todos los procesos para su mayor satisfacción, sometiendo a toda autoridad a las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía, así como no tomar medidas regresivas que impliquen la disminución del goce de derechos.

---

34 *Id.* Artículo 1, fr. II.

35 Secretaría de Salud. Acuerdo por el que se Establece una Estrategia para la Reapertura de las Actividades Sociales, Educativas y Económicas, así como un Sistema de Semáforo por Regiones para Evaluar Semanalmente el Riesgo Epidemiológico Relacionado con la Reapertura de Actividades en cada Entidad Federativa, así como se Establecen Acciones Extraordinarias. 14 de mayo de 2020.

36 Robert Alexy, *supra*, nota 6. Pág. 52.

## A. Medidas del poder judicial mexicano ante la emergencia sanitaria por COVID-19

La facultad para emitir la declaración de estado de emergencia ante una crisis sanitaria corresponde al poder ejecutivo, con la aprobación del Congreso de la Unión. Ante ello, quien tiene facultades para emitir acuerdos con los cuales atender dicha situación es el poder ejecutivo. A pesar de ello, en México el poder judicial Federal emitió su propio lineamiento en el Acuerdo General 05/2020<sup>37</sup>.

En dicho acuerdo, trasciende el artículo 7 que estipula que ante la situación de emergencia por la COVID-19 se suspenderán las visitas a los órganos jurisdiccionales y no correrán plazos dentro de los asuntos que fueron avocados con antelación a la situación de emergencia sanitaria.

La suspensión de las visitas y de los términos significó una limitación al derecho de la tutela judicial efectiva, mediante procesos que esclarezcan los hechos que les ocasionan una afectación en su esfera jurídica. Este derecho impone un deber negativo y uno positivo al poder judicial:

[...] la tutela judicial efectiva engendra un deber negativo para que los órganos del Estado se abstengan de obstaculizar a los gobernados la posibilidad de dilucidar sus pretensiones jurídicas, así como un deber positivo consistente en facilitarles el acceso a la justicia. También se ha determinado que el artículo 17 constitucional garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y de promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas.<sup>38</sup>

A pesar de la declaración de emergencia sanitaria ante la COVID-19, el Poder Judicial Federal emitió un acuerdo que restringió el derecho a la tutela judicial efectiva. Justificó dicha determinación con el brote de la enfermedad y las mejores prácticas

---

37 Consejo de la Judicatura. Acuerdo General 05/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, Relativo a las Medidas de Contingencia en las Áreas Administrativas del Propio Consejo por el Fenómeno de Salud Pública Derivado del Virus COVID-19. 17 de marzo de 2020.

38 Juan N. Silva Meza y Fernando Silva García. **DERECHOS FUNDAMENTALES. BASES PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA MEXICANA**. 3.ª edición. Editorial Porrúa. (2019). Pág. 705.

sanitarias contenidas en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, sin especificar cuáles son las recomendaciones que contienen dichas prácticas.

Ante ello, se consideró fundado el acuerdo plenario sin establecer el peso de dichas medidas mediante juicio de ponderación, las cuales resultaron excesivas para la protección del derecho a la salud en disminución del derecho a la tutela judicial efectiva, por carecer de una razón suficiente para sustentarlo.

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación, que tiene a su cargo la interpretación de la Constitución y, consecuentemente, del parámetro de control de regularidad, no se adecúa al contenido del artículo 29 de la Constitución mexicana, el cual establece que no puede suspenderse ningún derecho que conforme una garantía judicial, como es el caso de la tutela judicial efectiva<sup>39</sup>.

Esto provocó que el garante de la Constitución dentro de un estado de emergencia considerara que el derecho a la salud tiene prelación frente a aquellos derechos que el propio parámetro de control de regularidad considera que no pueden suspenderse.

El Poder Judicial de la Federación emitió el Acuerdo General 13/2020, del pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado de la COVID-19. Con este acuerdo, implementó mecanismos que permitieran continuar con las labores judiciales para garantizar, de conformidad con las circunstancias existentes, la impartición de justicia y no vulnerar el derecho de las personas a ser oídas y vencidas en situaciones de emergencia sanitaria. En tales situaciones, la garantía jurisdiccional adquiere una doble carga: por ser la protectora de los derechos humanos y el control ante situaciones de emergencia<sup>40</sup>.

Por último, con fecha 28 de julio de 2020, el Poder Judicial de la Federación emitió el Acuerdo 21/2020, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por la COVID-19<sup>41</sup>. En dicho acuerdo, se establecieron lineamientos para la continuidad de la actividad jurisdiccional y se les brindó a las personas una garantía de la tutela judicial efectiva. Dicho acuerdo

---

39 Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

40 Consejo de la Judicatura Federal. Acuerdo General 13/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, Relativo al Esquema de Trabajo y Medidas de Contingencia en los Órganos Jurisdiccionales por el Fenómeno de Salud Pública Derivado del Virus COVID-19. 8 de junio de 2020.

41 Consejo de la Judicatura Federal. Acuerdo General 21/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, Relativo a la Reanudación de Plazos y al Regreso Escalonado en los Órganos Jurisdiccionales ante la Contingencia por el Virus COVID-19. 28 de julio de 2020.

permite el acceso a la justicia en el estado de emergencia y que se satisfaga con las condiciones que existen frente a la COVID-19.

A pesar de que se establecieron lineamientos para la impartición de justicia en el estado de emergencia, el Poder Judicial de la Federación, al comienzo de la pandemia, suspendió sus funciones jurisdiccionales cuando las actividades jurisdiccionales eran fundamentales para la preservación del Estado de Derecho ante las emergencias. Con ello, se sobrepuso el derecho a la salud sobre la tutela judicial, sin mediar juicio de ponderación para determinar la prevalencia del primer derecho sobre el segundo.

## IV. CONFLICTOS DEL MODELO CONSTITUCIONAL MEXICANO EN TIEMPOS DE LA COVID-19

Cualquier emergencia exige que el Gobierno tome decisiones prontas para contener la situación que pone en riesgo a la sociedad y al Estado de Derecho. Tales decisiones deben observar el contenido del parámetro de control de regularidad para garantizar la menor afectación a los derechos humanos. Sin embargo, la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 demostró que estas situaciones pueden originar conflictos para el cumplimiento del parámetro, restando eficacia a los derechos humanos y en el interior de las garantías judiciales.

### *1. Conflictos respecto a la eficacia del parámetro de control de regularidad*

La eficacia del parámetro de control de regularidad tiene relación directa con la satisfacción de los derechos que lo conforman. El cumplimiento eficaz de estos derechos se relaciona con el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos<sup>42</sup>.

Al estar supeditado al cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, cumplir estas disposiciones conlleva la eficiencia de los principios de derechos humanos. Esta eficiencia es comprendida como la realización de los objetivos contenidos en las disposiciones normativas de manera razonable<sup>43</sup>. Significa que la materialización de los derechos debe realizarse bajo las condiciones existentes, siendo que en

---

42 Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

43 José Luis Serrano. VIGENCIA Y VALIDEZ. LA APORTACIÓN GARANTISTA A LA TEORÍA DE LA NORMA JURÍDICA. Trotta. (1999). Pág. 22.

el estado de emergencia deben desarrollarse considerando las limitantes imperantes que ponen en riesgo el Estado de Derecho.

Cuando el Estado se enfrenta a acontecimientos que implican una lesión al orden público, a la paz y a la sociedad, los principios de derechos humanos adquieren un papel importante, con lo que representan un modelo para el desarrollo de cualquier política pública que vaya a implementarse para contrarrestar los efectos de dicha situación.

Lo anterior se debe al alcance del parámetro de control de regularidad, que consiste en un arquetipo cuya función es establecer bases para la realización de un mandato de autoridad que, por medio de la comparación, describe los elementos que sirven para ejercer un control de la regularidad constitucional y convencional en las decisiones tomadas dentro de su ámbito de competencia<sup>44</sup>.

Por lo anterior, si la prescripción de este tipo de derechos consiste en “normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes<sup>45</sup>”, en situaciones de emergencia los derechos humanos deben ser cumplidos mediante las condiciones fácticas y jurídicas que permitan el disfrute de los derechos disminuyendo el peligro inminente.

La experiencia mexicana frente a la emergencia sanitaria demostró que las autoridades actúan bajo el esquema de los policías en el interior del Estado, y se orientan a conseguir la felicidad de los ciudadanos mediante medidas que pueden implicar una restricción o suspensión de derechos<sup>46</sup>, justificados en la persecución de una finalidad distinta a aquellas positivizadas en el sistema jurídico.

Muestra de ello es el “semáforo rojo” publicado por la Secretaría de Salud. La intención de la medida consistió en elaborar un proceso que permitiera la reincorporación a las actividades anteriores a la emergencia sanitaria, sacrificando el disfrute de los derechos humanos que por la pandemia fueron disminuidos por maximizar el peso del derecho a la salud.

El problema de dichas medidas consiste en que el poder ejecutivo, dentro de su esfera de actuaciones, emitió medidas inobservando el principio de razonabilidad que reviste toda decisión administrativa, con lo cual provocó que aquellas se convirtieran en decisiones arbitrarias en perjuicio del Estado de Derecho y de las personas.

El principio de razonabilidad en el derecho mexicano lo podemos encontrar en el artículo 1 de la Constitución. Al disponer que solamente podrán ser restringidos o

---

44 César Astudillo. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL. ESTUDIOS SOBRE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Tirant lo Blanch. (2019). Pág. 269.

45 Robert Alexy, *supra*, nota 6. Pág. 67.

46 Gustavo Zagrebelsky. EL DERECHO DÚCTIL. LEY, JUSTICIA Y DERECHOS. 10.ª edición. Trotta. (2011). Pág. 21.

suspendidos los derechos bajo las condiciones que impone la misma Constitución, ninguna autoridad puede modificar las disposiciones contenidas en ellas y de aquellas reconocidas con el mismo nivel, más que por los casos previstos para el estado de emergencia<sup>47</sup>.

Este principio constriñe cualquier decisión que tome la autoridad y debe sustentar razones suficientes en el sistema jurídico, con fundamento en la construcción escalonada que los vincula con las disposiciones de derechos sustantivos<sup>48</sup>. Por eso, la necesidad se justifica en relación con la integración de la norma de derechos humanos, que otorga una carga sobre la actuación de la autoridad.

El discurso de la autoridad plebiscitaria es superado ante el nuevo paradigma constitucional mexicano, puesto que el resultado del reconocimiento de las normas de derechos humanos para la integración de un parámetro obliga a la autoridad a preferir su desarrollo sobre la solución de problemas fácticos.

Dicha preferencia se justifica en lo siguiente: en los Estados constitucionales las autoridades deben fidelidad al contenido constitucional<sup>49</sup>, porque los poderes nacen en la Constitución y el mismo ordenamiento que los habilita para sus funciones les impone la carga de guardarla y hacerla guardar<sup>50</sup>, teniendo que regirse por ella al momento de elaborar cualquier política pública.

Entonces, las medidas implementadas por el poder ejecutivo colisionan con el contenido del modelo constitucional ante la disminución de la eficiencia del parámetro de control de constitucionalidad, cuando emiten medidas restrictivas y suspensivas de derechos sin razón suficiente, las cuales ocasionaron la disminución de la satisfacción de derecho durante la emergencia nacional suscitada por la COVID-19.

---

47 Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

48 Juan Carlos Cassagne. *LOS GRANDES PRINCIPIOS DEL DERECHO*. Temis. (2018). Pág. 154.

49 Gerardo Eto Cruz. *ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL AMPARO: LOS DERECHOS HUMANOS Y OTROS CONCEPTOS AFINES*. Derecho Global. (2019). Pág. 19.

50 La vinculación entre el poder ejecutivo y la Constitución se debe a una doble vinculación: la primera tiene relación con las obligaciones que tiene frente a los derechos humanos que le imponen límites a su poder; el segundo consiste en la protesta que hace el titular del ejecutivo de guardar y hacer guardar la Constitución. *Cfr.* Artículos 1 y 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 2. Conflictos sobre las garantías judiciales del parámetro de regularidad

El Poder Judicial de la Federación representa la garantía jurisdiccional de la Constitución. Es el poder a cargo de ejercer el control de constitucionalidad de los actos de autoridades para asegurar el ejercicio regular de sus atribuciones<sup>51</sup>.

Por ello, en las declaraciones de emergencia por las que se restringen o suspenden derechos se le otorga una participación importante, porque durante la vigencia del estado de emergencia deben garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, y al término de ella, deberán evaluar la constitucionalidad de las medidas implementadas durante el periodo en el que la emergencia representó un peligro para el orden público, la sociedad y la paz.

Durante los estados de emergencia, se refuerza el acceso a los procedimientos judiciales, porque por medio de ellos se garantizan los derechos y las libertades materiales de las personas, con resultados justos e imparciales en el ejercicio y la protección de sus derechos<sup>52</sup>. Dada la importancia de esta actividad, no puede suspenderse, porque crearía condiciones para la vulneración de los derechos ante la ausencia de un organismo expedito para la solución de conflictos.

Sin embargo, al comienzo de la emergencia declarada por la pandemia de COVID-19, se suspendieron las actividades del órgano encargado de la revisión constitucional de los actos de las autoridades, lo cual resultó en la ineficacia del acceso a un recurso sencillo, que ampara en contra de los actos de gobierno que transgreden derechos humanos.

La suspensión de las actividades jurisdiccionales hizo que las situaciones *de facto* que representan violaciones a los derechos humanos protegidos por el parámetro de constitucionalidad perduraran por el tiempo en que dejaron de impartir justicia. Además, durante dicho periodo, los tribunales no fueron expeditos frente a aquellos actos suscitados durante la emergencia sanitaria, con lo que impidieron que las personas ejercieran su derecho a la tutela judicial efectiva y ocasionaron que la tutela de derechos disminuyera.

Sin embargo, en todo Estado constitucional debe garantizarse la permanencia de un órgano jurisdiccional que pueda resolver las controversias iniciadas antes y durante los periodos de emergencia. El desarrollo del contenido del parámetro de control de regularidad depende de la existencia de un tribunal constitucional, cuya garantía

51 Hans Kelsen. LA GARANTÍA JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN (LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL). Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. (2016). Pág. 10.

52 Juan Antonio Cruz Parceró. EL LENGUAJE DE LOS DERECHOS. ENSAYO PARA UNA TEORÍA ESTRUCTURAL DE LOS DERECHOS. Trotta. (2012). Pág. 90.

judicial verifique la validez del acto ante cualquier controversia en que se encuentre inmiscuido un derecho sustantivo.

La permanencia de las actividades del Poder Judicial de la Federación permite que, por conducto de sus resoluciones, los principios del parámetro de control de regularidad se concreten y, con ello, cobren vigencia en el interior del Estado de Derecho. Por ello, sin la garantía judicial, los derechos carecen de un elemento indispensable para la concretización y vigencia dentro de los actos orgánicos del Estado, en especial ante situaciones de peligro para el orden público, la paz y la sociedad.

Por ello, la suspensión de actividades del Poder Judicial de la Federación representó la disminución completa de la protección judicial del parámetro de control de regularidad constitucional y del Estado de Derecho. A su vez, esto comprometió el Estado de Derecho por la ausencia de un poder que sirviera de contrapeso al poder político, y permitió la violación a los derechos humanos por conducto de la restricción y suspensión de derechos en el estado de emergencia.

Lo anterior significó un conflicto en el modelo constitucional, porque durante el periodo de emergencia sanitaria por la COVID-19, el órgano encargado de controlar la regularidad constitucional dejó de ejercer sus funciones. Por lo tanto, en este periodo se impuso la ley del más fuerte, cuando la tendencia del parámetro de constitucionalidad es la preeminencia de la ley del más débil<sup>53</sup>.

## V. CONCLUSIONES

La emergencia sanitaria originada por la COVID-19 representó una disminución para los derechos del parámetro de control de regularidad constitucional, debido a la errónea prelación del derecho a la salud sobre el resto de los derechos. Sin embargo, el conflicto se debió a que las autoridades inobservaron el parámetro de control como un conjunto de índole procesal, cuyo contenido irradia a todas las autoridades que deben ajustar sus actuaciones a su contenido para afectar en la menor medida posible a los derechos que no pueden ser suspendidos en el estado de emergencia.

Ante las emergencias que pongan en peligro el orden público, la paz y la sociedad, las medidas deben tomarse de manera racional, proporcionando y ponderando cada decisión con el denso contenido del parámetro de control de regularidad. Esto impone al Estado el deber de considerar los principios de derechos humanos como contenidos que no asumen un carácter absoluto como el derecho a la salud, sino que

---

53 Luigi Ferrajoli, *supra*, nota 24. Págs. 51-52.

cada uno es compatible con los demás por su ductilidad<sup>54</sup>, y se debe afectar en la menor medida de lo posible para el goce de los demás derechos.

De lo contrario, el Estado de Derecho correrá peligro, debido a las decisiones tomadas ante una emergencia. Si no acatan los límites que representa el parámetro de control de regularidad, tales decisiones causarán la imposición del autoritarismo, justificadas en la necesidad de preservar el orden público, la paz y la sociedad sobre las normas de derechos humanos que fueron reconocidas como parte del mismo ordenamiento jurídico.

## VI. REFERENCIAS

Adán Maldonado Sánchez. EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO. HACIA SU INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN. Tirant lo Blanch. (2019).

Aharon Barak. PROPORCIONALIDAD. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SUS RESTRICCIONES. Palestra. (2021).

Andrés Gil Domínguez. ESCRITOS SOBRE NEOCONSTITUCIONALISMO. Ediar. (2009).

Carlos Bernal Pulido. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD COMO CRITERIO PARA DETERMINAR EL CONTENIDO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULANTES PARA EL LEGISLADOR. 4.ª edición. Editorial Universidad Externado de Colombia. (2014).

César Astudillo. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL. ESTUDIOS SOBRE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Tirant lo Blanch. (2019).

Congreso Constituyente. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 5 de febrero de 1917.

Consejo de la Judicatura. Acuerdo General 05/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, Relativo a las Medidas de Contingencia en las Áreas Administrativas del Propio Consejo por el Fenómeno de Salud Pública Derivado del Virus covid-19. 17 de marzo de 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/xJ91K6j>

Consejo de la Judicatura Federal. Acuerdo General 13/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, Relativo al Esquema de Trabajo y Medidas de Contingencia en los Órganos Jurisdiccionales por el Fenómeno de Salud Pública Derivado del Virus covid-19. 8 de junio de 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/cJ91VJ6>

---

54 Gustavo Zagrebelsky, *supra*, nota 46. Pág. 14.

Consejo de la Judicatura Federal. Acuerdo General 21/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, Relativo a la Reanudación de Plazos y al Regreso Escalonado en los Órganos Jurisdiccionales ante la Contingencia por el Virus COVID-19. 28 de julio de 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/eJ912dZ>

Consejo de Salubridad General. Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia. 23 de marzo de 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/CJ916o7>

Consejo de Salubridad General. Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). 30 de marzo de 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/wJ90uVf>

Gerardo Eto Cruz. ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL AMPARO: LOS DERECHOS HUMANOS Y OTROS CONCEPTOS AFINES. Derecho Global. (2019). Pág. 19.

Gustavo Zagrebelsky. EL DERECHO DÚCTIL. LEY, JUSTICIA Y DERECHOS. 10.ª edición. Trotta. (2011).

Gustavo de Silva Gutiérrez. DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHOS HUMANOS. Tirant lo Blanch. (2021).

Hans Kelsen. LA GARANTÍA JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN (LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL). Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. (2016).

Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona. LAS REFORMAS EN DERECHOS HUMANOS, PROCESOS COLECTIVOS Y AMPARO COMO NUEVO PARADIGMA CONSTITUCIONAL. Editorial Porrúa. (2015).

H. L. A. Hart. EL CONCEPTO DE DERECHO. 3.ª edición. Abeledo Perrot. (2012).

Humberto Nogueira Alcalá. DERECHOS FUNDAMENTALES, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD DE DERECHOS, DIÁLOGO JURISPRUDENCIAL Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. Ubuji. (2014).

Irving M. Copi y Carl Cohen. INTRODUCCIÓN A LA LÓGICA. 2.ª edición. Limusa (2014).

José Luis Serrano. VIGENCIA Y VALIDEZ. LA APORTACIÓN GARANTISTA A LA TEORÍA DE LA NORMA JURÍDICA. Trotta. (1999).

Juan Antonio Cruz Parceró. EL LENGUAJE DE LOS DERECHOS. ENSAYO PARA UNA TEORÍA ESTRUCTURAL DE LOS DERECHOS. Trotta. (2012). Pág. 90.

- Juan Carlos Cassagne. LOS GRANDES PRINCIPIOS DEL DERECHO. Temis. (2018).
- Juan N. Silva Meza y Fernando Silva García. DERECHOS FUNDAMENTALES. BASES PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA MEXICANA. 3.ª edición. Editorial Porrúa. (2019).
- Julieta Morales Sánchez. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS. Editorial Porrúa; Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. (2020).
- Luigi Ferrajoli. DEMOCRACIA Y GARANTISMO. 2.ª edición. Editorial Trotta. (2010).
- Organización de Estados Americanos (OEA). CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA. 22 de noviembre de 1969.
- Robert Alexy. TEORÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. 2.ª edición. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (2014).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. DERECHOS HUMANOS TANTO DE FUENTE CONSTITUCIONAL COMO CONVENCIONAL Y PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. CONTRADICCIONES DE TESIS 293/2011 Y 21/2011. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2017).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011. (M.P. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; septiembre 3 de 2013). Disponible en: <https://cutt.ly/wJ90a3A>
- Riccardo Guastini. INTERPRETAR Y ARGUMENTAR. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (2014).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia P./J. 20/2014(10a). 25 de abril de 2014. Disponible en: <https://cutt.ly/6J90kBZ>
- Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez. LA REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (2009-2011). 3.ª edición. Editorial Porrúa. (2013).
- Secretaría de Salud. Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. 31 de marzo de 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/rJ90nwV>
- Secretaría de Salud. Acuerdo por el que se Establece una Estrategia para la Reapertura de las Actividades Sociales, Educativas y Económicas, así como un Sistema de Semáforo por Regiones para Evaluar Semanalmente el Riesgo Epidemiológico Relacionado con la Reapertura de Actividades en cada Entidad Federativa, así como se Establecen Acciones Extraordinarias. 14 de mayo de 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/oJ90WiK>