

*Acción de Inconstitucionalidad Local (AIL-3/2020)*

*Asunto: Se presenta Memorial de Amicus Curiae*

*Torreón, Coahuila a 6 de mayo de 2020*

Comparecemos ante este H. Tribunal Constitucional del Estado de Coahuila con el fin de presentar este memorial de Amicus Curiae relativo a la Acción de Inconstitucionalidad Local (AIL-3/2020) en contra del “Decreto por el que se emiten las disposiciones relativas a la movilidad de las personas en el Estado de Coahuila de Zaragoza durante la contingencia COVID-19” emitido por el Ing. Miguel Ángel Riquelme Solís en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza, y rubricado por el Ing. José María Frausto Siller en su carácter de Secretario de Gobierno, así como por el Dr. Roberto Bernal Gómez en su carácter de Secretario de Salud, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, tomo CXXVII, número 32, el día miércoles 22 de abril del 2020, el cual entró en vigor 3 días después.

#### **1. Presentación e interés en el asunto**

El **Programa de Derechos Humanos y Educación para la Paz de la Universidad Iberoamericana Torreón**, establecido en 1999, es un espacio académico interdisciplinario y plural que busca incidir, mediante la investigación, la difusión, la educación y la promoción del debate, en la creación y consolidación de una cultura de derechos humanos que cruce todos los ámbitos de la vida política y social en México.

El **Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi A.C.**, es una organización no gubernamental de defensa y promoción de los derechos humanos fundada en abril de 1999 en Torreón, Coahuila. El Centro de Derechos Humanos se constituye con figura jurídica a partir de del mes de junio del año 2004. La promoción, educación y cultura de los Derechos Humanos, así como también la defensoría y denuncia, son las líneas principales de trabajo que impulsa el Centro.

El **Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (Centro Prodh)** es una organización no gubernamental de defensa y promoción de los derechos humanos, fundada por la Provincia Mexicana de la Compañía de Jesús (Jesuitas) en 1988.

Desde septiembre de 2001, el Centro Prodh cuenta con Estatus Consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. De igual manera, la institución es reconocida como Organización Acreditada ante la Organización de Estados Americanos desde 2004. Por su labor en la defensa de víctimas de violaciones a derechos humanos, el Centro Prodh ha recibido diversos premios y reconocimientos. En su labor de representación legal gratuita de personas que han sido víctimas de violaciones graves a derechos humanos, el Centro Prodh ha acompañado casos que han sentado precedentes relevantes respecto a la protección y vigencia de los derechos humanos, tanto a nivel nacional, como internacional en el Sistema Interamericano de derechos humanos (en los casos “Mujeres de Atenco” y “Campesinos Ecologistas”).

El Centro Prodh ha representado legalmente casos de graves violaciones a Derechos Humanos (como desaparición forzada, tortura, en énfasis en tortura sexual y ejecuciones arbitrarias), así como casos de detenciones arbitrarias, abuso de la fuerza y criminalización, cometidas por elementos de seguridad y otras autoridades tanto a nivel municipal, estatal, así como federal. Los casos que ha acompañado el Centro Prodh han sentado precedentes relevantes respecto a la protección y vigencia de los derechos humanos. Por ejemplo en el caso de Mónica Esparza, mujer que fue detenida junto con su pareja y hermano en Torreón, Coahuila, sobreviviente de tortura sexual y que recientemente fue absuelta después de pasar 7 años en injusta prisión.

Como obras de la Provincia Mexicana de la Compañía de Jesús, el Programa de Derechos Humanos de la Ibero Torreón, el Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi y el Centro Prodh colaboramos de manera activa en la promoción y defensa de los Derechos Humanos en la región.

Por ello, tenemos conocimiento y experiencia en el ámbito de defensa, promoción y protección de los derechos humanos, conscientes de las consecuencias que genera en las personas su vulneración y comprometidas con lograr la vigencia de los derechos tanto en los instrumentos legales como en su aplicación. Por tal motivo, nuestro interés es que la resolución del presente asunto mantenga los más altos estándares en materia de derechos humanos, para no violentar los derechos humanos de las y los coahuilenses. Esperamos que los argumentos presentados sean de utilidad.

## **2. Antecedentes**

### **2.1. Contexto nacional**

México enfrenta una situación de emergencia sanitaria, derivada de la pandemia ocasionada por el nuevo coronavirus SARS-CoV2. Por esta razón, el Consejo de Salubridad General (CSG), como máxima autoridad en materia de salubridad, emitió cuatro decretos<sup>1</sup> en los que reconoció a la Pandemia generada por COVID-19 como emergencia sanitaria de fuerza mayor, y estableció acciones encaminadas a proteger la salud de la población en general. Dichas medidas, “deberán aplicarse con estricto respeto a los derechos humanos de todas las personas”<sup>2</sup>.

Así pues, algunas de las medidas establecidas para todo el territorio nacional son las siguientes: suspensión de actividades laborales, educativas y recreativas, permitiendo únicamente la realización en actividades de interés público y que sean consideradas esenciales para el país, por ejemplo, actividades de la rama médica, seguridad ciudadana, impartición de justicia, protección civil y actividades de los sectores considerados fundamentales para la economía nacional, entre otras. Asimismo, se exhorta a toda la población a que cumpla con el resguardo domiciliario corresponsable, lo cual implica limitar de manera voluntaria la propia movilidad el mayor tiempo posible. Así como limitar reuniones de más de 30 personas y tomar medidas preventivas como el lavado de manos y uso de alcohol.

No obstante, el marco jurídico anterior, algunos Gobernadores y Presidentes Municipales de diversas entidades federativas, han emitido decretos, por medio de los cuales establecen medidas que restringen derechos en mayor medida que lo previsto por el CSG, e incluyen sanciones, en su mayoría desproporcionadas, por el incumplimiento de las medidas.

Además, no cuentan con controles democráticos ni mecanismos de rendición de cuentas que garanticen el acceso a la información y que permitan evaluar dichas medidas. En general, dichos decretos restringen o limitan el ejercicio del derecho a la libertad personal, al libre tránsito, a la libertad de reunión, entre otros derechos humanos.

La limitación de estos derechos se enmarca en una serie de acciones ejecutivas como las siguientes: toques de queda, filtros sanitarios, multas administrativas y arrestos de hasta 36 horas. En los casos

---

<sup>1</sup> Las fechas de los decretos emitidos por la Secretaría de Salud son: 27 de marzo, 30 de marzo, 31 de marzo y 21 de abril del presente año.

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2”, consultado el 4 de mayo del 2020 en la siguiente dirección electrónica:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020)

más extremos, y contraviniendo la exigencia de la temporalidad e idoneidad de las medidas, se ha reformado el Código Penal para establecer penas de hasta cinco años de prisión y multas de cuarenta y tres mil pesos para aquellos ciudadanos que no acaten las disposiciones del aislamiento obligatorio<sup>3</sup>.

Preocupados por las posibles violaciones a los derechos humanos de la población, ya que varios decretos contemplan medidas que implican “el uso de la fuerza sin controles civiles adecuados y la militarización de la seguridad, de los esquemas de protección de la asistencia sanitaria”<sup>4</sup>, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, así como la Oficina de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos en México, han elaborado una serie de recomendaciones para que toda autoridad incluya el enfoque de derechos humanos en las medidas extraordinarias que adopten en el contexto de la pandemia, además de garantizar el acceso a la salud, señalan de manera clara que toda medida que se adopte y que restrinja derechos debe cumplir con el test de proporcionalidad: estar establecida en ley, tener un fin legítimo, ser idónea, necesaria, proporcional, así como tener una temporalidad limitada y estar basada en criterios científicos. También debe ser ampliamente difundida y considerar a grupos en situación de vulnerabilidad.<sup>5</sup>

## **2.2. Contexto de las violaciones a los derechos humanos en el estado de Coahuila**

Frente a la preocupación de posibles violaciones a los derechos humanos derivadas de la aplicación de los decretos emitidos por el Ejecutivo del estado de Coahuila ante la emergencia sanitaria, es relevante señalar que, existen antecedentes de violaciones a derechos humanos cometidas por

---

<sup>3</sup> La Jornada, “Reforman código penal de Querétaro para castigar a quien viole cuarentena”, consultado el 4 de mayo del 2020 en la siguiente dirección electrónica: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/04/30/reforman-21-articulos-del-codigo-penal-local-de-queretaro-942.html>

<sup>4</sup> Ver principio de proporcionalidad en OACNUDH, “Directrices de derechos humanos para medidas de emergencia durante la pandemia COVID-19 en México” consultado el 4 de mayo del 2020 en la siguiente dirección electrónica: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/20200428\\_Gua-mnima-para-atender-la-pandemia-por-COVID\\_ONUDH-Mex.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20200428_Gua-mnima-para-atender-la-pandemia-por-COVID_ONUDH-Mex.pdf)

<sup>5</sup> Secretaría de Gobernación, “Da a conocer Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración guía para las medidas por el coronavirus COVID-19”, consultado el 4 de mayo del 2020 en la siguiente dirección electrónica: <https://www.gob.mx/segob/prensa/da-a-conocer-subsecretaria-de-derechos-humanos-poblacion-y-migracion-guia-para-las-medidas-por-el-coronavirus-covid-19> y; OACNUDH, “Directrices de derechos humanos para medidas de emergencia durante la pandemia COVID-19 en México” consultado el 4 de mayo del 2020 en la siguiente dirección electrónica: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/20200428\\_Gua-mnima-para-atender-la-pandemia-por-COVID\\_ONUDH-Mex.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20200428_Gua-mnima-para-atender-la-pandemia-por-COVID_ONUDH-Mex.pdf)

CIDH. “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”. Resolución 01/2020 de 10 de abril de 2020.

autoridades estatales, lo que agrava aún más, que se tomen medidas que les permitan actuar de manera arbitraria, en particular a los elementos de seguridad pública.

Para muestra de violaciones a derechos humanos documentadas en el estado de Coahuila, se tiene registrado que a partir de 2012 se llevaron a cabo operativos conjuntos entre el Ejército, la Marina, la Policía Federal y agentes de instituciones de seguridad estatales y municipales, en los municipios de la Comarca Lagunera<sup>6</sup>. Para 2013 se llevó a cabo el **“Operativo Laguna Segura”** donde intervinieron fuerzas de seguridad de los tres órdenes de gobierno incluidos militares<sup>7</sup>.

En 2013 se recibieron 985 quejas en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila (CDHEC), de las cuales 273 estaban relacionadas con la Procuraduría General de Justicia del Estado, 235 con Policías Preventivas Municipales y 151 con la Secretaría de Seguridad Pública o Comisión Estatal de Seguridad<sup>8</sup>. De estas, los principales hechos violatorios de derechos humanos fueron la detención arbitraria (249 quejas), tratos crueles, inhumanos o degradantes (82) y el ejercicio indebido de la fuerza pública (45 quejas)<sup>9</sup>

En el municipio de Torreón, entre 2013 y 2018 la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila recibió un total de 8,044 quejas, de las cuales 1,607<sup>10</sup> estaban dirigidas a instituciones encargados de la seguridad pública en el municipio, particularmente, en 507 de estas quejas, la autoridad señalada como responsable fue la Policía Preventiva Municipal en las que fue señalada en 137 casos por realizar detenciones arbitrarias, 98 por lesiones, 76 por ejercicio indebido de la función pública, 13 por incomunicación, 12 por aseguramiento indebido de bienes, 11 por amenazas, 9 por prestación indebida de servicio público, 8 por empleo arbitrario de la fuerza

---

<sup>6</sup> Secretaría de Seguridad Pública Federal (2007), Primer Informe de labores, SSP, México, p. 26.

<sup>7</sup> Segundo Informe de Gobierno del Licenciado Rubén Ignacio Moreira Valdez, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza, noviembre 2013, Pág. 45, <http://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/20132po18.pdf>

<sup>8</sup> Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza, Informe de Labores 2013, Pág. 7. [http://admin.cdhec.org.mx/archivos/pdf/INFORME\\_2013.pdf](http://admin.cdhec.org.mx/archivos/pdf/INFORME_2013.pdf)

<sup>9</sup> Ibidem, p. 46.

<sup>10</sup> Diagnóstico de la Situación que Guarda la Violación de los Derechos Humanos del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza mayo 2013-marzo 2018, pág. 6-10. <http://admin.cdhec.org.mx/archivos/INFORMES/Diagn%C3%B3stico%20CDHEC.pdf>

pública, 7 por tortura, 7 por insuficiente protección de personas, 5 por falsa acusación y 1 por privación a la vida<sup>11</sup>.

### **2.3 Decretos impugnados**

Una vez que el pasado 21 de abril de 2020 el Gobierno Federal declaró el inicio de la Fase 3 de la Epidemia, caracterizada por el ascenso rápido del número de casos de contagios y hospitalizaciones; el Gobierno del Estado de Coahuila implementó medidas de prevención a través de dos decretos publicados en el Diario Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el 22 de abril de 2020 con la finalidad de reducir la propagación del virus, mismos que entraron en vigencia tres días después en atención a lo dispuesto en el tercer transitorio de ambos decretos.

En presente documento, nos referiremos al decreto relacionado con la reducción de la movilidad, el cual señala que en toda la entidad se reducirá la movilidad y el libre tránsito de la población con el objeto de reducir la propagación del virus; que las personas sólo podrá transitar y/o moverse sin ningún tipo de restricción en los siguientes supuestos: a) desempeño de actividades laborales o esenciales (específicamente las señaladas en el decreto de fecha 31 de marzo emitido por la Secretaría de Salud), b) para la asistencia a instituciones de salud, c) para el desempeño de labores de defensa de derechos humanos, periodistas, sindicatos y servicios sociales que brindan asistencia humanitaria y, d) por situaciones especiales justificadas.

Este decreto también establece la instalación de filtros sanitarios en todo el Estado, integrados por personal de salud, de seguridad y de protección civil, y en ellos se podrá: a) preguntar a las personas sus datos generales, destino, ocupación, viajes realizados al extranjero en las últimas fechas, si ha tenido o no síntomas del COVID-19, b) realizar toma de temperatura corporal mediante un termómetro digital. Si es superior a 37 grados, se le volverá a tomar otra vez dentro de 10 minutos. Si persiste se le indicará que regrese a su domicilio particular para su aislamiento; en ese caso se deberá tomar nota de sus datos generales, domicilio donde permanecerá aislado y teléfono, para hacerlo del conocimiento de la autoridad sanitaria, c) si la persona presentar más de 38 grados, y presenta dos síntomas: tos seca, dolor de cabeza, diarrea o dificultad para respirar, deberá

---

<sup>11</sup> Diagnóstico de la Situación que Guarda la Violación de los Derechos Humanos del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza mayo 2013-marzo 2018, pág. 6. <http://admin.cdhec.org.mx/archivos/INFORMES/Diagn%C3%B3stico%20CDHEC.pdf>

realizarse una llamada al 911 para decidir a qué hospital trasladarlo y el personal que estará en el filtro será el responsable de coordinar y verificar el traslado. Respetando las medidas de salubridad.

Así mismo, en el referido decreto se señala que la Secretaría de Seguridad Pública podrá acordar el cierre de carreteras estatales o algunos tramos, así como restringir o no permitir la circulación de vehículos cuando se ponga en riesgo la salud de las personas.

En este contexto, el pasado 29 de abril de 2020, se presentó demanda de acción de inconstitucionalidad por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Coahuila, por considerar que el Decreto por el que se emiten las disposiciones relativas a la movilidad de las personas en el estado de Coahuila de Zaragoza durante la contingencia COVID-19, violenta la Constitución Política local.

A continuación ofrecemos argumentos para ser considerados por este H. Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad de referencia, argumentando la inconstitucionalidad e inconveniencia del referido decreto.

### **3. Sobre las facultades del Gobernador del Estado de Coahuila para emitir el Decreto**

La restricción de derechos está prevista en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>12</sup>, que establece que la restricción o suspensión de derechos, será facultad exclusiva del Presidente de la República, con la aprobación del Congreso. Sobre el particular, los estándares internacionales establecen que, en las decisiones de suspensión o limitación de derechos o estados de excepción, se debe dar aviso formal a los organismos internacionales tanto de Naciones Unidas como a la Organización de Estados Americanos<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Artículo 29 Constitucional: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.”

<sup>13</sup> Las Directrices sobre COVID-19 y derechos Humanos de la ONU, establecen: “El uso de poderes extraordinarios en situaciones de emergencia debe ser declarado públicamente y debería ser notificado a los órganos de tratado correspondientes cuando derechos fundamentales, que incluyen el movimiento, la vida en familia y la asamblea, se vean significativamente limitados.”. Mientras que la CIDH, de acuerdo con el artículo 27 de la Convención

Dicho procedimiento no se ha llevado a cabo en nuestro país, e incluso el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal ha sido enfático en señalar que no se contempla ni nos encontramos ante un estado de excepción o suspensión de garantías<sup>14</sup> por lo que, por parte del Gobierno Federal, no existe una intencionalidad de aplicar el procedimiento de suspensión de derechos contemplado por el artículo 29 constitucional.

Ahora bien, podría argumentarse que lo establecido en los Decretos en cuestión, no se trata de una suspensión de derechos como tal, sino una restricción de ciertos derechos en contexto de emergencia sanitaria, sin que se actualice una suspensión y que por lo tanto no se trate del mecanismo referido. Aún así, se debe analizar si efectivamente el Gobernador tenía facultades para limitar derechos a través de los Decretos en cuestión<sup>15</sup>.

Si bien existen supuestos bajo los cuales se pueden restringir derechos, hay límites constitucionales sobre qué autoridades y bajo qué supuestos están facultados para ello, de acuerdo a las facultades conferidas a cada nivel de gobierno (más allá del contenido de la restricción que se analizará más adelante). La distribución de competencias en los diferentes niveles y órdenes de gobierno busca establecer una estructura de distribución de competencias en las que éstas se complementen y coordinen y en dónde haya claridad de cuáles obligaciones y facultades tiene cada autoridad. Las facultades de las entidades federativas son amplias, sin embargo, en caso de exista una restricción expresa en la Constitución, habrá competencias exclusivas de la Federación, que estarán vedadas para los estados. Más aún, en ciertos contextos, como las emergencias en materia sanitaria, se actualizan reglas de atención, coordinación y límites determinados, como se verá a continuación.

---

Interamericana sobre Derechos Humanos, en su Resolución 1/2020 estableció: “Informar inmediatamente, en casos de suspensión de los derechos humanos, a los demás Estados partes de la Convención Americana, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, sobre las disposiciones cuya aplicación haya sido suspendida, los motivos que hayan suscitado la suspensión y la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.”

<sup>14</sup> De manera reciente, en conferencia de prensa de 26 de abril de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=FoSzrgBJSfg>

<sup>15</sup> Algunos artículos relacionados con la discusión y análisis sobre las facultades de los diferentes órdenes de gobierno en relación con las medidas implementadas en el contexto de COVID-19: Emergencia sanitaria por COVID-19: federalismo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/153>; Federación o estados: ¿quién decide qué derechos se suspenden en la pandemia?, Gonzalo Sánchez de Tagle y Martín Vivanco Lira, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11407>

La forma de organización que como país hemos adoptado, implica que las entidades federativas tienen autonomía mientras no existan restricciones expresas derivadas de facultades que se encuentren constitucionalmente reservadas al órgano federal. En estos supuestos, la Federación es la única que puede llevar a cabo ciertas acciones, y en todo caso, los gobiernos estatales podrán establecer las condiciones necesarias para dar cumplimiento y aplicar las medidas establecidas, en un esquema de coordinación, bajo criterios unificados por la autoridad federal.

En materia de salud, la CPEUM establece este derecho en su artículo 4 y señala, que existe concurrencia entre la Federación y las entidades federativas, por su parte, la Constitución Política del estado de Coahuila, en su artículo 173 Bis, establece el derecho a la prestación de servicios médicos públicos o privados, obteniendo una atención eficiente, oportuna y de calidad.

A su vez, la Ley General de Salud (LGS) prevé que algunas de las medidas que las entidades federativas pueden implementar para la prevención y el control de enfermedad (entre las que se encuentran las respiratorias, artículo 134), son las contenidas en el artículo 139, entre ellas: confirmar la enfermedad por los medios clínicos disponibles, el aislamiento de los enfermos, de los sospechosos de padecer la enfermedad y la inspección de pasajeros. Sin embargo, dichas facultades podrían entenderse en periodos ordinarios, mientras que, en momentos de emergencia sanitaria, se prevé una serie de disposiciones, incluyendo un título en la Ley, sobre “Acciones extraordinarias en materia de salubridad general”, estableciendo en el artículo 181 que, una vez declarada una epidemia de carácter grave, corresponde a la Secretaría de Salud dictar inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud.

Por lo tanto, en supuestos extraordinarios como el que nos encontramos por una pandemia considerada grave, el Consejo de Salubridad General<sup>16</sup>, así como la Secretaría de Salud<sup>17</sup> se convierten en las máximas autoridades, quienes deberán establecer las medidas que deberán adoptarse, y que deberán ser cumplidas y aplicadas por las autoridades estatales, convirtiéndose en estos supuestos en destinatarios y coadyuvantes para el cumplimiento de las medidas ordenadas y establecidas por las autoridades federales.

---

<sup>16</sup> En ejercicio de las atribuciones que le otorgan los tres primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución.

<sup>17</sup> En el marco de las acciones extraordinarias en materia de salubridad general, como en los casos de “epidemia de carácter grave”, de acuerdo con el artículo 181 de la LGS.

En particular respecto al derecho al libre tránsito que consideramos afectado por el decreto en trato, el artículo 11 constitucional<sup>18</sup> establece que este derecho únicamente puede restringirse por: (i) autoridad judicial en casos de responsabilidad civil y penal, (ii) autoridades administrativas de acuerdo a facultades en materia de migración y (iii) autoridades administrativas en materia de salubridad general. Sobre el último supuesto que es el que interesa, el texto constitucional, al mencionar el término de salubridad general en el artículo 4, remite al artículo 73 fracción XVI, en el que se hace referencia al Consejo de Salubridad General, y señala que sus disposiciones generales serán obligatorias en el país, por lo que puede afirmarse que cuando se dispone que la autoridad administrativa en materia de salubridad general podrá limitar el libre tránsito, se estaría haciendo referencia al Consejo.

En caso de que se argumente que la concurrencia de facultades es suficiente para que las entidades federativas tomen medidas en materia sanitaria y que por lo tanto no existe invasión de competencias en la emisión de Decretos por parte del gobierno de Coahuila para restringir ciertos derechos, ello no se traduciría en la constitucionalidad *per se* de las medidas establecidas, pues de acuerdo a un análisis de cada una de las medidas en cuestión, aplicando el llamado test de proporcionalidad (lo que se realizará a continuación), se encontraría que efectivamente rebasan el marco constitucional y convencional de respeto a los derechos humanos, lo que se desarrollará en el siguiente apartado.

#### **4. Inconstitucionalidad e inconveniencia de las medidas**

##### **4.1. Derechos humanos violados/restringidos**

###### **4.1.1. Seguridad Jurídica**

La seguridad jurídica es la certidumbre que tiene la persona de que su situación legal solo puede ser modificada por procedimientos previamente establecidos<sup>19</sup>, y en tiempos de emergencia, como

---

<sup>18</sup> Artículo 11 Constitucional: “Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”

<sup>19</sup> Adame Goddard, Jorge, voz seguridad jurídica, en Nuevo diccionario jurídico mexicano, t. VIII, P-Z, p. 3429.

la que estamos viviendo, se vuelve aún más indispensable para garantizar que las personas no se encuentren en un estado de indefensión ante el actuar de las autoridades administrativas o legislativas<sup>20</sup>. De tal suerte que, el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, asegura a todas las personas una confianza legítima ante el actuar del poder soberano, situación que en el caso que nos ocupa se transgrede.

Las autoridades, así como las y los servidores públicos están obligados a respetar lo dispuesto por la Constitución, las leyes que de ella emanan y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. La protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que afecten de manera directa a las personas no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren aquellos atributos inviolables de la persona<sup>21</sup>, como lo son los derechos humanos.

Tal y como se explicó líneas arriba, el Decreto en cuestión, emitido por el ejecutivo estatal, vulnera claramente la seguridad jurídica de las y los coahuilenses al contravenir lo dispuesto por el art. 7 de la Constitución Estatal, el 29 de la CPEUM, así como el 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), al restringir derechos humanos sin tener esa atribución, ya que, la restricción o suspensión de derechos humanos es una facultad exclusiva del Presidente de la República con la aprobación del Congreso de la Unión.

Si bien es cierto que existen derechos que pueden ser restringidos, como en este caso el derecho a la movilidad o libre tránsito, la CADH establece en su artículo 30 que la restricción debe hacerse mediante una ley general, situación que no aconteció en el caso que nos ocupa; incluso, la Corte Interamericana ha señalado que el artículo 30 de la CADH no puede ser interpretado como una autorización general para establecer restricciones a los derechos contemplados en la CADH, sino por el contrario este artículo busca imponer una condición adicional para que las restricciones sean legítimas<sup>22</sup>. Esa condición es que las limitaciones se deben establecer mediante una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución, para de esta

---

<sup>20</sup> Tesis: 2a./J. 103/2018, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, octubre de 2018, p. 847.

<sup>21</sup> Corte IDH. La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 61, párr. 22.

<sup>22</sup> Corte IDH. La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 61, párr. 17.

manera asegurar la representación popular y la participación de las minorías<sup>23</sup>. En consonancia con ello, de acuerdo a lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Poder Legislativo juega un papel fundamental en contextos de pandemia al funcionar como un órgano de control de los demás poderes, de tal manera que puedan asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos<sup>24</sup>.

Por lo anterior, la restricción de los derechos humanos contenidos en el Decreto en cuestión, contraviene esa condición adicional que busca garantizar la seguridad jurídica, a través de la cual sólo la ley formal, tiene la capacidad para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención<sup>25</sup>.

Por otro lado, atendiendo al derecho a la seguridad jurídica, en su vertiente de taxatividad, el Decreto del ejecutivo estatal, viola el principio de *lex certa*<sup>26</sup> aplicable a actos administrativos de esta naturaleza, ya que, al no establecer la metodología ni las sanciones que las autoridades estatales y municipales deberán aplicar con precisión en los filtros de control sanitario (artículo 4), así como al establecer las sanciones por incumplimiento del aislamiento (artículo 3 y 10), permite que dichas autoridades puedan hacer un uso arbitrario, análogo o discrecional de su mandato, contraviniendo la finalidad de dichos filtros sanitarios, y del aislamiento voluntario. Al no existir certeza sobre la manera en la que, se verificará que una persona que se encuentre en el espacio público, no esté realizando una actividad esencial o atendiendo una necesidad urgente, genera incertidumbre para las y los gobernados sobre el actuar de la autoridad al dejar amplios márgenes de arbitrio en la interpretación y aplicación de las disposiciones. Asimismo, contrario al principio de *lex certa* antes aludido, el Decreto no establece mecanismos de rendición de cuentas que permitan limitar el abuso del poder parte de dichas autoridades, lo cual, además, genera mayor incertidumbre y falta de certeza jurídica para las y los gobernados.

Es pues, relevante señalar que, existen medidas más efectivas que una multa (artículo 10 del Decreto), la cual genera mayores afectaciones a los derechos de los ciudadanos, como las campañas de difusión sobre las medidas de aislamiento que den a conocer la importancia de no

---

<sup>23</sup> Ibidem, párr. 22.

<sup>24</sup> CIDH. "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas". Resolución 01/2020 de 10 de abril de 2020, pág. 6 y 8.

<sup>25</sup> Corte IDH. La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 61, párr. 35.

<sup>26</sup> 1.4o.A. 104 A, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, abril del 2018, p.2258

salir del domicilio particular, las cuales deberían ser acompañadas de medidas económicas y sociales extraordinarias que garanticen el derecho a la alimentación, al agua, a la cultura, a un ingreso económico suficiente que permita a las personas, efectivamente, poder quedarse en casa durante la cuarentena establecida por las autoridades federales.

#### 4.1.2. Derecho al libre tránsito

El derecho al libre tránsito previsto en el artículo 11 de la CPEUM y en el artículo 22 del Pacto de San José, se trata del derecho de toda persona a trasladarse libremente de un lugar a otro y a establecerse libremente en el lugar de su elección. El disfrute de este derecho se trata de una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona<sup>27</sup>. Si bien es cierto, la restricción de este derecho, pudiera ser una medida para hacer frente a esta pandemia, la SCJN ha emitido numerosa jurisprudencia en la que establece que al analizar si las restricciones a derechos son constitucionales, se debe analizar, si éstas: (i) persiguen un fin constitucionalmente legítimo, (ii) si es una medida idónea para alcanzar ese fin, (iii) si es necesaria esa medida o habría otra medida menos lesiva, y (iv) si es proporcional de manera que no se restrinja desproporcionadamente el derecho<sup>28</sup>. Cabe señalar que el artículo 5 del Decreto en cuestión, hace referencia a los principios de legalidad, proporcionalidad y necesidad, sin embargo, más allá de enunciar que las acciones que se realicen deben cumplir con éstos, no establece cómo las medidas establecidas, en particular los filtros de control sanitario, así como las sanciones por incumplimiento del artículo 3 respecto a la limitación de la movilidad.

Podemos afirmar que las medidas que se establecen en el Decreto persiguen un fin constitucionalmente legítimo, consistente en la salud de las personas, en particular respecto al COVID-19, tanto la CPEUM, como la Constitución Política del Estado de Coahuila, establecen este derecho que debe ser garantizado. Sin embargo, un fin justificado, no legitima la medida, pues debe analizarse a la luz de los principios señalados, que efectivamente el bien que se persigue se

---

<sup>27</sup> Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, Párr. 115.

<sup>28</sup> Se han desarrollado otros elementos como la racionalidad o publicidad, sin embargo, la SCJN al hablar del test de proporcionalidad, suele referir a los establecidos. Por ejemplo, SCJN, Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.) TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. Por su parte la Corte IDH en su Declaración 01/2020 de 9 de abril de 2020, señala que en tiempos de pandemia, la restricción a Derechos Humanos debe ser 1) limitada temporalmente, 2) legal, 3) ajustada a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, 4) razonable, 5) estrictamente necesaria y 6) proporcional

alcanzará, que no se generarán más daños a través de la medida, que no existe otra manera de protegerlo que sea menos lesiva, etc.

Por su parte, el principio de idoneidad implica que la medida en cuestión sea la más acertada para alcanzar el fin deseado. Si bien se ha establecido por las autoridades sanitarias federales el aislamiento voluntario de las personas como una medida preventiva para evitar la propagación del COVID-19, también es cierto que, en diversas ocasiones, las autoridades federales, en particular el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de la Salud Federal, ha hecho énfasis en que se trata de un aislamiento voluntario, y que tomar otro tipo de medidas no sería idóneo para el fin que se persigue. En particular, respecto al establecimiento de filtros de control sanitario (artículo 4 del Decreto), no parece ser una medida oportuna para evitar el contagio, ya que el razonamiento de la misma no está basado en elementos científicos que lo sustenten. Al respecto la CIDH, en su Resolución 01/2020 establece que los Estados deben asegurar que toda restricción o suspensión de derechos tenga sustento en evidencia científica, ya que de esta manera se asegura su idoneidad y eficacia, de ahí que, los Estados deben basar sus decisiones en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI), así como en las recomendaciones emitidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)<sup>29</sup>. Es menester enfatizar que efectivamente **la OMS ha manifestado que el Distanciamiento Social y la reducción de la movilidad es la forma más eficaz para disminuir la propagación del COVID-19**, sin embargo, el Estado tiene la obligación de especificar que las restricciones a la movilidad se basan en razones científicas y no en razones de seguridad u orden público, lo cual es parte fundamental del derecho al acceso a la información de todas y todos los ciudadanos<sup>30</sup>.

Respecto al principio de necesidad, implica analizar si la medida tomada es imprescindible, para ello, debe asegurarse que no exista otra medida menos lesiva o intrusiva<sup>31</sup> para alcanzar la finalidad deseada. En el caso que nos ocupa, el establecimiento de filtros de control sanitario, y de sanciones por incumplimiento del aislamiento, como ya se hizo referencia, son medidas en las que no se ha acreditado la idoneidad en términos científicos, lo que dificulta, de entrada, que se pueda analizar

---

<sup>29</sup> CIDH. “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”. Resolución 01/2020 de 10 de abril de 2020, pág. 8.

<sup>30</sup> Ibidem, pág. 14.

<sup>31</sup> OACNUDH, “COVID-19: las medidas de emergencia no deben servir de pretexto para abusos y vulneraciones de derechos humanos, dice Bachelet” y “Guía para medidas de emergencia y el COVID-19”, 27 de abril de 2020.

su necesidad. Aun así, se puede establecer que sí existen otro tipo de medidas menos lesivas para alcanzar el fin, incluyendo campañas, invitaciones, repartición de material, entre otras, que incentiven el cumplimiento de las medidas de prevención, sin la necesidad de establecer medidas coercitivas como apercibimientos o multas.

Cabe señalar que desde el gobierno federal, y en otras entidades, el llamado a cumplir con las medidas de aislamiento se ha realizado través de un exhorto voluntario, sumado a otro tipo de incentivos y medidas como el cierre de espacios laborales no esenciales, espacios de recreación, escuelas, así como restaurantes, eventos lúdicos y culturales. Para fortalecer el efectivo cumplimiento de las medidas de prevención, las autoridades deberían generar medidas de apoyo económico que permitan a las personas salir lo menos posibles de sus casas. El cumplimiento voluntario de dichas medidas, sumado a la exposición del llamado, pareciera tener efectos positivos, por ejemplo, en Coahuila al 22 de abril, es decir antes de la entrada en vigor del Decreto en cuestión, la movilidad había disminuido en un 50% aproximadamente<sup>32</sup>.

Respecto a la proporcionalidad en estricto sentido, deberá analizarse si la afectación generada por la medida es proporcional (y por lo tanto “tolerable”) frente al beneficio obtenido. Como lo refirió la OACNUDH,

“Las medidas de emergencia serán acordes a la gravedad de la situación y aptas para hacer frente a la misma, esto es, proporcionales a la naturaleza y alcance del riesgo sanitario (...) Las sanciones por incumplimiento de medidas de emergencia respetarán el principio de proporcionalidad y evitarán contribuir a incrementar los contagios del virus. Además, deben considerarse sus implicaciones en el contexto de la pandemia en que hay un funcionamiento reducido de los sistemas judiciales y dificultades financieras para las personas.”<sup>33</sup>

Nuevamente, al no estar garantizada la idoneidad, ni la necesidad, difícilmente se podría acreditar la proporcionalidad respecto a la restricción que las medidas contenidas en el Decreto generan en el derecho a la seguridad jurídica y el libre tránsito. La restricción al tránsito y la movilidad a través de filtros de control sanitario, así como la imposición de sanciones, como multas por el incumplimiento del aislamiento, implican una restricción a los derechos de las personas, así como

---

<sup>32</sup> Conferencia de Prensa: Informe diario sobre Coronavirus COVID-19 en México, 26 de abril de 2020, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=FoSzrgBJSfg>

<sup>33</sup> OACNUDH, Directrices de derechos humanos para medidas de emergencia durante la pandemia COVID-19 en México, 29 de abril de 2020, disponible en: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/20200428\\_Gua-mnima-para-atender-la-pandemia-por-COVID\\_ONUDH-Mex.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20200428_Gua-mnima-para-atender-la-pandemia-por-COVID_ONUDH-Mex.pdf)

una carga económica que no atiende casos particulares y que no contempla criterios claros y exactos de aplicación. A su vez, dichas sanciones no tienen medidas de supervisión y además, pueden incluso agravar ciertos contextos o en otros resultar inútiles.

En particular, no se hace ninguna referencia, ni en el articulado, ni en el apartado de considerandos respecto del procedimiento que se establece para los filtros de control sanitario, y tampoco se especifica porqué el procedimiento que dispone el artículo 7 del Decreto es el más adecuado científicamente para disminuir la movilidad de personas, y en particular para atender y proceder en casos en los que se considere que existe posibilidad de que las personas presenten síntomas de COVID-19. No se refiere tampoco ningún criterio sobre cómo se tomarán las decisiones sobre lugares o momentos en los que se aplicarán los filtros de control sanitario de acuerdo a criterios científicos que permitan adecuar el actuar de la autoridad.

La sanción por incumplimiento de la medida de aislamiento, como ya se hizo referencia, genera incertidumbre, abriendo la posibilidad de que las autoridades, para dar cumplimiento, den seguimiento a las personas que se encuentren en el espacio público para verificar el motivo de su salida, lo cual resulta invasivo y desproporcionado. En este sentido, el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud ha referido que las medidas que estén dirigidas a establecer restricciones a las personas y no a las actividades (recreativas, educativas y laborales), alientan a generar una escalada en la intención coercitiva y puede generar una lesiva intención de uso de la fuerza, que acarrearía mayores problemas, pues, además de posibles abusos, podría incrementar el riesgo de contagio de los miembros de las instituciones de seguridad, de salud o de protección civil<sup>34</sup>. Es decir, medidas restrictivas y coercitivas para garantizar el aislamiento, generan mayores afectaciones, lo que las vuelve desproporcionadas.

Por otro lado, la limitación temporal del Decreto también pone en duda su proporcionalidad, ya que aunque el Decreto especifica que este terminará su vigencia en tanto cese la Emergencia Sanitaria provocada por el COVID-19, es ambiguo en cuanto a la obligatoriedad de las medidas de restricción a la movilidad durante horas específicas del día, al referir en su artículo 2 que las medidas que se establecen “son obligatorias en aquellos municipios en los que las autoridades competentes determinen reducir la movilidad de personas, conforme a los horarios que éstas

---

<sup>34</sup> Conferencia de prensa sobre Covid-19 de 26 de abril de 2020, min 26. <https://www.youtube.com/watch?v=FoSzrgBJSfg>

señalen para tal efecto”. Al respecto la Organización Mundial de la Salud ha sido clara, en relación a que toda restricción de derechos debe ser “de corta duración y debe evaluarse periódicamente en función de la situación”<sup>35</sup>, cuestión que el Decreto ignora.

Asimismo, el Decreto no es claro sobre el papel que desempeñarán las fuerzas policiacas del Estado y otras autoridades que intervengan en la ejecución y cumplimiento de las medidas. Respecto al uso de la fuerza, y por el potencial violatorio que tiene su uso (generalmente asociado con restricciones a la libertad y a la integridad personal), los estándares en materia de derechos humanos son muy claros en establecer los criterios bajo los cuales deben regirse. Más aún, estos principios deben pasar por una revisión más estricta en contextos de pandemia, al respecto, la Corte Interamericana señala que en estos contextos, el Estado tiene la obligación de cuidar que el uso de la fuerza para implementar las medidas por parte del funcionariado encargado del cumplimiento de la ley, el cual, debe ajustarse a los principios de absoluta necesidad, proporcionalidad y precaución, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana<sup>36</sup>. Un análisis de estos principios frente a la emergencia sanitaria actual, implicaría reconocer que la idoneidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza, se pone en mayor medida en entredicho en el cumplimiento de medidas en materia de salud, pues, además de generar un contexto de apertura para el uso de la fuerza, que puede generar un uso arbitrario y violaciones a la integridad, se pone en riesgo la salud, tanto de la persona frente a la que se pretende hacer uso de la fuerza, así como la salud del propio agente, pues, al interactuar de manera coercitiva, la persona que es detenida podría estar infectada.

Lo anterior se agrava considerando el contexto de violencia e inseguridad que se vive en el estado de Coahuila, y las denuncias de violaciones a Derechos Humanos por parte de las fuerzas policiacas, pues el cumplimiento de medidas como filtros de control sanitario o cierre de carreteras en las que participen elementos de seguridad pública, que, como se hizo referencia, generan incertidumbre jurídica respecto a los supuestos en los que aplicará, y sin establecer tampoco, criterios claros que regirán la participación de los elementos de seguridad, genera espacios de arbitrariedad, susceptibles de ocasionar violaciones, sin que a su vez, se prevean controles claros y adecuados que permitan la supervisión y adaptación de sus acciones a un esquema que respeto a

---

<sup>35</sup> Véase [https://www.who.int/ith/2019-nCoV\\_advice\\_for\\_international\\_traffic-rev/es/](https://www.who.int/ith/2019-nCoV_advice_for_international_traffic-rev/es/)

<sup>36</sup> Corte IDH. COVID-19 y Derechos Humanos: Los Problemas y Desafíos que deben ser abordados con perspectiva de Derechos Humanos y Respetando las Obligaciones Internacionales. Declaración 01/2020 de 9 de abril de 2020, pág. 1.

los derechos humanos. En este contexto, dar herramientas ambiguas a elementos de seguridad, propicia la arbitrariedad, lejos de garantizar y atender la salud de las personas en el estado de Coahuila.

#### 4.2. No se contemplan grupos en especial vulnerabilidad o riesgo

La crisis del COVID-19 ha acentuado la vulnerabilidad de las personas menos protegidas de la sociedad. Está resaltando las profundas desigualdades económicas y sociales. Las mujeres, las niñas, los niños, las y los jóvenes, las personas mayores, las personas en condición de refugiadas, personas migrantes, personas en condición de pobreza, las personas con discapacidad, las personas privadas de la libertad, las personas LGBTI, entre otras, se ven afectadas de manera diferente. Es por eso que el estado tiene la obligación de asegurar que todas las personas estén protegidas e incluidas en la respuesta a esta crisis.

Muchas de las personas más afectadas por la crisis son las que ya se enfrentaban a enormes desafíos en su lucha diaria por sobrevivir. La pobreza en sí misma es un enorme factor de riesgo. Las personas en condición de pobreza y los grupos vulnerables de nuestra sociedad no sólo corren un mayor riesgo de contraer el virus, sino que son las más afectadas por los efectos negativos de las medidas para controlarlo.

El encierro limita el acceso a los alimentos, a la educación, al trabajo y a los servicios básicos. El apoyo a las personas mayores, las niñas, los niños y las personas con discapacidad se ha reducido. Las mujeres están soportando una carga desproporcionada del trabajo de cuidado, lo que repercute en su propio derecho a la salud. En otras palabras, las restricciones están repercutiendo directamente en el disfrute de muchos derechos humanos.

Es por eso que los Estados tienen la responsabilidad de asegurar que todas las personas estén protegidas contra el virus y su impacto. Ello puede requerir medidas especiales y protección para determinados grupos de mayor riesgo. La respuesta a la crisis debe tener en cuenta las múltiples e intersectoriales formas de discriminación y desigualdad, incluida la desigualdad de género.

El Estado también tiene la obligación de “incorporar la perspectiva de género a partir de un enfoque interseccional” frente a cualquier tipo de actividades que realicen los estados para contener la pandemia. Lo anterior se vuelve especialmente relevante cuando en Coahuila, la violencia de

género es generalizada y de acuerdo con World Justice Project más del 30% de las mujeres detenidas han referido haber sobrevivido tortura sexual<sup>37</sup>.

Es de suma importancia adoptar medidas para mitigar los efectos de la crisis en las mujeres y las niñas, incluso en su acceso a la salud y los derechos sexuales y reproductivos, a la protección contra la violencia doméstica y otras formas de violencia basada en el género. De acuerdo a lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se desprende la obligación de los estados de considerar los enfoques diferenciados requeridos al momento de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de los grupos vulnerables cuando se adopten medidas de atención, tratamiento y contención (como lo es el decreto que nos acontece) de la pandemia del COVID-19<sup>38</sup>. Sin embargo, de lo establecido en el Decreto, respecto a la movilidad de las personas dentro del estado de Coahuila de Zaragoza, no se contempla en ninguno de sus apartados un enfoque en razón de género.

Por otro lado, es obligación de los estados adoptar los ajustes razonables y apoyos necesarios para garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos humanos en condiciones de igualdad en contextos de medidas de aislamiento o contención<sup>39</sup>. De aquí, que se haga referencia a que el Decreto omite las medidas necesarias para el trato igualitario a las personas con discapacidad, pues en ningún momento hace referencia a acciones que se realicen para garantizar los derechos de las personas con discapacidad. Ejemplo de ello, es que ni siquiera se contempla con un protocolo respecto al trato de las personas con discapacidad, por ejemplo las personas sordas respecto a la comunicación entre la comunidad sorda y los agentes estatales, o personas con discapacidad motriz y su traslado. Es por ello, que no se está cumpliendo con lo establecido con la Comisión Interamericana de DDHH.

Finalmente, respecto a los niñas, niños y adolescentes, no han sido tomados en consideración como grupo vulnerable, pues de conformidad con el Reporte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos se concluyeron 145 quejas de la Procuraduría para Niños, niñas y la Familia, siendo Saltillo, Torreón y Piedras Negras con los mayores números, siendo 80, 04 y 36 quejas

---

<sup>37</sup> Centro Prodh, Mujeres con la Frente en Alto: Informe sobre la Tortura Sexual en México y la Respuesta del Estado” 21 de noviembre de 2018.

<sup>38</sup> CIDH. “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”. Resolución 01/2020 de 10 de abril de 2020, pág. 15.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pág. 21.

respectivamente<sup>40</sup>. Es pues, evidente que no se adoptaron medidas específicas para la protección de los niños, niñas y adolescentes aún cuando son un grupo que se encuentra en situación de vulnerabilidad, especialmente respecto a los casos en que los niños sean quienes tengan síntomas de COVID-19 o si están acompañando a alguien y dicha persona presenta los síntomas.

En el decreto presentado, en el artículo uno se hace mención a que se tiene por objeto establecer medidas para reducir la movilidad de las personas en el estado de Coahuila, a fin de evitar la propagación del contagio de COVID-19, respetando los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, de conformidad a lo dispuesto en los instrumentos emitidos por los organismos internacionales en materia de derechos humanos, pero no se especifican las medidas que se llevarán a cabo para mitigar su impacto en las vidas de las personas que forman parte de algún grupo vulnerable.

Por su parte, el artículo cinco señala que los filtros de control sanitario estarán en funcionamiento en los horarios que determinen las autoridades competentes, y deberán estar integrados por lo menos, con personal del sector salud, de seguridad, de protección civil y de apoyo, que para tal efecto se designe y que las acciones que realicen las autoridades en los filtros de control sanitario, deberán efectuarse con absoluto respeto a los derechos humanos, y de acuerdo a los principios de legalidad, proporcionalidad y necesidad, debiendo mantener informada a la población sobre los mismos.

Se debe asegurar que la información confiable y precisa llegue a todas las personas, poniéndola a disposición en un lenguaje simple y en formatos fácilmente comprensibles, incluidas las lenguas indígenas, adaptando la información para las personas con necesidades específicas, incluidas las personas con discapacidad visual y auditiva, y llegando a las personas con capacidad limitada o nula de lectura, o que no tienen acceso a internet y a las fuentes habituales de los medios de comunicación.

## **5. Petitorio**

Por todo lo anteriormente señalado, respetuosamente solicitamos a este H. Tribunal Constitucional:

---

<sup>40</sup> Véase <http://admin.cdhec.org.mx/archivos/INFORMES/Diagn%C3%B3stico%20CDHEC.pdf>

PRIMERO.- Tener por presentado en tiempo y forma este Memorial de Amicus Curiae;

SEGUNDO.- En consecuencia valore las observaciones, argumentos y peticiones contenidas en el mismo;

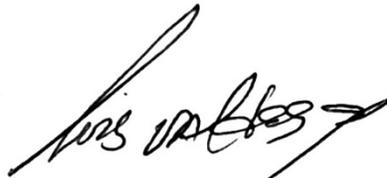
TERCERO.- Declare la Inconstitucionalidad del “Decreto por el que se emiten las disposiciones relativas a la movilidad de las personas en el Estado de Coahuila de Zaragoza durante la contingencia COVID-19” emitido por el Ing. Miguel Ángel Riquelme Solís en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza.



---

**Mtro. Genaro Andrés Manrique Giacomán**

*Coordinador del Programa de Derechos Humanos y Educación para la Paz  
Universidad Iberoamericana Torreón*



---

**Mtro. Luis Valdés Castellanos S.J.**

*Director del Centro de Derechos Humanos  
Juan Gerardi (CDHJG)*



---

**Lic. Sofía de Robina Castro**

*Área Internacional del Centro de Derechos Humanos  
Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh)*