

---

**9. AMICUS CURIAE JUAN ENRIQUE MARTÍNEZ REQUENES POR EL CENTRO DIOCESANO PARA LOS DERECHOS HUMANOS “FRAY JUAN DE LARIOS” A.C., Y DE GERARDO MATA QUINTERO POR EL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHOS INTERNACIONAL PÚBLICO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE COAHUILA**

CENTRO DIOCESANO PARA LOS DERECHOS HUMANOS “FRAY JUAN DE LARIOS” A.C., y el CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE COAHUILA<sup>1</sup>, con fundamento en el artículo 23.1.a de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el punto séptimo del acuerdo de admisión de la demanda de acción de inconstitucionalidad local registrada con el número de expediente 3/2020 dictado por el magistrado instructor en fecha de 30 de abril de 2020, en nuestra calidad de organismos no gubernamentales, academia y personas defensoras de derechos humanos, nos presentamos ante este tribunal constitucional local para plantear observaciones a la litis constitucional planteada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza (CDHECZ) demandando la invalidez 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, publicado el 22 de abril de 2020 en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila (POC), y dictado por el Gobierno del estado de Coahuila, bajo las siguientes consideraciones:

**MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

La CDHECZ, a través del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en su demanda presentada el 29 de abril pasado, reclama la invalidez del acto normativo dictado por el gobierno del estado de Coahuila consistente en 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, al considerar que (a) existe una afectación grave el derecho a la libre circulación de las personas en el territorio del estado, y (b) que el gobierno local carece de facultades para dictar medidas de suspensión o restricción de derechos humanos, puesto que ello únicamente puede derivar del actuar de autoridades federales con fundamento en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En el presente escrito de amicus curiae, abonaremos consideraciones adicionales a las planteadas por la parte actora en su demanda, dirigidas a mostrar las razones por las cuales este tribunal constitucional debe declarar la invalidez del decreto impugnado, y que pueden ser estudiados por el órgano jurisdiccional con fundamento en lo dispuesto por el artículo 85, párrafos primero y segundo, de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Inconstitucionalidad de las medidas que restringen la libre circulación al interior del estado de Coahuila por la pandemia por COVID-19

---

<sup>1</sup> El CEDIP agradece las aportaciones y contribuciones de estudiantes de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila para la elaboración de este documento: Guillermo Sena Hernández, Karla Yaneth Carvajal Urbina, Adrián Eduardo Álvarez González, Natalia Monserrat Del Bosque Ortiz, y Elizabeth Narai Rodríguez Treviño

## A. Violación a los principios de reserva de ley, de legalidad, y de previsibilidad

1. Resulta fundamental para el estudio de la invalidez del decreto por lesionar el derecho a la libre circulación protegido por los artículos 11 de la CPEUM, 22 de la CADH y 12 del Pacto Internacional de Derechos Humanos (PIDCP), y en tal sentido protegido por el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza (CPECZ), considerar el carácter de la norma general materia del juicio constitucional: se trata de un decreto emitido por el poder ejecutivo estatal.
2. Este decreto es una norma de carácter general de naturaleza administrativa, en tanto emanado de una autoridad formal y materialmente administrativa, como se sigue de los artículos 75 y 85, primer párrafo, de la CPECZ, y del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza (LOAPCZ). De hecho, dentro de los fundamentos indicados al inicio del decreto mismo<sup>2</sup>, se señala el artículo 85, párrafo tercero, de la CPECZ, el cual establece la facultad a cargo del gobierno del estado para emitir decretos, acuerdos y demás disposiciones de orden administrativo para asegurar la buena marcha de la administración pública estatal.
3. Así las cosas, es menester recordar que de conformidad con lo expresado en el artículo 1º del decreto en cuestión, el mismo tiene por objeto establecer medidas para reducir la movilidad de las personas en el estado, a fin de evitar la propagación del contagio de COVID-19, para lo cual, se dice, deben respetarse los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Sin embargo, como se mostrará en seguida, esto no es así.
4. Esto es sumamente relevante en la medida en que este decreto, en cuanto norma general de naturaleza administrativa aplicable en todo el estado de Coahuila por todo el tiempo en que dure la contingencia COVID-19, viene a limitar y restringir de manera directa y necesaria el derecho a la libre circulación dentro del territorio nacional, en particular dentro del estado e incluso al interior de los municipios de Coahuila, como se prevé en los artículos 3, 4 y 8 del decreto.
5. De manera concreta, el artículo 3 del decreto reduce a cinco únicos supuestos la circulación personal dentro del territorio del estado, lo que necesariamente atenta contra el derecho constitucional a la libre circulación dentro del territorio nacional protegido convencional y constitucionalmente.
6. Es de enfatizar, a su vez, que la fracción V del artículo 3 del decreto refiere a “situaciones especiales justificadas”, sin ofrecer mayor pauta al respecto, por lo que tal vaguedad y apertura ocasiona una doble problemática: (i) genera un amplio espacio de discrecionalidad que fácilmente puede degenerar en arbitrariedad puesto que quedará al criterio subjetivo de cada autoridad determinar lo que considere como una “situación especial” y si la misma está “justificada”; por

---

<sup>2</sup> POC, 22 de abril de 2020, pág. 8.

consiguiente, (2) crea un vacío de incertidumbre jurídica ante el cual la población no tiene elementos para prever si la actividad que la lleva a circular por el espacio público puede ser catalogada como una “situación especial justificada”.

7. Así, el efectivo ejercicio de la libertad de circulación queda al arbitrio subjetivo de la autoridad, considerando además que de no satisfacerlo, ni ubicarse en alguno de los otros supuestos del artículo 3 del decreto, será la persona sujeta a las sanciones administrativas relatadas en el artículo 10 del decreto cuestionado. Esto, a su vez, implica una violación al principio de previsibilidad de las normas, derivado del principio de legalidad, en especial cuando las mismas son de carácter sancionatorio, puesto que no existe un mínimo de previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos<sup>3</sup>. Lo cual permite múltiples escenarios para multas arbitrarias, desproporcionadas o inclusive sujetas a discriminación por parte de las autoridades ejecutoras.
8. A su vez, el artículo 4 del decreto faculta a las autoridades estatales, municipales y, en su caso, federales para establecer “filtros de control sanitario” en puntos de colindancias de las zonas conurbadas, accesos a los municipios y al interior de estos últimos. La cuestión es que, siguiendo lo dispuesto por el artículo 7, fracción III, tercer párrafo, del mismo decreto, las autoridades de estos filtros de control sanitario, en el supuesto previsto por tal porción normativa, “le indicará [a la persona] que tendrá que regresar a su domicilio particular para mantenerse en aislamiento social”, lo cual a todas luces limita el derecho a la libre circulación no solamente dentro del estado sino incluso al interior de los municipios, puesto que la persona en cuestión no podrá seguir circulando libremente sino que “tendrá que regresar a su domicilio particular”.
9. Por su parte, el artículo 8 del decreto controvertido faculta a la Secretaría de Seguridad Pública para “acordar el cierre de carreteras estatales o algunos tramos de ellas, así como restringir o no permitir la circulación de vehículos”. Con ello, se restringe el libre tránsito al interior del estado, lo cual es inconstitucional por lo siguiente.
10. Si bien es cierto que tanto la Constitución, en su numeral II, como la CADH, en su artículo 22, y el PIDCP, en su artículo 12, expresamente **reconocen la posibilidad de limitar este derecho a la libre circulación dentro del territorio nacional**, lo cierto es que son consistentes en exigir que para que tal restricción sea válida, **se requiere que la misma conste en ley**.
- II. El artículo II de la CPEUM establece: “**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**

---

<sup>3</sup> Tesis 1a. CCCXVI/2014, de rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN”. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), décima época. Registro e-SJF: 2007406.

**República**, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”. En la misma tesitura, el artículo 22.3 de la CADH reza: “**El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público**”. En fin, el artículo 12.3 del PIDCP prevé: “**Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o moral públicas o los derechos y libertades de los terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto**”.

12. Todas estas disposiciones constitucional y convencionales permiten la restricción al derecho a la libre circulación, pero exigen que para ello se cumpla con el **principio de reserva de ley**. Para estos efectos, la expresión “leyes” prevista en el artículo 30 de la Convención Americana, y que es extensible y aplicable a la misma locución en todo el tratado internacional, ha sido interpretada por la CoIDH como “**ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el poder ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado**”, y así los principios de legalidad y de reserva de ley se convierten en garantía de que los derechos humanos a restringir no quedan al arbitrio del poder público y se puede permitir el control de sus actos<sup>4</sup>.
13. En el contexto de la actual pandemia de la enfermedad por COVID-19, tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han emitido posicionamientos donde confirman la exigencia de que las restricciones o limitaciones a los derechos protegidos convencionalmente deba cumplir diversos estándares, entre los cuales se encuentra el de la previsión legal de la restricción.
14. El primero de los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos mencionado ha manifestado: “**Aún en los casos más extremos y excepcionales donde pueda ser necesaria la suspensión de determinados derechos, el derecho internacional impone una serie de requisitos** tales como el de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad dirigidos a evitar que medidas como el estado de excepción o emergencia sean utilizadas de manera ilegal, abusiva y desproporcionada, ocasionando violaciones a derechos humanos o afectaciones del sistema democrático de gobierno”<sup>5</sup>.
15. Por su parte, el tribunal interamericano ha enfatizado: “**Todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos**

---

<sup>4</sup> CoIDH, Opinión consultiva OC-6/86. La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 9 de mayo de 1986, serie A no. 6, §§17, 22, 24, 26 y 27. Este criterio será reiterado posteriormente: CoIDH, caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 21 de noviembre, serie C no. 170; §§56-7

<sup>5</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pandemia y derechos humanos en las Américas. Resolución 1/2020*, adoptada el 10 de abril de 2020, p. 8.

desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos”<sup>6</sup>.

16. Es así, entonces, que las medidas de reducción de la movilidad dentro del territorio del estado de Coahuila, al configurar una clara restricción a diversos derechos constitucionales, entre ellos los de libre circulación y de libertad personal, pueden ser tomadas siempre y cuando se cumpla con los requisitos exigidos, siendo el primero de ellos que se encuentren previstas en una disposición normativa que tenga el rango de ley, esto es, una **norma formal y materialmente legislativa, emanada de un órgano democrático y representativo**, como lo debe ser el congreso del estado de Coahuila, siguiendo los procedimientos establecidos para ello y previstos de los artículos 59 a 66 de la CPECZ. Incluso, el artículo 64, párrafo segundo, de la constitución local expresamente dispondrá que: “Es materia de ley toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones, a alguna generalidad de personas”.
17. Para la Corte Interamericana, en una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia CADH, relativo al “ejercicio efectivo de la democracia representativa”, que se traduce en la elección popular de los órganos de legislativos, el respeto a la participación de las minorías y la persecución del bien común. Por tanto, sólo la ley formal, que cuenta con legitimidad representativa y democrática, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la CADH.
18. Termina el tribunal: “Lo anterior no se contradice forzosamente con la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención”<sup>7</sup>.
19. Por el contrario, **el decreto impugnado** si bien es un acto materialmente legislativo - en tanto comparte las características sustanciales de ley-, **formalmente no puede considerarse de otra manera sino como de carácter administrativo, puesto que dimana del titular del poder ejecutivo local en ejercicio de la facultad con que cuenta para emitir disposiciones del orden administrativo**, como se desprende del fundamento expresamente invocado en el decreto, esto es, el artículo 85, tercer párrafo, de la CPECZ.
20. Por tanto, las medidas de reducción de movilidad establecidas por la autoridad responsable en el acto impugnado, al estar contenidas en un decreto administrativo y no en una norma emanada del poder legislativo, violenta el principio de legalidad exigido por los estándares de protección de los derechos.

---

<sup>6</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Declaración 1/20. COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales, 9 de abril de 2020.

<sup>7</sup> CoIDH, OC-6/86., *supra cit.*, §§31, 35-6.

21. Aunado a lo anterior, las restricciones impuestas son incompatibles con el artículo 8 de la Constitución local, primer párrafo, primera parte, que a la letra reza: “En el Estado de Coahuila de Zaragoza, el ejercicio de los derechos fundamentales no tiene más límites que las disposiciones prohibitivas de la ley”. Esto es, la norma constitucional determina que únicamente la ley puede establecer limitaciones al ejercicio de los derechos, la que, con todo lo desarrollado previamente, debe entenderse como una norma de carácter general formal y materialmente legislativa.

## **B. Restricciones desproporcionadas**

22. Una cuestión adicional a lo previamente desarrollado, encontramos la desproporcionalidad de las medidas que se han interpuesto en el estado. Hemos de referirnos al concepto de proporcionalidad que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han desarrollado a partir del denominado test de proporcionalidad<sup>8</sup>.

23. Se ha reiterado que nos encontramos ante un acto de autoridad administrativa que restringe derechos humanos, así como también se ha hecho mención que dentro del decreto es nulo el ejercicio de interpretación de los derechos que entran en conflicto y solamente se limita a determinar, sin una argumentación previa, por qué el derecho a la salud es de mayor relevancia que el de la movilidad y libre tránsito.

24. Al tratarse una restricción de derechos humanos, se tiene que realizar un análisis de constitucionalidad intenso para la aplicación del test de proporcionalidad en sus cuatro etapas<sup>9</sup>. Es decir, el tamiz para el test de proporcionalidad es determinar si la actividad legislativa o la actuación legislativa es compatible con el parámetro de regularidad normativa que incluye todos los derechos protegidos constitucional y convencionalmente<sup>10</sup>. Enfatizando en este primer punto, que **no se satisface la exigencia de que las restricciones se encuentren previstas en ley**. Ya se ha abordado la cuestión del soporte formal y materialmente legal con que debe contarse para hablar de una restricción válida y de la razón por la cual este no es el caso.

25. Es así que considerando lo dispuesto por el artículo 1 del decreto se está frente a una **restricción a la movilidad y libre tránsito**. Ahora bien, es imprescindible realizar el análisis que la autoridad demandada omitió al momento de la emisión de su acto. Para esto tendremos que observar los subprincipios del test de proporcionalidad: (1) que las medidas restrictivas persigan un fin constitucionalmente válido, (2) la idoneidad de las medidas, (3) la necesidad de las medidas y, (4)

---

<sup>8</sup> Tesis 1ª. CCCXI/2014, de rubro: “PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO.” Primera Sala de la SCJN, décima época. Reg.: 2007343.

<sup>9</sup> Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de rubro: “TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) décima época. Registro 2013156.

<sup>10</sup> Tesis 1ª. CCCXI/2014, cit., supra

finalmente la proporcionalidad en estricto sentido<sup>11</sup>. Cabe mencionar que con el incumplimiento de alguno de los escalones del test propuesto la medida resultaría no proporcional y por lo tanto incompatible con el parámetro de control.

26. Se entiende que el decreto toma como un fin constitucionalmente válido la salud pública lo cual no se pone a discusión y cumple con la primera etapa del test de proporcionalidad.
27. En cuanto a la idoneidad de la medida, se refiere a la existencia de una relación efectiva entre la intervención al derecho y el fin que persigue la afectación, vale mencionar que la idoneidad de una medida debe mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas. Es de cuestionarse, así, que la autoridad responsable identifique como dato relevante para tomar la medida de restricción la cantidad de casos confirmados de personas con COVID-19 en la entidad -a la fecha de la emisión del decreto, que eran entonces de 277 casos-, y no de casos confirmados activos, que eran de tan sólo 45 casos activos<sup>12</sup> para el 21 de abril pasado, o 44 casos activos para el día siguiente<sup>13</sup>. Incluso, a la fecha de elaboración de este escrito -5 de mayo de 2020-, el número de casos confirmados activos en Coahuila sigue siendo menor -sólo 87<sup>14</sup>- al dato utilizado por el gobierno local para tomar medidas restrictivas como las contenidas en el decreto.
28. La diferencia entre ambos datos está en que el primero, los casos confirmados, es un número acumulado de todos los casos que han sido determinados como positivos desde el inicio de la epidemia -que en Coahuila el primer caso registrado lo fue el 28 de febrero de este año. Mientras que los casos confirmados activos son aquellas personas con fecha de inicio de síntomas en los últimos 14 días<sup>15</sup>, por lo que son los únicos casos que representan la epidemia activa y que por lo mismo

---

<sup>11</sup> CoIDH, caso Atala Riffo y niñas vs. Chile, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 24 de febrero de 2006, serie C no. 239; §164. También: CoIDH, caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 19 de septiembre de 2006, serie C no. 151; §§89-91. La exigencia de proporcionalidad de las medidas en contextos de emergencia prevalece aún cuando se activa el régimen extraordinario que implican los estados de excepción, como ha tenido oportunidad de confirmarlo el tribunal: CoIDH, Opinión consultiva OC-8/87. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías. (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), 30 de enero de 1987, serie A no. 8; CoIDH, Opinión consultiva OC-9/88. Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), 6 de octubre de 1987, serie A no. 9.

<sup>12</sup> Secretaría de Salud, Conferencia de prensa. Informe diario sobre coronavirus COVID-19 en México, publicado el 21 de abril de 2020. Canal oficial del Gobierno de México en la plataforma digital YouTube. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=crvMd4\\_3SiU&t=2041s](https://www.youtube.com/watch?v=crvMd4_3SiU&t=2041s); minutos: 3:10-6:30

<sup>13</sup> Secretaría de Salud, Conferencia de prensa. Informe diario sobre coronavirus COVID-19 en México, publicado el 22 de abril de 2020. Canal oficial del Gobierno de México en la plataforma digital YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=FmEzpVQVCqI>; minutos: 7:55-10:00

<sup>14</sup> Secretaría de Salud. Mapa por casos activos. COVID-19, México: casos confirmados activos por Entidad Federativa de residencia, 5 de mayo de 2020. Dirección General de Epidemiología, México. Disponible en: <https://covid19.sinave.gob.mx/mapaactivos.aspx>.

<sup>15</sup> Los catorce días son el periodo consensuado médicamente de periodo activo del virus SARS-CoV2 que genera la enfermedad COVID-19. Es el tiempo estandarizado a considerar para la implementación de las medidas para la vigilancia epidemiológica, prevención y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad respiratoria viral: es el periodo recomendado para el aislamiento de una persona confirmada como portadora. Véase: Secretaría de Salud. Lineamiento estandarizado para la vigilancia epidemiológica y por laboratorio de la enfermedad respiratoria viral, abril de 2020. Subsecretaría de Prevención y Promoción de Salud - Dirección General de Epidemiología, México; p. 24. Disponible en: [https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/04/Lineamiento\\_de\\_vigilancia\\_epidemiologica\\_de\\_enfermedad\\_respiratoria\\_viral.pdf](https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/04/Lineamiento_de_vigilancia_epidemiologica_de_enfermedad_respiratoria_viral.pdf)

pueden seguir transmitiendo el virus SARS-CoV<sub>2</sub> que genera la enfermedad por COVID-19.

29. En el caso específico, observamos que el fin aducido puede parecer apegado al principio de idoneidad por el tipo de medida y el derecho protegido. Sin embargo, la medida parte de una suposición **sin que se tengan elementos para sustentar de forma científica que estas medidas restrictivas** tendrán como efecto una reducción en la transmisión del virus o de casos confirmados. Esto tiene una íntima relación entre las formas de transmisión del virus y cómo estas medidas exceden los elementos. Es por lo que, **la medida emitida no supera el segundo nivel** del test de proporcionalidad.
30. En cuanto a la necesidad<sup>16</sup>, corresponde observar **si existen medidas alternativas a las propuestas y si estas resultan menos restrictivas** al derecho que se busca restringir, dicho análisis debe de evaluar el nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. Así, la restricción debe ser necesaria en una sociedad democrática orientada a satisfacer un interés público imperativo. Para alcanzar dicho objetivo, debe escogerse la opción que restrinja en menor escala el derecho protegido.
31. Si bien no se pide analizar todos los escenarios posibles de la medida menos a más grave, sí se puede revisar la eficacia, probabilidad y grado de afectación de las medidas que se encontraban en vigencia hasta antes de la entrada en vigor del decreto, consistentes en estímulos positivos para que las personas permanezcan en aislamiento social voluntario, dirigiendo las acciones no a las personas sino a los lugares, como centros de trabajo, centros educativos, sociales, de recreación, entre otros<sup>17</sup>; estas medidas resultan efectivas para los fines constitucionales mencionados, es decir la salud pública, además resultan menos lesivos a la planteada por el ejecutivo local en este decreto, pues no suponen un grado de afectación mayor al necesario.
32. Es así que la restricción a la movilidad planteada en el decreto tampoco supera este nivel del test de proporcionalidad, pues no existe la relación razonable entre el fin buscado y los medios propuestos.
33. Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad<sup>18</sup> en estricto sentido busca realizar una ponderación entre los beneficios que se buscan frente a los costos que se producen al derecho que se pondera. De esta manera

---

<sup>16</sup> Tesis 1a. CCLXX/2016, de rubro: “TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”. Primera Sala de la SCJN, décima época. Registro e- SJF: 2013154

<sup>17</sup> Medidas adoptadas en el Decreto mediante el cual se establecen medidas para la prevención y control de la propagación del COVID-19 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el POC el 19 de marzo de 2020; pp. 1-7. Así como en el Acuerdo mediante el que se emiten los Lineamientos para la prevención y el control del COVID-19 en establecimientos comerciales, centros de trabajo y servicios funerarios, dentro del marco del Plan Estatal de Prevención y Control del COVID-19, publicado el 24 de marzo en el POC; pp. 1-9. Al igual que el Decreto que reforma el decreto mediante el cual se establecen medidas para la prevención y control de la propagación del COVID-19 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el POC el 31 de marzo de 2020; pp. 1-5. Finalmente, el Decreto que reforma el decreto mediante el cual se establecen medidas para la prevención y control de la propagación del COVID-19 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el POC el 31 de marzo de 2020; pp. 1-5. Finalmente, el Decreto que reforma el decreto mediante el cual se establecen medidas para la prevención y control de la propagación del COVID-19 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el POC el 28 de abril de 2020; pp. 1-5.

<sup>18</sup> Tesis 1a. CCLXXII/2016, de rubro: “CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.” Primera Sala de la SCJN, décima época. Registro e-SJF: 2013136.

solo será constitucional la medida si los beneficios serán mayores a los costos producidos.

34. Es así que en este análisis las consecuencias al derecho afectado -libre tránsito y movilidad- es mayor que los beneficios del derecho ponderado -salud general-, pues como se analizó previamente existen las medidas menos restrictivas para el cumplimiento de los fines constitucionalmente válidos y con esto mismo

35. No podemos pasar por alto que en el tema de la proporcionalidad en estricto sentido también se analiza la temporalidad de las medidas<sup>19</sup>, así como la extensión territorial de las mismas, las cuales no se mencionan en el decreto y quedan a discrecionalidad de las autoridades competentes según el artículo 3 del propio decreto.

36. **Por lo tanto, al no cumplir con los requisitos desarrollados las medidas de reducción de movilidad ordenadas por el gobierno de Coahuila son desproporcionadas y, por consiguiente, limitando en mayor medida los derechos protegidos, lo que violenta el artículo 7 de la Constitución de Coahuila.**

**C. Falta de claridad en las autoridades competentes para el dictado de la aplicación de las medidas restrictivas de la movilidad**

37. Existe una falta de claridad en cuál será la autoridad que dictamina la restricción contemplado en el artículo 3 del mencionado decreto.

38. El citado apartado dice a la letra:

a. *“Artículo 3. Cuando así lo determinen las autoridades competentes, la movilidad de las personas dentro del territorio de la entidad sólo podrá llevarse a cabo por los siguientes supuestos:”*

Es decir, en una interpretación a contrario sensu, que las autoridades determinarán los momentos en los cuales se pueden desarrollar las actividades mencionadas en el artículo en mención o aquellas que se encuentren dentro del catálogo establecido por la federación en el acuerdo de 30 de marzo de 2020.

39. Debemos de resaltar que **no se establece cuál será la autoridad que tenga la facultad para poder determinar en específico estas medidas de restricción, al contrario, se deja una facultad concurrente en el tema al simplemente mencionar de manera genérica “las autoridades competentes”.**

40. Leyéndose conjuntamente los artículos 3 y II, encontramos que se tienen a una multiplicidad de autoridades<sup>20</sup> dentro del mismo ordenamiento legal, aunque en el artículo II se limitan las facultades a solo ejecución de las sanciones que contempla la norma, **no da luz a la interrogante para conocer a cabalidad quién es la competente en la determinación de la restricción de la movilidad.**

<sup>19</sup> CIDH, Pandemia y derechos humanos en las Américas. Resolución 1/2020, adoptada el 10 de abril de 2020, §21.

<sup>20</sup> Estos incluyen al gobernador del estado, la secretaría de salud, la subsecretaría de protección civil del estado - órgano dependiente de la secretaría de gobierno del estado-, ayuntamientos municipales y unidades de protección civil municipales

41. En una lectura profunda del decreto, se pueden encontrar diversas autoridades con las mismas facultades, a estos se le suma que en el artículo 8 párrafo segundo, se incluye de la misma forma a la secretaría de seguridad pública para el cierre de carreteras estatales o parte de ellas, así como no permitir la circulación de vehículos por las mismas.
42. En pocas palabras, **la concurrencia de facultades otorgadas por el ejecutivo no da claridad a saber cuál de todas las mencionadas determinará las condiciones, -que incluyen la temporalidad y la extensión territorial- en las que se ha de limitar la movilidad.**
43. Es decir, **no hay una certeza ni seguridad jurídica en cuál será el órgano competente y por lo tanto tampoco el procedimiento de actuación para la limitación del derecho.**
44. El propio decreto **confunde las facultades regladas con facultades discrecionales**, recordando que las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta determinada que el administrador debe seguir, o sea, cuando el orden jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano debe hacer en un caso concreto.
45. Debemos recordar que toda actividad administrativa está reglada en cuanto a la competencia. Es decir, siempre es algún órgano determinado y no otro el que puede realizar la actividad; siempre es determinada actividad y no otra la que puede realizar un órgano: **Cuando se excede de sus atribuciones propias el acto está viciado.** Las facultades del órgano serán en cambio discrecionales cuando el orden jurídico le otorgue cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra manera.
46. Esto toma mayor relevancia pues cada una de las autoridades tiene su ordenamiento jurídico específico que tiene que cumplir. Y el propio decreto va en contra de la naturaleza de cada uno de los órganos administrativos, excediendo las facultades para las cuales fueron creadas cada una de las autoridades antes mencionadas.
47. Por lo tanto, el mencionado artículo es contrario a los principios de seguridad y certeza jurídica.

## PETITORIO

1. Tener por presentado el presente amicus curiae presentado por el Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan De Larios” A.C., y el Centro de Estudios de Derecho Internacional Público de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila.
2. Resolver 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, por ser contrario a la constitución estatal, federal y a tratados internacionales de los que México es parte.

**FIRMAN:**

Por el Centro Diocesano para los  
Derechos Humanos “Fray Juan de  
Larios” A.C.



**Juan Enrique Martínez Requenes**

Por el Centro de Estudios de  
Derecho Internacional Público de  
la Facultad de Jurisprudencia de  
la Universidad Autónoma de  
Coahuila



**Gerardo Mata Quintero**