

## TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL LOCAL

Acción de Inconstitucionalidad Local 3/2020

---

COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS

v.

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO

---

Libertad de circulación | Suspensión o restricción de derechos humanos por emergencia sanitaria | Federalismo de la salubridad general | Proporcionalidad: legalidad, legitimidad, idoneidad, utilidad, necesidad y estricta proporcionalidad | Escrutinio judicial de subsunción o ponderación | Derecho epidemiológico internacional, nacional y local

PALACIO DE JUSTICIA  
SESIÓN DIGITAL DE PLENO

---

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, México  
11 de mayo de 2020

**Cita del caso:** *Comisión Estatal de Derechos Humanos v. Poder Ejecutivo del Estado* [AIL-3/2020], Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza, disponible en red: [<https://www.pjecz.gob.mx/>].

**Nota:** Esta sentencia se suscribe a distancia por los integrantes del Tribunal Constitucional Local mediante firma digital certificada con fe judicial, sin perjuicio de la firma autógrafa autenticada por la Secretaría General de Acuerdos para dejar constancia en el expediente.

## CONTENIDO

<i>Tabla del caso</i> .....	6
<i>Tabla de abreviaturas</i> .....	9
<i>Tabla de temas</i> .....	II

## ÍNDICE DE LA SENTENCIA

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
<b>I. HECHOS Y DEBIDO PROCESO</b> .....	1-8	18
1. ANTECEDENTES .....	9-18	21
a) Contexto .....	19-40	24
b) El acto impugnado.....	41-45	34
c) Circunstancias del caso .....	46-49	36
2. PROCEDIMIENTO .....	50-53	37
a) La urgencia del asunto .....	54-56	38
b) Las formalidades esenciales digitales a distancia.....	57-69	38
c) La participación social: <i>amicus curiae</i> .....	70-76	42
<b>II. DERECHO Y RAZONES</b> .....		44
1. NORMAS .....		44
a) Legislación y jurisprudencia internacional.....		44
a.1. <i>Universal</i> .....	77-87	44
a.2. <i>Interamericana</i> .....	88-96	49
b) Legislación y jurisprudencia comparada.....		51
b.1. <i>América</i> .....	97-103	51
b.1.1. <i>Argentina</i> .....	104-106	53
b.1.2. <i>Brasil</i> .....	107-109	54
b.1.3. <i>Canadá</i> .....	110-111	55
b.1.4. <i>Colombia</i> .....	112-114	55
b.1.5. <i>Costa Rica</i> .....	115-119	56
b.1.6. <i>Estados Unidos de Norteamérica</i> .....	120-122	57
b.1.7. <i>El Salvador</i> .....	123-126	58
b.1.8. <i>Honduras</i> .....	127-131	59
b.2. <i>Europa</i> .....	132-136	60
b.2.1. <i>Alemania</i> .....	137-142	61
b.2.2. <i>España</i> .....	143-148	64
b.2.3. <i>Francia</i> .....	149-153	66

	b.2.4. <i>Holanda</i> .....	154-155	67
	b.2.5. <i>Italia</i> .....	156-160	68
	b.2.6. <i>Suecia</i> .....	161-164	69
	b.3. <i>Oceanía</i> .....	165-166	70
	b.3.1. <i>Australia</i> .....	167-169	71
	b.3.2. <i>Nueva Zelanda</i> .....	170-173	71
c)	Legislación y jurisprudencia nacional.....		72
	c.1. <i>Constitucional</i> .....	174-181	72
	c.2. <i>Federal</i> .....	182-183	74
	c.3. <i>Local</i> .....	184-193	75
2.	PROBLEMAS.....	194-200	77
a)	¿Se invade la competencia nacional del congreso federal?.....	201-203	79
	a.1. <i>La tipología de la suspensión o restricción de los derechos</i> ....	204-217	81
	a.2. <i>El federalismo de la salubridad general</i> .....	218-222	86
	a.2.1. <i>La salubridad federal</i> .....	223-230	87
	a.2.2. <i>La salubridad concurrente</i> .....	231-235	92
	a.2.3. <i>La salubridad local</i> .....	236-239	93
	a.3. <i>Conclusiones constitucionales</i> .....	240-246	94
b)	¿Se invade la competencia local del congreso estatal?.....	247-249	95
	b.1. <i>La SRDH por autoridad legislativa</i> .....	250-257	96
	b.2. <i>La SRDH por autoridad ejecutiva</i> .....	258-261	98
	b.3. <i>Conclusiones constitucionales</i> .....	262-264	99
c)	¿Existe facultad del Ejecutivo?.....	265-267	100
	c.1. <i>El deber de proteger la salud, integridad y vida</i> .....	268-273	100
	c.2. <i>El deber de proteger la seguridad</i> .....	274-277	101
	c.3. <i>El deber de proteger la vida nacional</i> .....	278-283	102
	c.4. <i>Conclusiones constitucionales</i> .....	284-286	104
d)	¿Es conforme a la proporcionalidad?.....	287-290	105
	d.1. El «test de la libertad de circulación».....	291-305	106
	d.2. <i>Es legal</i> .....	306-307	114
	a) Competencia.....	308-310	115
	b) Publicidad.....	311-314	117
	c) Transitoriedad.....	315-316	118
	d) Igualdad.....	317-322	119
	e) Es antidiscriminatoria.....	323-325	120
	f) Objetividad.....	326-331	121
	g) Predecibilidad.....	332-336	123
	h) Uso razonable de la fuerza pública.....	337-344	124
	i) Política pública con enfoque de derechos humanos...	345-348	126
	j) Sanciones no excesivas o inusuales.....	349-350	127
	d.3. <i>Es legítima</i> .....	351-353	128
	a) La salud pública.....	354-356	128
	b) El orden público.....	357-359	129
	c) La fraternidad <i>v.</i> libertad.....	360-365	129

d.4.	<i>Es idónea, útil y necesaria</i> .....	366-367	131
	a) La cláusula de la actividad esencial.....	368-370	131
	b) La cláusula de la reducción de movilidad .....	371-375	131
d.5.	<i>Es estrictamente proporcional</i> .....	376-377	133
	a) Es menos lesiva.....	378-381	133
	b) Es preventiva por riesgo real, grave e inminente .....	382-385	133
d.6.	<i>Conclusiones constitucionales</i> .....	386-390	135
3.	DECISIONES.....		136
	D1. EJECUTIVO DEL ESTADO. NO INVADE LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN, SI CON SUS FACULTADES ORDINARIAS DE SALUBRIDAD RESTRINGE LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN PARA CUMPLIR EN FORMA SUBSIDIARIA EL PACTO FEDERAL EN UN ESTADO DE EMERGENCIA (PRINCIPIO DE COMPETENCIA CONCURRENTE EN EL FEDERALISMO DE LA SALUBRIDAD GENERAL)		
	D2. EJECUTIVO DEL ESTADO. NO INVADE LA FACULTAD EXCEPCIONAL DEL CONGRESO LOCAL PARA CONCEDER FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ENFRENTAR UNA SITUACIÓN GRAVE DE RIESGO (EPIDEMIA POR COVID-19), SI LA RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD DE CIRCULAR SE JUSTIFICA CON LAS FACULTADES ORDINARIAS EN MATERIA DE SALUBRIDAD LOCAL		
	D3. EJECUTIVO DEL ESTADO. DEBERES DE RESTRINGIR LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN PARA PROTEGER LA SALUD, VIDA, SEGURIDAD E INTEGRIDAD DE LAS PERSONAS.		
	D4. JUICIO DE PROPORCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DE LA LIBERTAD DE CIRCULAR EN UN ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA (LEGALIDAD, LEGITIMIDAD, IDONEIDAD, UTILIDAD, NECESARIEDAD Y ESTRICTA PROPORCIONALIDAD).		
III.	RESOLUTIVOS .....		139
IV.	VOTOS PARTICULARES .....		142
	1. VOTO DISIDENTE.....	391	142
	2. VOTO CONCURRENTE .....	392	149
	3. VOTO ACLARATORIO .....	393-445	149
V.	ANEXOS .....		167
	Anexo # 1. Comparativo internacional de MRLC .....		167
	Anexo # 2. Comparativo nacional de MRLC.....		171
	Anexo # 3. Comparativo local de MRLC.....		172
	Anexo # 4. Comparativo de MRDLC.....		176
	Anexo # 5. Relatoría de audiencia de alegatos.....		186
	Anexo # 6. Escritos de <i>amicus curiae</i> .....		192
	1. <i>Miguel Ángel Presno Linera</i> .....		192

2. <i>Jaime Fernando Cárdenas Gracia</i> .....	198
3. <i>María del Pilar Hernández Martínez</i> .....	215
4. <i>Víctor E. Alducin Flores M.</i> .....	224
5. <i>Ignacio Alfonso Salcido Dávila</i> .....	225
6. <i>Aarón Alejandro Miranda Colchado</i> .....	237
7. <i>Genaro Andrés Manrique Giacomán</i> (Universidad Iberoamericana Torreón), <i>Luis Valdés Castellanos</i> (CDHJG), y de <i>Sofía de Robina Castro</i> , (Centro Prodh).....	242
8. <i>Irene Spigno</i> , <i>Carlos Eulalio Zamora Valdéz</i> y <i>José Luis Valdés Rivera</i> (Academia IDH) .....	263
9. <i>Juan Enrique Martínez Requeses</i> ( <i>Fray Juan de Larios</i> ), y <i>Gerardo Mata Quintero</i> (Cedip-Juris) .....	285

<p style="text-align: center;"><b>TABLA DEL CASO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD LOCAL</b> AIL-3/2020</p>
<p style="text-align: center;"><b>MAGISTRADO PONENTE E INSTRUCTOR</b> LUIS EFRÉN RÍOS VEGA</p> <p style="text-align: center;"><b>SECRETARIA PROYECTISTA</b> GISEL LUIS OVALLE</p>
<p style="text-align: center;"><b>ACTO IMPUGNADO</b></p> <p>Decreto del Poder Ejecutivo 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 miércoles 22 de abril del 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, tomo CXXVII, número 32.</p>
<p style="text-align: center;"><b>CUESTIÓN PRINCIPAL</b></p> <p>1. Constitucionalidad del Decreto del Gobernador del Estado que restringe la libertad de circulación de las personas por la emergencia sanitaria en los municipios del territorio estatal, a partir de cuatro problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) ¿El Ejecutivo Local invade la facultad exclusiva de la federación de suspender los derechos y garantías en un caso de excepción?</li><li>b) ¿El Ejecutivo Local invade la facultad exclusiva del Congreso del Estado de reconocer facultades extraordinarias para situaciones de emergencia?</li><li>c) ¿El Ejecutivo Local carece de facultades para suspender o restringir los derechos y garantías para la emergencia sanitaria?</li><li>d) ¿El Ejecutivo Local viola el principio de proporcionalidad al restringir la libertad de circulación con su acto reglamentario?</li></ul>
<p style="text-align: center;"><b>PRECEPTOS LEGALES</b></p> <p>1. Aplicación e interpretación de los artículos 1º, 4º, 11, 29, 39, 40, 41, 73, fracción XVI, 120 y 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>2. Aplicación e interpretación de los artículos 7º, 8º, 64, 68, 74 y 82 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.</p>

**RESUMEN**

1. En el Estado de Coahuila de Zaragoza, la emergencia sanitaria por coronavirus decretada el 3o de marzo del 2020 por el Consejo de Salubridad General del Gobierno de la República, planteó el problema de las medidas de limitación a los derechos y libertades fundamentales de circulación de las personas que realizan «actividades no esenciales» porque se encuentran suspendidas por el estado de emergencia (Covid-19).
2. Al día siguiente de que la autoridad de salud declaró la fase tercera de la epidemia en el territorio nacional que implica la etapa de máxima transmisión del coronavirus, el Poder Ejecutivo de la entidad expidió en forma reglamentaria el Decreto para reducir la movilidad de las personas, en todos los municipios, en los horarios que éstos determinen y en las actividades no esenciales, a través de diferentes medidas de restricción de los derechos y libertades de circular con actos de molestias (filtros de control sanitarios, limitaciones de desplazamientos vehicular y sanciones administrativas).
3. Este acto administrativo del Ejecutivo Local restringe en las modalidades reglamentadas la libertad de transitar, viajar, desplazarse, deambular, reunirse, protestar, conglomerarse o realizar cualquier otra movilidad humana en el territorio estatal en forma libre, por los mecanismos establecidos por la autoridad estatal para enfrentar la situación de fuerza mayor por la epidemia grave.
4. El organismo local protector de los derechos humanos presentó una demanda de acción de inconstitucionalidad para cuestionar la validez local de las restricciones a la libertad de circulación, por presunta invasión del Ejecutivo a la competencia del poder legislativo, federal y local, así como la violación al principio de proporcionalidad.
5. Este procedimiento constitucional se siguió con sus formalidades esenciales en línea, en forma urgente y prioritaria, en donde la ciudadanía participó con su opinión en una audiencia sumarísima que se llevó a cabo de manera digital por acuerdo del magistrado instructor. Las partes y los terceros intervinientes tuvieron la oportunidad de presentar la defensa de sus intereses, pretensiones y derechos conforme al debido proceso.
6. El Tribunal Constitucional Local resolvió el asunto de manera urgente y declaró la validez constitucional del Decreto por cumplir con los estándares locales, nacionales e internacionales para que la autoridad constitucional local competente, el Ejecutivo Estatal, expida de manera válida, por su estricta proporcionalidad, una reglamentación general de carácter administrativo para que las autoridades locales y municipales legalmente competentes puedan limitar, con las modalidades restrictivas previstas en el Decreto que deberán motivar en forma proporcional, la libertad de circular a toda persona que no realice actividades esenciales autorizadas por las autoridades federales de salud.
7. En forma abstracta se comprobó que no existe causa justificada de movilidad libre si se demuestra con datos objetivos basados en la evidencia científica

disponible que la circulación de personas genera, en el contexto local, el daño o peligro real, grave e inminente a la salud, integridad y vida de toda la población durante la situación de mayor propagación del virus en la emergencia sanitaria por Covid-19.

#### TEMAS CLAVES

Derechos y libertades de circulación | Derechos a la salud, vida e integridad personal | Fraternidad *v.* Libertad | Protección de la vida nacional por salud pública | Situación de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor (Covid-19) | Federalismo de la salubridad general | Principio de proporcionalidad para la restricción o suspensión de los derechos humanos | Principios de *Siracusa* | Principios de *Limburg* | Control abstracto de la proporcionalidad de la restricción de la libertad de circular por salud pública | La prueba del daño o riesgo real, grave e inminente en la fase de mayor contagio | Escrutinio judicial estricto: subsunción o ponderación | Perspectiva internacional, nacional y comparada

## TABLA DE ABREVIATURAS

Academia Interamericana de Derechos Humanos	Academia IDH
Coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave	SARS-CoV2 (siglas en inglés)
Correo electrónico	Correo-e
Enfermedad por Coronavirus 2019	COVID-19 (siglas en inglés)
Justicia Digital	D-Justicia
Medidas de restricción a la libre circulación	MRLC
Real Academia Española	RAE
Suspensión o restricción de los derechos humanos	SRDH
Tecnologías de Información y Comunicación	TICs

### LEGISLACIÓN

Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Código Civil
Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Código Fiscal
Código de Procedimientos Familiares para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Código de Procedimientos Familiares
Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Código Penal
Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Código Procesal Civil
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución General, Federal
Constitución Política de Coahuila de Zaragoza	Constitución local
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Convención ADH
Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano	Declaración DHC
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Declaración UDH
Diario Oficial de la Federación	DOF
Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley de Justicia Constitucional Local
Ley de Protección Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley Estatal de Protección Civil
Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo
Ley Estatal de Salud	Ley ES

Ley Federal del Trabajo	Ley FT
Ley General de Salud	Ley GS
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley Orgánica APECZ
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley OPJECZ
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Pacto IDCP
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Pacto IDESC
Periódico Oficial del Estado de Coahuila	POE
Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Principios de Limburg
Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Principios de Siracusa
Reglamento Sanitario Internacional de la Organización Mundial de la Salud	RSI

AUTORIDADES

Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza	CDHEC
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Comisión IDH
Consejo de Salubridad General	Consejo SG
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte IDH
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Organización Mundial de la Salud	OMS
Organización Panamericana de la Salud	OPS
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza	Pleno, Tribunal Pleno
Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza	Poder Ejecutivo, Ejecutivo del Estado o Ejecutivo Local
Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza	Poder judicial
Secretaría de Salud Federal	Secretaría SF
Tribunal Constitucional Local	Tribunal CL

## TABLA DE TEMAS<sup>1</sup>

### AMICUS CURIAE

- concepto 71, 72, 73, 74, 76, 397, 398.
- objeto, finalidad 70, 71, 73, 393, 396, 399.
- no es un testigo ni perito 394, 420.
- no es objeto de impedimento legal 421 a 424.
- no es válido argumento *ab hominen* 395, 425.
- su omisión legal 400, 408, 409.
- facultades del instructor 71, 76, 400, 401.
- derecho a la participación ciudadana
  - principio de interés afectado* 73, 410 a 414.
  - principio de interés global* 73, 415.
- derecho al juicio público
  - principio de deliberación pública* 16, 17, 31, 32, 70, 75, 397, 418, 419, 427.
  - principio a una resolución motivada* 17, 33, 49, 74, 199, 216, 230, 251, 254, 312, 316, 326, 334, 337, 350, 374, 418, 428, 439, 440.
- derecho a una resolución clara, sencilla y accesible
  - principio de no vinculación* 428, 412.
  - principio de motivación* 17, 33, 49, 74, 199, 216, 230, 251, 254, 312, 316, 326, 334, 337, 350, 374, 421, 428, 439, 440.
- estándares normativos
  - internacional* 347, 402 a 406.
  - nacional* 407.
  - local* 408.
- convocatoria pública, incluyente e igualitaria
  - llamamiento a juicio* 418.
  - formas sociales en el juicio público* 419.
- concepción de la justicia
  - elitismo judicial* 72, 415.
  - populismo judicial* 416, 417.
- cuestiones políticas
  - objeción contramayoritaria* 413, 414.
  - referéndum judicial* 418.
  - esfera de lo decidible e indecidible de la mayoría* 413, 414.
- diálogos ciudadanos 56, 75, 199, 418, 419.
- votos particulares
  - disidente* 391.
  - complementario* 392.
  - aclaratorio* 393 a 445.

### CASOS DE SUSPENSIÓN O RESTRICCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

- estado de excepción 34, 175, 195, 201, 203, 207, 220, 240.
- estado de emergencia, 4, 6, 7 34, 36, 39, 176, 207, 214, 217, 223, 227, 263.
- estado de facultades extraordinarias 187, 196, 207, 220, 255, 257, 260 a 264, 433.
- estado de privación de derechos 207, 211, 212, 227, 238, 250, 253, 269, 301, 332, 342, 430.
- estado de limitación de derechos 38, 81 y 207.
- suspensión de derechos 34, 35, 42, 43, 174, 184, 195, 207, 209, 231, 215, 227, 228, 250 a 252, 431.

---

<sup>1</sup> Los temas se identifican por número de párrafos.

restricción de derechos 26, 27, 28 30, 34, 35, 42, 43, 47, 49, 174, 184, 195, 207, 209, 212, 213, 227, 228, 242, 245, 250 a 254, 294, 353, 354, 355, 362, 369, 431.  
 teoría interna de límites de derechos 209 a 211, 213, 214, 295 a 304,  
 teoría externa de límites de derechos 37, 209 a 211, 213, 214, 294 a 304.  
*Véase* SUBSUNCIÓN, PONDERACIÓN Y PROPORCIONALIDAD

#### DERECHO EPIDEMIOLÓGICO

reglamento internacional sanitario 87, 221, 223, 228.  
 normas de la OMS 19, 22, 23, 29, 33, 87, 103, 221, 223, 228, 269, 286, 296, 317, 322, 328, 329, 385.  
 normas de la OPS 24, 29, 223, 385.  
 cuarentena 23, 24, 87, 191, 309, 317, 384.  
 aislamiento 24, 25, 87, 191, 317, 384.  
 distanciamiento social 7, 11, 24, 25, 36, 202, 280, 384.  
 suspensión de actividades no esenciales 8, 12, 23, 33, 36, 44, 45, 202, 215, 224, 227, 229, 236, 239, 241, 254, 309, 319, 390.  
 recomendaciones Covid-19: 6, 8, 9, 13, 22 al 24, 29, 36, 38, 44, 45, 87, 103, 191, 202, 221, 328, 329, 385.

#### DEBIDO PROCESO LEGAL

urgencia 18, 52, 54, 56  
 prioridad por trascendencia social 18, 32, 54.  
 reducción de plazos 51, 55.  
 audiencia y contradicción 50, 56, 71, 74, 416.  
 deliberación social 16, 17, 31, 51, 74, 75, 199, 399, 415.  
 juicio público en línea 18, 50, 52, 57, 58, 59, 60 a 69, 199, 418.  
 transparencia judicial en tiempo real 50, 59, 74, 199, 401, 419.  
 facultades del instructor para terceros intervinientes 18, 50, 56, 70, 71, 76, 199.  
 voto concurrente de justicia digital 60  
*véase* AMICUS CURIAE  
*véase* JUSTICIA DIGITAL

#### ESCRUTINIOS JUDICIALES

subsunción 37, 213, 294, 298, 304.  
 ponderación 37, 312, 394, 304.  
 textura legal cerrada (*numerus clausus*) 204, 206, 207.  
 textura legal abierta (*numerus apertus*) 205 a 207.  
*Véase* PROPORCIONALIDAD

#### ESTÁNDAR UNIVERSAL

cláusula de justificación 81, 82, 86.  
 cláusula de ponderación 79, 81, 82.  
 cláusula de proporcionalidad 79, 81, 82.  
 cláusula de límite por salud 78, 83, 85, 86.  
 cláusula de excepcionabilidad 81.  
 cláusula de diferenciación de casos de límites de derechos 81.  
 cláusula de no discriminación 81, 82, 86.  
 cláusula de inderogabilidad 81.  
 cláusula de notificación internacional 81.

#### ESTÁNDAR INTERAMERICANO

cláusula de ley previa, cierta y predecible 88, 90, 91, 93, 95.  
 cláusula de temporalidad 89, 96.  
 cláusula de inderogabilidad 89.

cláusula de notificación internacional 89.  
 cláusula de justificación 91, 92, 95, 96.  
 cláusula de proporcionalidad 94.

#### ESTÁNDAR COMPARADO

utilidad de la metodología comparada 97 a 103.

#### AMÉRICA

##### Argentina

*Cláusula de límite por necesidad y urgencia* 104 a 106.

##### Brasil

*Cláusula de límite por emergencia* 107 a 109.

##### Canadá

*Cláusula de justificación* 110, 111.

##### Colombia

*Cláusula de límite a circulación y residencia* 112 a 114.

##### Costa Rica

*Cláusula de límite por salud* 115 a 119.

##### Estados Unidos de América

*Cláusula de límite por emergencia* 120 a 122.

##### El Salvador

*Cláusula de límite por emergencia* 123 a 126.

##### Honduras

*Cláusula de restricción de garantías constitucionales* 127 a 131.

#### EUROPA

*Contexto de adopción de medidas enérgicas* 132 a 136.

##### Alemania

*Cláusula de medidas de restricción* 137 a 141.

*Cláusula de criterios sobre prohibición general a la libertad de reunión* 142.

##### España

*Cláusula de límites por estado de alarma y proporcionalidad* 143 a 148.

##### Francia

*Cláusula de temporalidad* 149 a 153.

##### Holanda

*Cláusula de límite a movilidad de personas* 154, 155.

##### Italia

*Cláusula de límite por estado de emergencia* 156 a 160.

##### Suecia

*Cláusula de límite por emergencia* 161 a 164.

#### OCEANIA

##### Australia

*Cláusula de límite por emergencia de bioseguridad* 167 a 169.

##### Nueva Zelanda

*Cláusula de restricción de derechos* 170 a 173.

#### ESTÁNDAR NACIONAL

*cláusula de límite por salubridad general* 1, 3, 33, 40, 43, 44, 47, 176, 181, 182, 184, 186, 190-193, 202, 207, 214, 219, 220, 224, 248, 285, 286, 304, 306, 308-310, 358, 385, 387, 390, 431, 435-445.

*cláusula de límite por epidemia grave* 1, 3, 6, 7, 45, 47, 176, 179, 183, 188, 193, 195, 202, 207, 214, 215, 220, 223, 226, 228, 239, 241, 245, 260, 261, 278, 284, 294, 295, 304, 309, 310, 316, 317, 351, 385, 387, 388, 390, 431, 434, 440, 441, 444.

#### FEDERALISMO DE SALUBRIDAD

facultad federal 179, 183, 218, 219, 220, 223-230.  
 facultad concurrente 178, 179, 182, 219, 229, 231-235.  
 facultad local 182, 186, 187-193, 218, 219, 227-229, 236-239, 240-245, 247, 250-286, 440, 441.  
*Véase* PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

#### FRATERNIDAD

valor de solidaridad 360, 362, 283, 321.  
 deberes comunitarios 283, 300, 361, 354, 365, 414.  
 ponderación con la libertad 81, 213, 288, 294, 304, 362-365.

#### JUSTICIA DIGITAL

comparecencia a juicio 51, 62, 67, 69, 395.  
 formalidad esencial a distancia 18, 50, 52, 53, 56-69.  
 formas digitales confiables 18, 50, 52, 53, 57-63, 65-69, 346.  
 principio *non liquet* 64, 65, 409.  
 proporcionalidad 60  
 videoaudiencia de alegatos 32, 56, 62, 71, 199, 426.  
 TICs 58, 59-62, 66-69.  
 voto concurrente 60, 392.

#### LIBERTAD DE CIRCULACIÓN

libertad fundamental 77-80, 88, 181.  
 estado salvaje de la libertad 438  
 no es absoluta 78, 201, 203, 209, 227, 254, 275, 291, 293, 295-300, 305, 306, 310, 351, 357, 428, 431 y 437.  
 causa legal de salubridad general 23, 25, 26, 33, 39, 78, 88, 103, 181, 209, 214, 238, 242, 244, 245, 258, 273, 291, 295-299, 305, 306, 310, 317, 351, 354, 431, 437, 441.  
 prueba del daño o riesgo real, grave e inminente por salud pública 28, 33, 254, 291, 293, 295, 299, 304, 321, 362, 370, 390.  
 estándares internacionales por emergencia sanitaria 26, 27, 34, 77-80, 88, 102, 104, 108, 111, 112, 120, 124, 126, 129, 130, 140, 144, 146, 150, 153, 154, 158, 164, 275.  
 contexto global 22, 23, 25, 26, 29, 30, 102, 133, 134, 297.  
 contexto nacional 181, 183, 291, 297, 303, 309.  
 contexto local 14, 17, 42-44, 46, 48, 238, 242, 244, 247, 254, 258, 292, 297, 304, 310, 371.  
 inmunidad del rebaño 33  
*Véase* MECANISMOS DE REDUCCIÓN DE MOVILIDAD

#### MECANISMOS DE REDUCCIÓN DE MOVILIDAD

control de filtros sanitarios 15, 41, 44, 243, 276, 303, 304, 309, 337, 358.  
 limitaciones vehiculares 41, 44, 243, 276, 304, 309, 337, 358.  
 sanciones administrativas 41, 44, 112, 147, 151, 202, 210, 243, 288, 303, 304, 309, 312, 337, 346, 349, 350, 441.

#### PONDERACIÓN

prevalencia del derecho fundamental en conflicto 1, 81, 210, 212, 213, 288, 289, 291, 294, 296-299, 304-306, 309, 310, 362.  
 primacía de la salud 273, 304, 306, 309, 310, 362, 288, 289.  
 participación social 17, 31, 32, 70-76, 199, 304, 333, 335, 346, 393, 397, 399, 400, 401, 409-428.  
 situación arbitraria de aplicación 16, 31, 32, 37, 82, 86, 153, 211, 257, 259, 277, 287, 288, 290, 299, 301, 304, 337, 340, 342, 359, 363, 369, 382, 445.

abuso del derecho 288, 304, 337, 399, 342.

#### PROPORCIONALIDAD

legalidad 60, 81, 175, 185, 198, 208, 212, 252, 254, 287, 291, 301, 304-350, 357, 366, 386, 431-445.

legítima 25, 34, 60, 91, 100, 208, 250, 269, 287, 290, 304, 331, 351-366, 387, 443.

idónea 15, 60, 66, 208, 304, 366-375, 388, 400, 443.

útil 25, 60, 68, 208, 304, 366-375, 377, 388, 443.

necesaria 25, 60, 78, 81, 82, 152, 190, 207, 208, 287, 289, 298, 304, 306, 342, 366-375, 377, 388, 443.

estricta proporcionalidad 30, 35, 37, 42, 60, 81, 94, 136, 142, 148, 194, 198, 205, 208, 227, 237, 252, 261, 287, 290, 301, 303-305, 312, 338, 344, 360, 364, 376-390, 437, 442-445.

#### PRINCIPIO DE FUERZA MAYOR

restricción de derechos 7, 36, 37, 38, 39, 43, 60, 254, 295, 299, 308, 316.

#### PRINCIPIO DE LEGALIDAD

competencia 2 al 8, 39, 42, 185, 439 al 441

*formal* 386, 439

*sustancial* 301 al 303, 440

*deberes de urgencia* 309, 310

*deberes del pacto federal* 204 al 206, 216 al 241 al 243, 257, 292, 308 al 310

*deberes de salud* 6, 188-192, 219, 227, 354 al 356, 387

*deberes de orden público* 187, 274 al 277, 353 al 359

*deberes de vida nacional* 268, 278 al 286, 387

*facultades reglamentarias* 186, 272

*facultades de salubridad federal* 223 al 235, 291 al 300

*facultades de salubridad local* 236 al 246

*facultades de administración pública local* 186

*facultades de salud* 188, 304

*facultades de seguridad* 187, 274 al 277

publicidad 175, 199, 261, 311

*accesibilidad* 314, 386

*máxima difusión* 313

*progresividad* 312

transitoriedad 261 y 386

*incertidumbre del período de emergencia* 315

*certeza con evidencia disponible* 316

igualdad

*igualdad ante la ley* 317 a 322

*prohibición de restricción absoluta o categórica* 213, 295, 304, 317

no discriminación

*garantías afirmativas* 324, 325

*grupos vulnerables* 323

objetividad

*evidencia científica* 326

*evidencia disponible* 327, 372

*datos objetivos* 329

*fase de mayor propagación del virus* 330

predecibilidad

*indicador de movilidad* 332

*ley previa, cierta y predecible* 335, 336, 386

uso razonable de la fuerza pública

*estándares de proporcionalidad* 337  
*recomendaciones de la ONU-México* 338 y 344  
política pública con enfoque de derechos humanos  
*garantía de implementación efectiva* 340  
sanciones no excesivas o inusuales  
*proporcionalidad* 349  
*diferencia reglamentaria* 350

**PRINCIPIO DE LEGITIMIDAD**

finalidades expresas 351  
finalidades implícitas 352  
ley internacional, nacional y local 347, 402 a 406 a 408

**PRINCIPIO DE IDONEIDAD**

cláusula universal de limitación 366  
cláusula de actividad esencial 368  
*actividad no justificada* 369  
*reducción de contacto social* 370

**PRINCIPIO DE UTILIDAD**

eficiencia y mayor beneficio 370, 373, 374, 388

**PRINCIPIO DE NECESARIEDAD**

prevención de riesgo grave 370, 374

**PRINCIPIO DE ESTRICTA PROPORCIONALIDAD**

menor lesividad 378 al 381  
prueba de peligro real, grave e inminente 382 a 385  
*test real* 385 a)  
*test grave* 385 b)  
*test inminente* 385 c)

**PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD**

criterio territorial y funcional 227 a 229  
beneficio del pueblo 228, 278, 320  
urgencia de atención 223  
principio de fidelidad federal, estatal y municipal 227, 228, 234, 237, 256, 309

**PRINCIPIOS DE SIRACUSA**

criterios para la limitación y derogación de derechos 34, 82 a 85, 103, 228, 290, 317, 351  
*criterio principal* 82 y 208  
*compatibilidad con el Pacto* 82  
*arbitrariedad y aplicación abusiva* 82  
*no discriminación* 82  
*necesidad pública* 82  
*grave amenaza de salud* 83, 351  
*finalidad del pacto* 84

**PRINCIPIOS DE LIMBURG**

estándares para limitar derechos respecto del Pacto IDESC 34, 86, 275, 314, 317, 351.  
*criterio principal* 208

*compatibilidad con el Pacto IDESC* 86 a)  
*no arbitrariedad* 86 b)  
*no discriminación* 86 b)  
*claridad y accesibilidad* 86 c), 314  
*tutela efectiva* 86 d)  
*bienestar del pueblo* 86 e)  
*funcionamiento de la democracia* 86 b)  
*evitar el menoscabo a otro derecho* 86 g)

#### **TUTELA JUDICIAL EFECTIVA**

acción de inconstitucionalidad local 14, 194 a 198, 201, 246, 247, 265 y 287  
tutela de intereses jurídicos, legítimos y difusos 46, 48, 325.  
control abstracto de reglamentos 46, 210, 298.  
ejecución de sentencia 290, 314, 325, 340, 350, 356, 359  
*garantías de cumplimiento de criterios* 48, 325, 335, 348.  
*acción del ombudsman local* 203, 314, 325, 340, 346, 356, 359

---

## SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1/2020

[SC-TCL: 11-05-2020]

---

En el caso *Comisión Estatal de los Derechos Humanos v. Poder Ejecutivo del Estado*, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, reunido en Tribunal Constitucional Local e integrado por:

**MIGUEL FELIPE MERY AYUP**, *Presidente*  
**GABRIEL AGUILLÓN ROSALES**, *Magistrado Decano*  
**MANUEL ALBERTO FLORES HERNÁNDEZ**, *Magistrado*  
**MARÍA EUGENIA GALINDO HERNÁNDEZ**, *Magistrada*  
**MARÍA DEL CARMEN GALVÁN TELLO**, *Magistrada*  
**IVÁN GARZA GARCÍA**, *Magistrado*  
**JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ VARELA**, *Magistrado*  
**HOMERO RAMOS GLORIA**, *Magistrado*  
**CÉSAR ALEJANDRO SAUCEDO FLORES**, *Magistrado*  
**MARÍA LUISA VALENCIA GARCÍA**, *Magistrada*  
**JUAN JOSÉ YÁÑEZ ARREOLA**, *Magistrado*  
**LUIS EFRÉN RÍOS VEGA**, *Magistrado Ponente*

Con el apoyo en la elaboración del proyecto de sentencia de **GISEL LUIS OVALLE**, *Secretaria de Estudio y Cuenta*,

Tras haber deliberado en sesión pública digital el día 11 de mayo de 2020, a partir de las 13:46 horas, este Tribunal Constitucional Local (en adelante Tribunal CL) dicta la siguiente sentencia:

### I. HECHOS Y DEBIDO PROCESO

1. En el Estado mexicano, el Consejo de Salubridad General (en adelante Consejo SG) es el órgano constitucionalmente facultado para decretar las medidas obligatorias para todo el país en caso de epidemias de carácter grave<sup>2</sup>. Los estados de emergencia por salud pública, por tanto, corresponden a una rectoría del orden nacional que las entidades locales han depositado en el pacto federal para que luego concurren, en

---

<sup>2</sup> Véase artículo 73, fracción XVI, de la Constitución General; 15, 17, fracción IX, 181, 182 y 183 de la Ley GS.

su esfera interna, en el ejercicio de sus funciones que legalmente les correspondan para «promover, respetar, proteger y garantizar»<sup>3</sup> la salud de las personas como derecho fundamental.

2. En materia de salubridad general<sup>4</sup>, por tanto, la Constitución General y la Ley General de Salud (en adelante Ley GS) establecen la distribución de competencias exclusivas<sup>5</sup>, concurrentes<sup>6</sup> y reservadas<sup>7</sup> dentro de la federación<sup>8</sup> para desarrollar el régimen de la «salubridad local»<sup>9</sup> que deben observar las autoridades estatales para atender el caso de enfermedades transmisibles con características graves, a partir de las «medidas obligatorias» que dicte el Consejo SG<sup>10</sup> y la acción extraordinaria de la Secretaría de Salud Federal<sup>11</sup> (en adelante Secretaría SF).

3. En las epidemias graves, consecuentemente, las entidades federativas por su deber de asegurar el derecho a la salud<sup>12</sup> tienen una facultad constitucional concurrente en materia de salubridad general para controlar, prevenir, vigilar y supervisar en su territorio el cumplimiento de las «medidas obligatorias» del Consejo SG y la Secretaría SF, principalmente, conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones que dicten las autoridades estatales de salud dentro del régimen interno<sup>13</sup> que, además, deberán estar conformes a la Constitución General y a la Ley GS.

---

<sup>3</sup> Véase artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución General.

<sup>4</sup> Véase artículo 4º, párrafo cuarto, de la Constitución General.

<sup>5</sup> Por «competencia exclusiva» se entiende la atribución constitucional en una determinada materia que le corresponde de manera única y excluyente a un determinado orden de gobierno federal, local o municipal dentro del sistema federal mexicano.

<sup>6</sup> Por «competencia concurrente» se entiende la atribución constitucional en una determinada materia que le corresponde de manera coincidente a uno o más órdenes de gobierno federal, local o municipal para colaborar entre sí de manera coherente, plena, complementaria y subsidiaria en sus funciones para el bienestar de la sociedad más próxima.

<sup>7</sup> Por «competencia reservada» se entiende la atribución constitucional en una determinada materia que le corresponde originariamente a las entidades federativas, en todo lo que no se concedió en el pacto al ámbito federal y que puede retomar en casos de emergencia para salvaguardar su régimen interno.

<sup>8</sup> Véase artículos 39, 40, 41, 73, 115, 116, 117 y 124, de la Constitución General.

<sup>9</sup> Véase artículo 13, apartado B, fracción IV, de la Ley GS.

<sup>10</sup> Véase artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 13, 15, 17, 17 Bis, 21, 134 a 157 Bis de la Ley GS.

<sup>11</sup> Véase artículo 184 de la Ley GS.

<sup>12</sup> Véase artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución General.

<sup>13</sup> Véase artículos 82, fracción I, 84, fracción XII y 85, tercer párrafo, de la Constitución Local; 2º, 4º, 5º y 9º, apartado B, fracción V, de la Ley Orgánica APECZ; 3º, fracción I y 4, inciso A fracción XIII de la Ley ES; 10, fracción VII, de la Ley Estatal de Protección Civil.

4. El 19 de marzo de 2020, el Ejecutivo del Estado, en ejercicio de su facultad coincidente en materia de enfermedades transmisibles que le obligan a realizar actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control<sup>14</sup> conforme a su deber constitucional de cumplir y hacer cumplir la Constitución General y las leyes federales en materia de salud<sup>15</sup>, publicó el Decreto mediante el cual se emite la declaratoria de emergencia en la entidad<sup>16</sup> ante la inminencia de un desastre biológico-sanitario derivado de la pandemia provocada por la Covid-19, en donde se establecieron las primeras medidas urgentes de prevención, control y vigilancia para el ámbito local<sup>17</sup>.

5. El 20 de marzo de 2020, el Ejecutivo del Estado emitió el Acuerdo para instalar el Comité Técnico para la prevención, atención y control de la Covid-19 en el Estado de Coahuila, que tiene por objeto establecer las medidas generales para disminuir el riesgo de transmisión de virus respiratorios emergentes como el coronavirus, tanto a nivel comunitario como en los centros de atención a la salud de todos los niveles, así como la supervisión y evaluación de su implementación<sup>18</sup>.

6. Es público y notorio que el Ejecutivo del Estado ha desarrollado, antes de las medidas extraordinarias del gobierno federal y para el ámbito interno, una acción emergente de carácter preventiva, de control y de vigilancia de sus deberes constitucionales de salubridad local para atender en forma prioritaria la emergencia sanitaria por Covid-19; incluso, el Gobernador ha convocado y se ha reunido, semana tras semana, con diferentes gobernadores locales del noreste (Nuevo León, Tamaulipas, Durango y Michoacán) para mantener una colaboración y coordinación en las medidas interestatales (sanitarias, seguridad interna, económicas, turísticas<sup>19</sup>, de reactivación, etc.) que deben enfrentar de manera común como entidades federativas para combatir los efectos de la epidemia, sin perjuicio de que el Ejecutivo del Estado ha expresado siempre su obligación de coordinarse con el gobierno federal en las

---

<sup>14</sup> Véase artículo 134 de la Ley GS.

<sup>15</sup> Véase artículos 120 y 128 de la Constitución General.

<sup>16</sup> Véase artículo 40 de la Ley Estatal de Protección Civil.

<sup>17</sup> Véase POE, núm. 22, t. CXXVII, 19 de marzo de 2020.

<sup>18</sup> Véase POE, núm. 23, t. CXXVII, 20 de marzo de 2020.

<sup>19</sup> Por ejemplo, es un hecho público por las vacaciones de semana santa, por la fase del contagio y para evitar la movilidad de mexicanos residentes de Estados Unidos de Norteamérica (comunmente conocidos como «paisanos») que pudieran poner en riesgo a la población local por la situación de contagio que se encontraba en el país vecino, los gobernadores del noreste solicitaron al gobierno federal el cierre estratégico de la frontera para evitar la circulación del contagio de las personas, sin perjuicio de asumir en su régimen interno una política de concientización para solicitar a la población la reducción del turismo en esas fechas, entre otras.

facultades exclusivas que le corresponden como Gobierno de la Unión Federal<sup>20</sup>.

7. El 30 de marzo de 2020, el Gobierno de México declaró «emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor», a la epidemia de la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)<sup>21</sup>. Al día siguiente, la Secretaría SF decretó medidas extraordinarias para atender la emergencia, entre las que destacan la «jornada nacional de sana distancia» por un tiempo determinado que hoy está ampliada hasta el 30 de mayo<sup>22</sup> mediante lo cual se ha ordenado por el Consejo SG en forma obligatoria la *suspensión inmediata de las actividades no esenciales* con la finalidad de «mitigar la dispersión y transmisión de la Covid-19 en la comunidad, disminuir la carga de la enfermedad, sus complicaciones y la muerte en la población residente en el territorio nacional»<sup>23</sup>.

8. Con base en estas medidas federales, el Gobierno del Estado declaró la suspensión de las actividades no esenciales en el territorio del Estado hasta el 30 de mayo<sup>24</sup> y en su carácter de autoridad sanitaria local ha dictado diferentes medidas de control, preventivas y de vigilancia para el régimen interno, relacionadas con lineamientos sanitarios y medidas restrictivas para los centros comerciales, de trabajo y servicios funerarios<sup>25</sup>, suspensiones de eventos masivos, generales o conglomeraciones, restricciones de acceso a lugares públicos recreativos<sup>26</sup> (centros nocturnos, cines, gimnasios, entre otros), tratamiento de cuerpos de personas fallecidas por Covid-19<sup>27</sup>, uso obligatorio de cubre bocas<sup>28</sup>, restricciones temporales de acceso a los panteones para evitar conglomeraciones por el día de las madres<sup>29</sup>, entre otras.

## 1. ANTECEDENTES

9. El 21 de abril de 2020, la Secretaría SF emitió un acuerdo (como antecedente principal del acto reclamado) mediante el cual las entidades federativas deberán «establecer y ejecutar los mecanismos

---

<sup>20</sup> Véase sitios oficiales del Gobierno del Estado, las diversas noticias, videos, boletines y ruedas de prensa disponibles en internet, twitter y facebook: [<https://coahuila.gob.mx/>], @GobDeCoahuila, @gobiernodecoahuila].

<sup>21</sup> Véase Acuerdo del Consejo SG en el DOF del 30 de marzo de 2020.

<sup>22</sup> Véase Acuerdo de la Secretaría SF en el DOF del 21 de abril de 2020.

<sup>23</sup> Véase Acuerdo de la Secretaría SF en el DOF del 31 de marzo de 2020.

<sup>24</sup> Véase POE, núm. 34, t. CXXVII, 28 de abril de 2020.

<sup>25</sup> Véase POE, núm. 24, t. CXXVII, 24 de marzo de 2020.

<sup>26</sup> Véase POE, núm. 26, t. CXXVII, 31 de marzo de 2020.

<sup>27</sup> Véase POE, núm. 28, t. CXXVII, 7 de abril de 2020.

<sup>28</sup> Véase POE, núm. 32, t. CXXVII, 22 de abril de 2020.

<sup>29</sup> Véase POE, núm. 36, t. CXXVII, 6 de mayo de 2020.

conducentes a la reducción de la movilidad de los habitantes entre municipios con distinto grado de propagación, de acuerdo a los criterios que disponga la Secretaría SF. Las dependencias de la Administración Pública Federal podrán coadyuvar con los gobiernos estatales para la consecución de este fin»<sup>30</sup>.

10. Ese mismo día, el subsecretario de Salud, Hugo López-Gatell, durante la conferencia de prensa matutina del presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, señaló que:

“Hoy queremos dar por iniciada la fase tres de la epidemia de COVID, recordando que estamos en la fase de ascenso rápido, donde se acumularán un gran número de contagios, de hospitalizaciones.”

11. En el Comunicado Oficial del inicio de la fase tres, se dijo:

“Los mecanismos son los que están dispuestos, y es la suspensión temporal de toda actividad laboral no esencial en los sectores público, privado y social. Es de alcance nacional y se tiene que hacer cumplir en el nivel local, subrayó. Precisó que las entidades privadas que siguen laborando y no están en la lista de esenciales, deben suspender actividades para que las personas no tengan que concurrir al espacio laboral y, en la medida de lo posible, hagan trabajo en casa. López-Gatell Ramírez detalló que también se mantienen suspendidas las actividades en todo espacio público como cines, teatros, parques, plazas y playas, como un mecanismo efectivo de sana distancia. La Secretaría de Salud federal establecerá los lineamientos correspondientes para hacer operativas estas disposiciones, mientras que las autoridades sanitarias estatales tienen la responsabilidad de hacerlas cumplir en sus territorios, así como aplicar las distintas modalidades administrativas que garanticen la implementación de la Jornada Nacional de Sana Distancia<sup>31</sup>.”

12. Hasta la fecha, la Secretaría SF no ha emitido los «criterios para reducir la movilidad en los municipios con distinto grado de propagación, a fin de evitar la dispersión de la enfermedad<sup>32</sup>».

13. El 22 de abril, es decir, al día siguiente de que la autoridad nacional de salud declaró la fase que implica la máxima transmisión del virus<sup>33</sup>, el Poder Ejecutivo de la entidad promulgó el Decreto por el que

---

<sup>30</sup> Véase Acuerdo de la Secretaría SF (artículo 5º, fracción III), en el DOF el 21 de abril de 2020.

<sup>31</sup> Véase Comunicado de Secretaría SF “Inicia la fase tres por Covid-19”, disponible en la red:

[<https://coronavirus.gob.mx/2020/04/21/inicia-la-fase-3-por-covid-19/>].

<sup>32</sup> Véase Acuerdo de la Secretaría SF (artículo 2º) en el DOF del 21 de abril de 2020.

<sup>33</sup> Para el Estado de Coahuila, la fase de mayor contagio que se tenía programada por las autoridades de salud, nacional y local, a partir del 8 de mayo a la fecha, se ha comenzado a verificar por el mayor número de las personas que han dado

se emiten las disposiciones relativas a la movilidad de las personas en el Estado de Coahuila de Zaragoza durante la contingencia COVID-19<sup>34</sup>, no obstante que no existen los criterios de la autoridad de salud federal.

14. El 29 de abril, el organismo local protector de los derechos humanos presentó por escrito ante este Tribunal CL la presente acción de inconstitucionalidad local, para cuestionar la validez de las restricciones a la libertad de circulación, por presunta invasión del Ejecutivo a la competencia del poder legislativo, así como violación al principio de proporcionalidad<sup>35</sup>.

15. Hasta ahora las restricciones a la movilidad, según los delegados de la responsable que comparecieron en la audiencia de alegatos, han servido para iniciar los operativos de los filtros sanitarios, difundir con anticipación las medidas a la población, implementar una política pública con enfoque de derechos humanos<sup>36</sup> y poner en marcha, asimismo, su debida aplicación de manera gradual con la vigilancia del personal de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>37</sup> (en adelante CDHEC), porque aún no se ha multado ni detenido a ninguna persona con motivo de la infracción de este Decreto<sup>38</sup>, hecho que si bien la ciudadanía local que participó en *amicus curiae*, con su voz y opinión crítica, ha reconocido que aún no tienen conocimiento de sanciones ni abusos, ello no excluye, bajo su perspectiva social, la indebida actuación del Ejecutivo que cuestionan desde su papel de defensores de los derechos humanos<sup>39</sup>.

16. Es un hecho público que desde la sociedad civil que defiende con larga trayectoria social los derechos humanos en Coahuila se ha cuestionado, asimismo, la validez del Decreto porque se considera arbitrario y han expresado libremente sus diferentes puntos de vista con los comunicados, videos, foros en línea, post y tuits, a través de sus redes

---

positivo en los últimos tres días al dictado de esta sentencia (véase información oficial disponible en la red: [<https://coahuila.gob.mx/>, [@GobDeCoahuila](#), [@gobiernodecoahuila](#)]).

<sup>34</sup> Véase en línea el acto reclamado: [<https://bit.ly/2Z6soXg> »].

<sup>35</sup> Véase en línea la demanda y sus anexos: [<https://bit.ly/2WwS5rT> »].

<sup>36</sup> Véase POE, núm. 37, t. CXXVII, 8 de mayo de 2020.

<sup>37</sup> Véase en la red: [<https://twitter.com/CDHEC/status/1257836251346075654?s=20> »].

<sup>38</sup> Véase la participación de los delegados del Poder Ejecutivo en la audiencia de alegatos, disponible en la red: [<https://bit.ly/2zeHWNX> »].

<sup>39</sup> Véase la participación de los terceros intervinientes en la audiencia de alegatos: Víctor Eduardo Alducín Flores Muñoz, Genaro Andrés Manrique Giacomán, Juan Enrique Martínez Requenes y Gerardo Mata Quintero, principalmente, disponible en la red: [<https://bit.ly/2zeHWNX> »].

sociales<sup>40</sup> en donde critican la inconstitucionalidad del Decreto. Asimismo, algunos activistas que forman parte de esas asociaciones sociales y académicas de derechos humanos, han comparecido a este juicio para presentar sus *amicus curiae* por escrito y fijar oralmente sus posturas en la audiencia de alegatos con las partes. Pero también han comparecido diferentes académicos del ámbito local, nacional e internacional que aportan su perspectiva desde la ciencia de los derechos humanos para deliberar sobre las cuestiones que plantea este juicio (*véase* en la tabla de *amicus* el *anexo # 6*).

17. En este ejercicio deliberativo, crítico y genuino de personas de la sociedad civil, academia y defensoras de los derechos humanos, este Tribunal CL reconoce la relevancia e importancia de esta participación social y ha sido muy cuidadoso, a través del magistrado ponente que presentó el proyecto de sentencia, de revisar, analizar y contestar los argumentos de la ciudadanía que se estiman pertinentes para construir, con la participación social, la solución del caso mediante la narrativa judicial del curso interpretativo de la mejor versión de la libertad de circulación que se puede garantizar en un contexto de emergencia sanitaria.

18. El 30 de abril, la Presidencia de este Tribunal acordó la recepción de este asunto, hizo el turno inmediato al magistrado instructor que le correspondía y se admitió la demanda para tramitarla como asunto urgente y prioritario<sup>41</sup>, a través de medios digitales confiables, para seguir en línea las formalidades esenciales de este juicio constitucional local.

#### **a) Contexto**

19. El 31 de diciembre de 2019, por primera vez se notificó a la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) el actual brote de la enfermedad por Covid-19 situado en Wuhan (China). Esta pandemia ha afectado a todos los continentes del mundo<sup>42</sup> y representa para algunos líderes políticos del mundo el mayor riesgo de la humanidad después de la segunda guerra mundial<sup>43</sup>. Esta emergencia ha cerrado fronteras, interrumpido la vida normal, suspendido las actividades no esenciales de la Sociedad y Estado y, en general, se ha generado una crisis global de salud pública.

---

<sup>40</sup> Véase para el debate local las redes sociales de twitter y facebook de @FrayJuanLarios, @CentroProdh, @dh.iberotrc, @DHGerardi, @CedepJuris.

<sup>41</sup> Véase en línea oficial el auto de admisión: [<https://bit.ly/2Aker7r>].

<sup>42</sup> Véase el sitio oficial de la OMS en [<https://www.who.int/es/>].

<sup>43</sup> Véase los mensajes de Ángela Merkel de Alemania, la Reina Isabel II de Reino Unido, Barak Obama de Estados Unidos y António Guterres de la ONU, principalmente.

20. Hasta la última actualización consultada de las cifras de la Covid-19 en el mundo (5/10/2020 3:32:31 pm.), los casos confirmados de personas que han dado positivo son 4,088,393 con un total de desenlaces fatales de 281,893 personas. Estados Unidos de Nortémerica (1,326,138), España (224,350), Reino Unido (220,449), Italia (219,070), Rusia (209,688), Francia (176,782), Alemania (171,767), Brasil (156,862), Turquía (138,657) e Irán (107,603), son los 10 países con mayor impacto por la Covid-19. Nueva York es la ciudad que hoy presenta el mayor número de personas muertas (26,641) y contagiadas confirmadas (1,153,768) en esta crisis pandémica que ha rebasado la capacidad de los servicios sanitarios de cualquier ciudad, país o región, cuando se genera una circulación masiva del virus<sup>44</sup>.

21. En México existen 33,460 personas confirmadas, 17,781 recuperadas y 3,353 fallecidas (10 de mayo de 2020). En Coahuila se han confirmado 628 personas infectadas y 53 fallecidas que se identifican de la manera siguiente:

LUGAR	CONFIRMADOS	ALTAS	DEFUNCIONES
Monclova	273	156	28
Torreón	119	17	4
Saltillo	73	27	6
Frontera	32		1
Piedras Negras	29	20	1
Sacramento	20	1	2
Matamoros	19		4
Acuña	14		3
Castaños	10		1
Cuatro Ciénegas	9	1	
San Juan de Sabinas	5	4	1
Muzquiz	4		1
San Pedro	4		
Ocampo	4		
Ramos Arizpe	3		
San Buenaventura	3		1
Francisco I. Madero	2		
Nadadores	2		
Sabinas	1	1	
Escobedo	1	1	
Viesca	1		

Fuente: Elaboración propia con información oficial<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Véase el sitio oficial de la Universidad Johns Hopkins en la red: [<https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>]

<sup>45</sup> Boletín del Gobierno del Estado, 10 de mayo de 2020 (actualización a las 17 horas).

22. Este contexto de crisis sanitaria ha obligado, por la estrategia de la OMS, a una serie de acciones preventivas, de control y supervisión que en la mayoría de los países han generado restricciones a la libertad de circulación de las personas, sea como recomendación u obligación impuesta por las autoridades, según se trate de la fase de la pandemia, el contexto, la legislación y jurisprudencia aplicables, lo cual ha sido reconocida en este juicio en la audiencia<sup>46</sup> (véase anexo # 1).

23. Para contener la transmisión comunitaria del virus, la OMS<sup>47</sup> ha reconocido la pertinencia de las medidas de restricción a la libertad de movilidad, al decir:

“En países o regiones subnacionales en las cuales se ha establecido la transmisión comunitaria, o que están en riesgo de entrar en dicha fase de la epidemia, las autoridades deben adoptar y adaptar inmediatamente medidas de distanciamiento físico y restricciones de movimiento a nivel de la población además de otras medidas de salud pública y del sistema sanitario para reducir la exposición y contener la transmisión, entre otras: medidas personales que reduzcan el riesgo de transmisión entre las personas, como lavarse las manos, el distanciamiento físico y practicar una buena higiene respiratoria; medidas a nivel de la comunidad que reduzcan el contacto entre personas, como la suspensión de concentraciones multitudinarias, el cierre de lugares de trabajo no esenciales y establecimientos educativos y la reducción del transporte público; medidas que reduzcan el riesgo de importación o de reintroducción del virus procedente de zonas de alta transmisión, tales como establecer límites a los viajes nacionales e internacionales, mejor cribado y cuarentena; medidas que garanticen la protección de los trabajadores sanitarios y grupos vulnerables, tales como la provisión de los equipos de protección individual correctos.”

24. Luego las «medidas generalizadas de distanciamiento físico a nivel de la población y restricciones de movimiento para frenar la propagación y poner en marcha otras medidas de control», son recomendaciones expresas de la OMS que identifica como «confinamientos» y «aislamientos» para frenar la transmisión de la COVID-19 al limitar el contacto entre personas. Esa es la medida principal para evitar el mayor contagio del coronavirus que la ciencia reconoce desde el organismo mundial de la salud que, además, se debe desactivar en forma gradual y con mucho cuidado según las recomendaciones de la Organización Panamericana de Salud (en adelante OPS), que dice:

---

<sup>46</sup> Véase la participación en la audiencia de alegatos de la *amicus curiae* María del Pilar Hernández Martínez, principalmente, disponible en la red:

[<https://bit.ly/2zeHWNX> »].

<sup>47</sup> Véase OMS, *Actualización de la Estrategia frente a la Covid-19*, 14 de abril de 2020, disponible en la red:

[[https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020\\_es.pdf?sfvrsn=86c0g2qd\\_10](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020_es.pdf?sfvrsn=86c0g2qd_10)»].

“Todo proceso de toma de decisiones a nivel nacional, o a nivel subnacional en los países más grandes, en cuanto al momento para hacer la transición a medidas menos estrictas de distanciamiento social a escala comunitaria, debe emprenderse con sumo cuidado y basarse en el análisis reiterativo detallado de los datos epidemiológicos, los datos de los servicios de salud y el nivel de participación de las comunidades<sup>48</sup>.”

25. Por la «evidencia disponible» en el mundo, algunos expertos recomiendan en ciertas fases de la pandemia que más vale «prevenir que curar», «aislar en lugar de circular» y «distanciarse en lugar de contactarse», porque la fórmula de la propagación es que «a mayor movilidad, mayor contagio»<sup>49</sup>, todo ello para mitigar los efectos de la Covid-19 que no solo pone en riesgo la vida de las personas, sino que también genera problemas sociales y económicos muy fuertes por la parálisis social. En términos técnicos, una parte de la comunidad científica señala que, dentro de la incertidumbre de las medidas restrictivas a la libertad, la mayor recomendación para aplanar la curva de la crisis sanitaria es el aislamiento y distanciamiento social que pueden levantarse de manera «gradual, priorizada y planificada estratégicamente»<sup>50</sup>, porque la única seguridad de la eficacia de las medidas la veremos hasta que se cierren las fases de la pandemia<sup>51</sup>. Pero aún las medidas estrictas o más severas tampoco pueden garantizar en forma certera, precisa y fiable que evitarán cualquier rebrote de la COVID-19, con lo cual las medidas de restricción pueden continuar de manera más severa<sup>52</sup> y, por consiguiente, el debate de su legitimidad,

---

<sup>48</sup> Véase OPS, “Panorama general de las medidas actuales de distanciamiento social y evidencia necesaria para determinar el momento óptimo para relajar estas medidas”, disponible en la red:

[<https://www.paho.org/es/documentos/panorama-general-medidas-actuales-distanciamiento-social>].

<sup>49</sup> Véase la participación en la audiencia de alegatos del *amicus* Jaime Fernando Cárdenas Gracia, disponible en la red: [<https://bit.ly/2zeHWNX>].

<sup>50</sup> La OPS recomienda (véase infra nota 46):

“Toda transición debe ser gradual, priorizada y planificada (por ejemplo, movilidad escalonada de los segmentos productivos de la población como por número de la placa del automóvil; apertura escalonada de los negocios según el tipo de negocio; promoción de medidas de distanciamiento social higiene de las superficies y otras medidas adaptadas a cada sector; apertura de las escuelas por grado; etc.). En condiciones ideales, cada medida debe adoptarse con un intervalo de 14 días entre ellas”.

<sup>51</sup> Véase El País, *La reapertura de las ciudades tras el virus debe ser paulatina*, 27 de marzo de 2020, disponible en la red: [[www.elpais.com](http://www.elpais.com)].

<sup>52</sup> Véase “The effect of control strategies to reduce social mixing on outcomes of the COVID-19 epidemic in Wuhan, China: a modelling study”, by Kiesha Prem, Yang Liu, Timothy W Russell, Adam J Kucharski, Rosalind M Eggo, Nicholas Davies, Centre for the Mathematical Modelling of Infectious Diseases COVID-19 Working Group, Mark Jit, Petra Klepac, *Lancet Public Health* 2020, Published Online | March 25 2020, disponible en la red: [[https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30073-6](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30073-6)].

utilidad y necesidad puede aumentar por la sociedad según las fases locales de reactivación de las actividades o confinamientos posteriores.

26. En el mundo hemos visto diferentes modalidades restrictivas que, según el contexto social, se obedecen o incumplen por la población, con mayores o menores consecuencias para el bienestar general. En Wuhan, por ejemplo, se emitieron las medidas de aislamiento, cierre y de prohibición a la libertad más estrictas que, al margen del control sanitario, hoy le permiten recuperar en forma paulatina su libertad de movilidad con todavía serias restricciones<sup>53</sup>. El contexto legal de China que se rige por el mundo de los deberes dista mucho de las sociedades de derechos que, no obstante, también han impuesto serias restricciones, por lo que no será objeto de comparación de los derechos (*véase* párrafos 97ss.).

27. En otros países como Nueva Zelanda, por ejemplo, mostraron medidas muy enérgicas a la libertad de movilidad antes de la propagación masiva del virus. Dejaron en cuarentena a toda persona que ingresaba a su país como principal fuente de contagio. Eso les permitió, según su liderazgo político, aislar y contener el contagio con beneficios generales a costa de los perjuicios personales: los que regresaban del extranjero estuvieron restringidos (cuarentena) en su libertad de circular para no perjudicar a los demás. Hoy es el país que reporta cualitativamente el mayor control de personas contagiadas y con una mejor gestión de la enfermedad en su sistema de salud que, según la información disponible, hoy le permiten levantar sus medidas restrictivas. Nueva Zelanda, se dice, no aplanó la curva. La eliminó<sup>54</sup>. Hasta la última consulta tiene 1,494 personas confirmadas y 21 personas fallecidas.

28. Existen otros países con una fuerte tradición libertaria, como Italia, Francia, Reino Unido o España — por citar los más afectados en Europa —; o bien, la ciudad de Nueva York como la de mayor circulación de personas por excelencia, que tienen serios problemas de salud pública por no tener en forma previa y oportuna una restricción adecuada a la movilidad poblacional en la fase de mayor contagio<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Véase “The effect of human mobility and control measures on the COVID-19 epidemic in China”, by Moritz U.G. Kraemer, Chia-Hung Yang, Bernardo Gutiérrez, Chieh-His Wu, Brennan Klein, David M. Pigott, Open COVID-19 Data Working Group, Louis du Plessis, Nuno R. Faria, Ruoran Li, William P. Hanage, John S. Brownstein, Maylis Layan, Alessandro Vespignani, Huaiya Tian, Christopher Dye, Oliver G. Pybus, Samuel V. Scarpino, Published Online | 25 Mar 2020, DOI: 10.1126/science.abb4218.

<sup>54</sup> Véase BBC, *Coronavirus | Eliminar la curva y no aplanarla: así es la exitosa estrategia de Nueva Zelanda, "la más estricta del mundo" contra la pandemia de Covid-19*, 9 de abril de 2020, disponible en la red: [[www.bbc.com](http://www.bbc.com)].

<sup>55</sup> Véase González Martín, N. y Valadés, D. (coords.) (2020): *Emergencia sanitaria por Covid-19: Derecho constitucional comparado*, IIJUNAM, núm. 20, México.

29. Pero también existen casos excepcionales (Suecia<sup>56</sup>, por ejemplo) que, por el contrario, han implementado la estrategia de mayor libertad a la ciudadanía y de menor confinamiento, para gestionar la crisis sanitaria, sin que existan situaciones por el momento que impliquen una mayor propagación del virus por la libre circulación de las personas. Sus científicos afirman que al final la gran parte de la población se va a contagiar<sup>57</sup>, pero este Tribunal CL advierte, a partir de las recomendaciones de la OMS y OPS que ha seguido el Estado mexicano, la estrategia del distanciamiento social no solo es para evitar el contagio que tarde o temprano las personas podrán tener, sino las medidas restrictivas tienen el objetivo también y sobre todo de proteger a la población para gestionar adecuadamente los servicios de salud que se van a necesitar en la mayor curva de contagios, según la fase de la epidemia.

30. Las soluciones judiciales a los problemas de los derechos restringidos también han tenido respuestas diferentes. La justicia constitucional alemana, por ejemplo, al revisar la proporcionalidad de las medidas de restricción a las libertades de movilidad ha dicho que se pueden seguir manteniendo las libertades de reunión con medidas de sana distancia<sup>58</sup>, a diferencia del caso español<sup>59</sup> que, por el riesgo al orden público, prohibió una manifestación de un sindicato por el día del trabajo que plantea diferentes problemas de estricta proporcionalidad<sup>60</sup>, mientras que en un caso argentino<sup>61</sup> se declaró por la justicia administrativa la inconstitucionalidad de la restricción discriminatoria por exigir autorización para salir a comprar bienes de primera necesidad a las personas adultas mayores en razón del trato desigual por la edad: todos

<sup>56</sup> Véase El País, *La excepción sueca*, 3 de abril de 2020, disponible en red: [[www.elpais.com](http://www.elpais.com)].

<sup>57</sup> Véase Entrevista a Johan Giesecke, disponible en la red: [[https://www.infobae.com/america/mundo/2020/05/09/johan-giesecke-maximo-epidemiologo-sueco-el-coronavirus-se-propaga-como-un-incendio-y-no-importa-lo-que-uno-haga-todos-se-van-a-contagiar/?utm\\_medium=Echobox&utm\\_source=Facebook&fbclid=IwAR1UFPIy6ykleBL1Qeigz45PFDnG8SAjqJiuWgNl2MEemiKoqUN53lkTEO#Echobox=1589025021](https://www.infobae.com/america/mundo/2020/05/09/johan-giesecke-maximo-epidemiologo-sueco-el-coronavirus-se-propaga-como-un-incendio-y-no-importa-lo-que-uno-haga-todos-se-van-a-contagiar/?utm_medium=Echobox&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR1UFPIy6ykleBL1Qeigz45PFDnG8SAjqJiuWgNl2MEemiKoqUN53lkTEO#Echobox=1589025021)].

<sup>58</sup> Véase Tribunal Constitucional Federal, BvR 755/20, disponible en la red: [[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415\\_1bvR082820.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415_1bvR082820.html)].

<sup>59</sup> Véase Tribunal Constitucional Español, disponible en la red: [[https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2020\\_047/2020-2056ATC.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2020_047/2020-2056ATC.pdf)].

<sup>60</sup> Véase Escrito de *amicus curiae* de Miguel Ángel Presno Linera.

<sup>61</sup> Véase Juez de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario, 20 de abril de 2020, disponible en la red: [[http://www.saij.gob.ar/FA2037001?utm\\_source=newsletter-semanal&utm\\_medium=email&utm\\_term=semanal&utm\\_campaign=jurisprudencia-provincial](http://www.saij.gob.ar/FA2037001?utm_source=newsletter-semanal&utm_medium=email&utm_term=semanal&utm_campaign=jurisprudencia-provincial)].

tienen derecho a ir a comprar despensa, pero los ancianos deben pedir permiso por su condición de vulnerabilidad, con lo cual su edad se convierte en una imposibilidad de circular y no poder hacer su actividad esencial para comer (*véase* párrafos 104, 142, 148).

31. Es obvio que en la sociedad democrática todas las personas tienen el derecho inalienable a cuestionar y poner en duda estas medidas restrictivas del Estado. No se trata de instaurar ni justificar un estado que más que de emergencia sanitaria sea una «ley de sitio arbitraria, irracional y de carácter permanente en perjuicio de nuestras libertades fundamentales», menos aún de limitar la libertad de expresión e información que hoy más que nunca es necesaria para el debate público<sup>62</sup>. En la audiencia pública de alegatos se garantizó este derecho a la participación social en la justicia, toda vez que cualquier persona interesada de manera genuina, espontánea y legítima de participar en juicio, pudo expresar en forma pública sus consideraciones críticas, a favor o en contra, conforme a la litis constitucional. Esa es la naturaleza propia del juicio público porque no sólo obliga a transparentar las actuaciones judiciales sino que, además, el juez debe ponerlo a debate en sede judicial con formalidades esenciales que garanticen neutralidad, pluralidad e imparcialidad.

32. En este juicio constitucional, por tanto, se ha abierto la posibilidad real para que la ciudadanía expresara su posicionamiento crítico y vigoroso, participara en la construcción de la deliberación judicial, e incluso, colaborara con la pericia técnica y social sobre los puntos de Derecho a discutir<sup>63</sup>. Más aún porque la emergencia no suspende el acceso a la justicia que impone el deber de este Tribunal CL de escuchar los reclamos ciudadanos que exigen que las autoridades deban limitar su actuación en forma razonable para evitar arbitrariedades en la lucha emergente de las calamidades. La deliberación pública, la participación social y la crítica al gobierno que implementa medidas restrictivas, aún con fines legítimos, son garantías fundamentales de la libertad informativa para limitar los poderes en una sociedad democrática; el presente asunto, por tanto, adquiere una especial relevancia para definir el contenido, alcance y límites de los derechos y libertades aún en situaciones de emergencia.

---

<sup>62</sup> Véase Comunicado de Prensa R58 /20 de Relatorías Especiales para la Libertad de Expresión: *COVID-19: Los gobiernos deben promover y proteger el acceso y la libre circulación de la información durante la pandemia - Expertos internacionales*, Ginebra / Washington / Viena (19 de marzo de 2020).

<sup>63</sup> Véase videoaudiencia de alegatos de las partes y terceros, 6 de mayo de 2020, disponible en la red: [<https://bit.ly/2zeHWNX>].

33. Hasta ahora la evidencia científica disponible que la OMS ha constatado, revela que la enfermedad Covid-19 es «altamente contagiosa, que la estrategia correcta reside en mitigarla con acciones de sana distancia, que la circulación de las personas potencia la propagación masiva y que, además, un grupo de población es altamente vulnerable porque puede tener desenlaces fatales por sus condiciones previas de salud»<sup>64</sup>. Por tal razón, la autoridad nacional de salud, a partir de las recomendaciones de confinamiento de la OMS restringió la movilidad de la población a lo estrictamente esencial para continuar con la funcionalidad de nuestra comunidad, a diferencia de la estrategia de la «inmunidad del rebaño» (*herd immunity*) que, si bien es menos lesiva a la libertad personal, no tiene evidencia científica que demuestre la mayor inmunidad colectiva de la población, al no tener garantías suficientes ni concluyentes de los anticuerpos en las personas contagiadas. El dilema de las autoridades, por tanto, radica en reconocer la libertad a cuenta de los riesgos a la vida, o bien, restringir la libertad para reducir los peligros a costa de la posibilidad de hacer lo que cada uno quiera aunque ponga en peligro grave a los demás. Es relevante el posicionamiento genuino de ciertos *amicus*, por ejemplo, que precisando en forma crítica su posición social o jurídica en contra del acto reclamado, en el fondo reconocen su conformidad personal con las medidas restrictivas<sup>65</sup>.

34. En esta emergencia, sin embargo, cualquier restricción o suspensión a los derechos y libertades debe observar la cláusula constitucional, universal e interamericana de limitación de derechos según la cual las mismas deben ser «oportunas, transitorias, públicas, proporcionales y no discriminatorias» conforme a los mejores estándares de los *Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (en adelante *Principios de Siracusa*) y de los *Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (en adelante *Principios de Limburg*) que desarrollan diferentes normas universales, regionales y nacionales de los derechos humanos que, sin duda, son vinculatorias para el Estado mexicano, por el deber de cumplir como ley suprema, la mayor protección de las personas en un caso de emergencia<sup>66</sup>. Si bien no hemos llegado al estado de excepción que, por razón de equilibrio, control y legitimidad le corresponde a los poderes legislativos, las limitaciones específicas a los derechos como medidas de emergencia deben seguir esos mismos criterios universales y regionales,

<sup>64</sup> Véase OMS, *Actualización de la Estrategia frente a la Covid-19*, 14 de abril de 2020.

<sup>65</sup> Véase la participación en la audiencia de alegatos del *amicus* Ignacio Alfonso Salcido Dávila, disponible en la red: [<https://bit.ly/2zeHWNX>].

<sup>66</sup> Véase artículos 1, 11, 16 y 29 de la Constitución General; 29 de la Declaración UDH; 4º y 5º del Pacto IDCP; 29, 30 y 32 Convención ADH.

tal como se analizará en cada agravio de la parte actora (véase párrafos 194 a 390).

35. En efecto, los organismos protectores de derechos humanos del sistema universal e interamericano han recordado a los Estados que toda suspensión o restricción de derechos debe cumplir una serie de criterios estrictos que se rigen por el principio de proporcionalidad de los estados de emergencia, de excepción, de sitio, o en general, de limitación de derechos conforme a la jurisprudencia nacional<sup>67</sup> e internacional<sup>68</sup>.

36. Por tanto, la medida global más común de prevención y control que se ha implementado para contener la pandemia por Covid-19, es el aislamiento en casa, la suspensión de actividades no esenciales y la reducción de la movilidad de las personas. En México, el estado de emergencia se declaró por causa de fuerza mayor. Esta circunstancia irresistible e inevitable (la pandemia no se puede evitar sino mitigar<sup>69</sup>) genera diferentes consecuencias legales sobre el cumplimiento de normas que imponen obligaciones, deberes o prohibiciones en materia civil<sup>70</sup>, penal<sup>71</sup>, laboral<sup>72</sup>, fiscal<sup>73</sup>, administrativa<sup>74</sup>, entre otras.

37. En materia de derechos humanos, la fuerza mayor no debe derogar la protección absoluta a la dignidad humana, pero puede ser una causa legal justificada que impida o dificulte el goce o reconocimiento de ciertos derechos y libertades por la necesidad de privilegiar otros bienes, valores o derechos. Eso va a depender de un estricto juicio de subsunción o de ponderación, según se trate de un límite previo (teoría interna de los límites de derechos) o posterior (teoría externa de los límites de los derechos) a justificar por la delimitación o colisión de derechos como reglas o principios. Los jueces, por tanto, nos corresponde verificar este control de la posible arbitrariedad con razones públicas convincentes que demuestren la imperiosa necesidad de las restricciones o suspensiones de

---

<sup>67</sup> Véase jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN).

<sup>68</sup> Véase legislación y jurisprudencia, internacional y comparada que se sistematiza en el *amicus curiae* de la Academia Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Academia IDH).

<sup>69</sup> Véase las declaraciones del vocero oficial del Gobierno de México, en el *Reporte Diario del Covid-19*, 5 de mayo de 2020, disponible en la red:

[<https://coronavirus.gob.mx/>].

<sup>70</sup> Véase artículos 2229, 2230 y 2307 del Código Civil.

<sup>71</sup> Véase artículos 56, fracciones III y IV, 62, fracciones II, III, IV y V, 107, fracción, IV, 112, fracción IV, 292, fracción VI, 437, del Código Penal.

<sup>72</sup> Véase artículos 4º, fracción I, inciso a), 134, fracciones V y VI, 250, 427, fracción I, 434, fracción I, 684-S, 734, 745 Ter, 784 y 873-F, fracción VI, de la Ley FT.

<sup>73</sup> Véase artículos 40 y 66 del Código Fiscal.

<sup>74</sup> Véase artículo 36 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo.

los derechos conforme al principio de proporcionalidad (véase párrafos 291 ss.).

38. En términos generales, la fuerza mayor es una «circunstancia impredecible o inevitable que altera las condiciones de una obligación»<sup>75</sup>. Por la Covid-19 se ha restringido o suspendido el derecho a la educación<sup>76</sup>, los derechos políticos<sup>77</sup>, los derechos laborales<sup>78</sup>, el acceso a la justicia<sup>79</sup>, la libertad de comercio, la libertad de reunión o de protesta, etc. (véase anexo # 4). En términos del Derecho civil, la *vis maior* libera, excluye o extingue el cumplimiento de las obligaciones que las personas tienen por su propia voluntad contractual, por acontecimientos impredecibles o irresistibles que impiden hacer o no hacer. No es que los derechos no deban protegerse sino que su garantía exige de manera transitoria ciertas restricciones o suspensiones razonables para asegurar los fines de una sociedad democrática.

39. Si la fuerza mayor por la Covid-19 puede constituir causa legal para excluir las obligaciones supererogatorias en el mundo del Derecho<sup>80</sup>, es claro que es una situación de hecho que debe tomarse en cuenta para explicar los actos jurídicos<sup>81</sup> de emergencia (facultades o deberes competenciales) para limitar o no los derechos humanos con la «reserva legal proporcional», ordinaria o extraordinaria, por lo que este Tribunal CL debe examinar la teoría de la fuerza mayor para revisar el acto de suspender o restringir las libertades de circulación que sean necesarias para enfrentar de manera adecuada la crisis de salud pública, poniendo en el centro de la decisión a la persona para su mayor protección.

---

<sup>75</sup> Véase en el Diccionario de la RAE, disponible en la red: [<https://dej.rae.es/lema/fuerza-mayor>].

<sup>76</sup> Véase UNESCO, La educación en América Latina y el Caribe ante el Covid-19, disponible en la red: [<https://es.unesco.org/fieldoffice/santiago/covid-19-education-alc>].

<sup>77</sup> Véase IDEA, “Panorama global del impacto del Covid-19 en las elecciones”, disponible en la red: [<https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>].

<sup>78</sup> Véase OIT, “El Covid-19 y el mundo del trabajo”, disponible en la red: [<https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang-es/index.htm>].

<sup>79</sup> Véase CEJA, “Estado de la justicia en América Latina por el Covid-19, disponible en la red: [[https://cejamericas.org/2020/05/08/nueva-publicacion-reporte-ceja-estado-de-la-justicia-en-america-latina-bajo-el-covid-19/?fbclid=IwARiG3nxFF\\_2lDsQXFvYsdtIrgWWsftivbioGUxUMIWhUJNJHCJOxBgCr1Ss](https://cejamericas.org/2020/05/08/nueva-publicacion-reporte-ceja-estado-de-la-justicia-en-america-latina-bajo-el-covid-19/?fbclid=IwARiG3nxFF_2lDsQXFvYsdtIrgWWsftivbioGUxUMIWhUJNJHCJOxBgCr1Ss)].

<sup>80</sup> «En los estados de emergencia los Derechos Humanos no tienen el mismo tratamiento que en los periodos ordinarios. De esta afirmación que parece una obviedad se desprenden consecuencias para el ejercicio de los derechos» (véase Escrito de *Amicus Curiae* de Jaime Fernando Cárdenas Gracia).

<sup>81</sup> Véase artículo 1803 del Código Civil.

40. En este contexto de la problemática global de la Covid-19 debe revisarse las restricciones del acto en una determinada situación y legislación aplicable del régimen legal coahuilense en materia de «salubridad local», para determinar si las medidas de reducción de movilidad expedidas por el Ejecutivo Estatal ¿son constitucionales o no conforme al estándar más estricto de los límites de los derechos humanos?

**b) El acto impugnado**

41. El acto de la responsable que pretende invalidar el *ombudsman local* consiste en la «reducción de la movilidad de las personas, en todos los municipios, en los horarios que éstos determinen y en las actividades no esenciales», a través de diferentes medidas de restricción de los derechos y libertades de circulación, tales como: *i)* filtros de control sanitarios, *ii)* limitaciones de desplazamientos vehicular y *iii)* sanciones administrativas<sup>82</sup>.

42. En el Estado de Coahuila de Zaragoza, la emergencia sanitaria por el coronavirus decretada a nivel nacional por el Consejo SG, plantea el problema de las medidas de suspensión o restricción a las libertades y derechos de circulación de las personas, porque aún cuando no se han emitido los criterios de la Secretaría SF que las entidades federativas deben «establecer y ejecutar» con los mecanismos de reducción de movilidad en esta fase tercera de mayor propagación del coronavirus (véase párrafos 7 a 13), el gobierno local ya las estableció e implementa en todos los municipios en la actualidad<sup>83</sup>. La pregunta, por tanto, reside en resolver, a partir de los agravios de la parte actora, si el Ejecutivo puede emitir legalmente estas medidas restrictivas por su competencia legal o no; en caso afirmativo, si estas cumplen o no con el principio de proporcionalidad.

43. La omisión del gobierno federal de emitir su normativa federal (criterios) que rijan la reducción de la movilidad en el territorio nacional, plantea el problema de si es válido o no que una autoridad local, a falta de esos lineamientos nacionales, de cualquier manera «establezca e implemente sus propias medidas restrictivas» de las actividades no esenciales para proteger la salud de las personas mediante la restricción o suspensión de las libertades de «transitar, viajar, desplazar, deambular,

---

<sup>82</sup> Véase artículos 1º a 5º, 8 y 10 del Decreto, principalmente.

<sup>83</sup> Disponible en la red:

[«<https://coahuila.gob.mx/noticias/index/coahuila-capacita-a-corporaciones-que-participan-en-filtros-de-salud-en-la-laguna-27-04-20#>»].

reunirse, protestar, conglomerarse o realizar cualquier otra movilidad humana en el territorio estatal, para poder enfrentar la situación de fuerza mayor por la Covid-19». Esto es: ¿la autoridad local contradice el pacto federal en materia de salubridad general por emitir sus propias medidas obligatorias para enfrentar la emergencia en su territorio con ciertos límites a la libertad de circular?

44. De acuerdo con el acto administrativo del Ejecutivo, las medidas de restricción de la libertad de circulación consisten en «reducir la movilidad de las personas que no desempeñen *i)* actividades laborales o actividades esenciales<sup>84</sup> para la asistencia a instituciones de salud, *ii)* para el desempeño de labores de defensores de derechos humanos, periodistas, sindicatos y servicios sociales que brindan asistencia humanitaria, *iii)* para la atención de situaciones de emergencia, ó *iv)* por situaciones especiales justificadas», a partir de tres acciones restrictivas principalmente:

- a) El filtro de control sanitario con la finalidad de fortalecer todas las áreas y puntos de colindancias de las zonas conurbadas, en los accesos a los municipios y al interior de los mismos, para evitar la dispersión del contagio de la COVID-19 en el territorio del Estado de Coahuila de Zaragoza, en donde se deberá medir la temperatura, formular preguntas relacionadas con los síntomas del coronavirus y verificar el cumplimiento de las medidas de prevención establecidas por las autoridades federales y estatales, entre otras que la autoridad sanitaria acuerde, con el objeto de contener la propagación de dicha enfermedad.
- b) Las limitaciones de desplazamiento vehicular consistente en la facultad de la Secretaría de Seguridad Pública de acordar el cierre de carreteras estatales o algunos tramos de ellas, así como restringir o no permitir la circulación de vehículos cuando se ponga en riesgo la salud de las personas por la posible propagación del COVID-19 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con absoluto respeto a los derechos humanos, debiendo dar aviso de ello con anticipación a la población y manteniendo la información actualizada de manera constante.

---

<sup>84</sup> Por actividades esenciales se entiende las que la autoridad federal de salud reconozca durante esta emergencia sanitaria por COVID-19, a partir de su acuerdo de 31 de marzo de 2020 que pueden confirmarse, ampliarse o reducirse según la jornada nacional de sana distancia que está vigente por ahora hasta el 30 de mayo, o bien, por las medidas obligatorias ulteriores del Consejo SC o la Secretaría SF, respectivamente.

- c) Las sanciones administrativas (apercibimientos, amonestaciones o multas) por incumplir con la reducción de la movilidad de actividades no esenciales que podrán ser sancionadas de conformidad con el Título Décimo Quinto de la Ley ES y el Capítulo Décimo Tercero de la Ley Estatal de Protección Civil.

45. En suma, el acto reclamado tiene por objeto regular la reducción de la movilidad de las personas que realicen actividades no esenciales que, por la Secretaría SF, se declararon suspendidas de manera inmediata como medida extraordinaria para contener la epidemia por coronavirus en el territorio del estado, pero que aún no determina sus criterios o lineamientos a seguir para las autoridades locales por la falta de omisión reglamentaria federal que, en el caso, ha sido suplido por el orden local porque el Ejecutivo ya emitió las restricciones de la movilidad local.

**c) Circunstancias del caso**

46. La acción de inconstitucionalidad local tiene por objeto revisar en forma abstracta la conformidad del acto del Ejecutivo a las normas de la Ley Suprema Coahuilense, para tutelar intereses jurídicos, legítimos o difusos de las personas en su libertad de circulación durante esta emergencia sanitaria<sup>85</sup>.

47. En particular el control que este Tribunal CL ejercerá radica en la validez o no de las limitaciones a la libertad de circulación de las personas (reducción de movilidad) que expidió el Ejecutivo para el control, prevención y vigilancia de las medidas extraordinarias de suspensión inmediata de las actividades no esenciales que el Consejo SG emitió, en forma obligatoria, para atender en toda la República la emergencia sanitaria por la COVID-19, mediante el establecimiento de mecanismos de reducción de movilidad para mitigar la epidemia.

48. Las circunstancias excepcionales del caso constitucional obligan a este Tribunal CL a hacer un análisis más concreto y exhaustivo de la conformidad abstracta para tutelar los tres tipos de intereses de la libertad de circulación que se pueden poner en juego (jurídicos, legítimos o difusos), con el objeto de tutelar en forma efectiva la «ley clara, precisa y predecible» que debe validarse para definir el contenido, alcance y límites de los derechos y libertades de movilidad de las personas durante este estado de emergencia. La práctica de movilidad de las personas y la política pública que adopte el Ejecutivo en esta etapa transitoria, en

---

<sup>85</sup> Véase artículo 73 de la Ley de Justicia Constitucional Local.

efecto, puede dar origen a un sin número de problemas constitucionales que deben resolverse con la mayor seguridad jurídica. Las pautas interpretativas que delimite este Tribunal, a partir de la litis constitucional de este juicio, podrán servir de doctrina sólida a las autoridades y a la ciudadanía para ir resolviendo, con rigor predecible, las posibles situaciones de conflicto, tensión o colisión que se puedan generar por la aplicación o desaplicación del Decreto o de otras medidas restrictivas que sean iguales o similares, sin perjuicio de que en la aplicación concreta del Decreto este Tribunal CL, en su caso, pueda conocer del cumplimiento de los criterios de esta ejecutoria para garantizar la tutela judicial efectiva (*véase* párrafos 290, 314, 325, 348, 356, 359, entre otros).

49. Por la relevancia del caso constitucional, por tanto, este Tribunal CL acudirá a una aproximación más concreta del acto reclamado para asumir en serio el principio de máxima protección de los derechos<sup>86</sup>, a fin de determinar si las normas que se cuestionan pueden generar o no una inconstitucionalidad futura o sobrevenida por falta de claridad o predecibilidad normativa, o bien, determinar cuál sería la interpretación conforme que deben seguir las autoridades para colmar omisiones, lagunas o antinomias que deben resolver con estándares más estrictos de la limitación de los derechos. Esta fue una inquietud de la ciudadanía en la audiencia de alegatos para plantear (lo que llamaron) el papel social de un juez constitucional más activo en la solución de los problemas durante esta emergencia sanitaria con su jurisprudencia<sup>87</sup>.

## 2. Procedimiento

50. Una vez presentada la demanda, el magistrado instructor acordó llevar a cabo en línea, de manera digital y con la máxima publicidad posible, el debido procedimiento del juicio constitucional para darle la mayor oportunidad a las partes, terceros intervinientes y a la ciudadanía en general para conocer, deliberar y precisar sus pretensiones en forma contradictoria y con igualdad procesal.

51. El procedimiento se ha concentrado de manera sumarísima, reduciendo en forma razonable los plazos, pero sin sacrificar las garantías procesales de las partes que al final de cuentas han tenido la oportunidad de comparecer en tiempo y ser oídos por este Tribunal CL. En todo momento han tenido la oportunidad de expresar sus posicionamientos e interrogar, incluso, a los terceros intervinientes. La Fiscalía General del

---

<sup>86</sup> Véase artículo 1, párrafo segundo, de la Constitución General.

<sup>87</sup> Véase la participación en la videoaudiencia de alegatos del *amicus curiae* Arturo Montalvo Aceves.

Estado, por su parte, fue llamada a juicio y compareció con su escrito correspondiente.

52. El procedimiento se ha llevado a cabo de manera digital, con las debidas autentificaciones del instructor que ha actuado con la fe de la Secretaría General de Acuerdos conforme al acuerdo del Pleno que autorizó estas formas procesales a distancia para atender los asuntos urgentes dentro de este período de la emergencia sanitaria.

53. Este Tribunal CL, por tanto, reconoce que el debido proceso se ha llevado de manera extraordinaria, con la mayor celeridad y con los medios digitales confiables al alcance de la instrucción, para tener la oportunidad de dictar la sentencia de manera válida.

**a) La urgencia del asunto**

54. El asunto se ha declarado urgente por el magistrado instructor, toda vez que plantea de manera prioritaria la presunta violación de las libertades y derechos a la libre circulación de las personas dentro de la emergencia sanitaria que exige la pronta sustanciación y resolución por parte del Tribunal CL, con el objeto de dar certeza a la vigencia y eficacia de los derechos de las personas en el territorio estatal en el contexto de la situación de emergencia.

55. Esta urgencia ha generado que los plazos y términos de este juicio constitucional se redujeran en forma razonable a las partes, a fin de resolver lo más pronto posible, siempre respetando las finalidades de las garantías de publicidad, audiencia, defensa y contradicción de las partes.

56. La urgencia, por tanto, no ha alterado ni suprimido ninguna forma procesal esencial que debe observarse para resolver la controversia. Al contrario, los derechos de las partes se potenciaron con la audiencia pública de alegatos para deliberar y contradecir sus posiciones frente a ellos y frente a la ciudadanía que participó en *amicus*.

**b) Las formalidades esenciales digitales a distancia**

57. Este Tribunal CL reconoce que, para la emergencia sanitaria, no existen normas procesales, claras y precisas, para atender la función de la justicia a distancia, pero es claro que el principio procesal de no excusarse obliga a actualizar las formas procesales del debido proceso para permitir los medios digitales que faciliten la tutela judicial efectiva en tiempos de pandemia.

58. Este Tribunal CL, en efecto, ha acordado el uso de las TICs para llevar a cabo su actividad en esta crisis de salud pública, principalmente con la modalidad de «teletrabajo»<sup>88</sup> que, en términos judiciales, significa la posibilidad de sustituir la tradicional forma del juez presencial *en el lugar del tribunal*, por la *presencia digital* para llevar a cabo la actividad jurisdiccional desde un lugar diferente o no a la sede oficial, incluso en el domicilio particular, con o sin la presencia de las partes según se requiera.

59. El fundamento legal que autoriza de manera expresa el uso de la tecnología digital en el procedimiento judicial, es una norma constitucional local que desde 2013 establece la garantía de la tutela judicial efectiva a través de sistemas digitales confiables<sup>89</sup>.

60. El contexto de la pandemia Covid-19, sin embargo, exige emplear el sistema de justicia digital por causa de fuerza mayor como lo recomienda el Relator de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) sobre independencia judicial<sup>90</sup>, pero sobre todo a este Pleno lo obliga a poner un ejemplo de mayor motivación como Tribunal CL (que implica ser el máximo intérprete de las normas del régimen interno<sup>91</sup>), para justificar el uso del sistema digital a fin de garantizar el acceso a la justicia local, no solo porque tenemos el deber de explicitar la restricción al acceso a la justicia por haber interrumpido en forma transitoria los procedimientos judiciales con la suspensión de los plazos

---

<sup>88</sup> Véase el Diccionario de la RAE, disponible en la red: [<https://dle.rae.es/teletrabajo>].

<sup>89</sup> Véase artículo 154, fracción II, numeral II, de la Constitución Local.

<sup>90</sup> Véase “Declaración del Relator Especial de Naciones Unidas sobre independencia judicial”, Diego García-Sayán, *Emergencia del coronavirus: desafíos para la justicia*, Ginebra, 22 de abril de 2020, que dice:

“Las tecnologías informáticas y el uso del “teletrabajo” para enfrentar la crisis actual procesando casos de abusos debe ser urgentemente puesto en funcionamiento. La innovación y el teletrabajo es esencial, especialmente para tribunales y jueces que tienen que conocer casos de derechos humanos. Las cuarentenas y las “distancias sociales” no deben impedir que el sistema judicial funcione y que lo haga respetando el debido proceso. La situación actual plantea la exigencia de “ponerse al día” y de hacerlo ya con el teletrabajo. En particular, para que tribunales, jueces y fiscales puedan lidiar con asuntos que puedan referir a derechos fundamentales en riesgo o a la previsible situación de inseguridad ciudadana”.

<sup>91</sup> Véase artículos 158 y 194 de la Constitución Local.

y resolver solo casos urgentes<sup>92</sup>, sino también para generar un precedente judicial que, con razones debidas, razonables y convincentes, valide constitucionalmente el criterio de que el uso de la forma digital confiable es «legal, legítima, útil, necesaria y estrictamente proporcional» para todas las autoridades judiciales, administrativas y legislativas del Estado, así como para los órganos autónomos, con el objeto de no interrumpir, más allá de lo estrictamente necesario, la actividad esencial del Estado durante esta pandemia a favor de la ciudadanía<sup>93</sup>.

61. La Constitución Local establece la forma digital confiable para llevar a cabo la tutela judicial efectiva<sup>94</sup>. Es una norma de la mayor jerarquía que implica el deber local de sustituir las formas manuales (físicas) por las formas automatizadas (digitales) en el procedimiento judicial.

62. Este procedimiento legal ha desarrollado actuaciones judiciales en línea, notificaciones por correo-e, audiencias por video (zoom), acuerdos vía mensajería (WhatsApp); en general, se ha realizado la actividad procedimental de manera digital con la autenticación del instructor que ha actuado con la asistencia de la Secretaría General, situación que es válida para garantizar la tutela judicial que nos exige mayor prontitud, celeridad y antiformalismo desde nuestra máxima norma local.

63. El Relator de la ONU sobre independencia judicial nos hace notar que hoy más que nunca son «necesarias acciones urgentes para fortalecer el apoyo y las garantías para el funcionamiento de una justicia independiente y su acercamiento a la gente alentando para ello pasos

---

<sup>92</sup> En esta crisis de salud global, los órganos del sistema universal e interamericano de derechos humanos han recordado a los Estados una obligación obvia pero necesaria de justificar en cada acto de autoridad para enfrentar la emergencia sanitaria: que toda medida de restricción o de limitación de los derechos, para nosotros el de la tutela judicial efectiva, debe ser estrictamente proporcional, necesaria y antidiscriminatoria (véase 1. Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión IDH) 1/2020; 2. Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH): Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de Derechos Humanos y respetando las obligaciones internacionales; 3. Directrices esenciales emitidas por la Oficina del Alto Comisionado para la perspectiva de derechos humanos para atender la pandemia por el COVID-19; 4. Declaración de Expertos y Expertas de la ONU sobre “COVID-19: los Estados no deberían abusar de medidas de emergencia para suprimir derechos humanos”, Ginebra, 16 de marzo de 2020.

<sup>93</sup> Véase Voto particular de los magistrados Luis Efrén Ríos Vega y María del Carmen Galvan Tello sobre justicia digital durante la emergencia sanitaria, relacionado con el Acuerdo del Pleno del 15 de abril de 2020, disponible en la red oficial del Tribunal Pleno.

<sup>94</sup> Véase artículo 154, fracción II, numeral II, de la Constitución Local.

creativos». Por tanto, la creatividad e innovación de la interpretación judicial es un poder relevante para enfrentar la crisis, más aún cuando existen normas vigentes en el Código Procesal Civil que establecen principios y reglas que en cualquier materia son aplicables en forma similar para justificar el trabajo judicial a distancia, siempre que se cumplan las formalidades esenciales del debido proceso, sin alterar ni modificar sus funciones ni finalidades en perjuicio de las partes.

64. En efecto, un principio general del Derecho que debemos aplicar a falta de ley<sup>95</sup> consiste en el principio *non liquet*<sup>96</sup> [«sin claridad legal»] que implica el deber inexcusable del juez de crear normas cuando son inexistentes, ambiguas o insuficientes para resolver casos concretos. Esta doctrina que nace en la Antigua Roma (siglo VIII a. de C.) está reconocida en la legislación procesal civil vigente, que a la letra dice:

“El silencio, la oscuridad o la insuficiencia de la ley en ningún caso significará un obstáculo técnico o formal para la administración de justicia, ni autoriza a los jueces para dejar de resolver una controversia<sup>97</sup>”.

65. Este principio del mundo antiguo se desarrolla hoy por la «regla de validez formal del acto procesal» que se rige por la norma que a la letra dice:

“Cuando la ley no prescriba determinada forma para un acto del procedimiento, el mismo podrá ser realizado en cualquier forma, siempre que sea idónea para alcanzar su finalidad de acuerdo a la garantía de la tutela judicial efectiva<sup>98</sup>”.

66. Entonces la cuestión radica en qué debe entenderse por la forma presencial del tribunal y las partes para concurrir al debido proceso, pues un juez, con norma o sin ella, debe resolver si puede hacer cumplir a distancia las formas esenciales del procedimiento, por los medios digitales confiables o cualquier otra forma idónea que no ponga en riesgo la salud de las personas y que, además, permita alcanzar la finalidad de las reglas procesales a observar.

67. Para el caso del Tribunal Pleno, por ejemplo, la discusión de las sesiones a distancia en la modalidad «teletrabajo judicial»

---

<sup>95</sup> Véase artículo 14, cuarto párrafo, de la Constitución General.

<sup>96</sup> Véase Oxford Bibliographies Online, disponible en red: [<https://www.oxfordbibliographies.com>].

<sup>97</sup> Véase artículo 17, fracción IV, del Código Procesal Civil.

<sup>98</sup> Véase artículo 17 de la Ley de Justicia Constitucional Local; 148 del Código Procesal Civil.

(videoconferencia digital por *Zoom*<sup>99</sup>) implica interpretar qué se entiende por «concurrir a una sesión para estar *presentes*»<sup>100</sup> los integrantes de este cuerpo colegiado a fin de que pueda funcionar en forma válida<sup>101</sup>.

68. La falta de norma clara ni mucho menos su inexistencia debe ser excusa suficiente para dejar de cumplir con la actividad esencial de la justicia, por lo que los medios digitales que resultan útiles y necesarios para acceder a la justicia con las restricciones que sean adecuadas para velar por la sana distancia en este período excepcional, son relevantes para prestar la actividad esencial.

69. En suma, la actuación judicial a distancia plantea el problema de sustituir la forma normal de concurrir a juicio de manera directa (el juez conduce el proceso con las partes, en el lugar oficial y con la presencia física), por una forma alternativa que equivalga a la presencia en juicio, a través de medios digitales que permitan ejercer, con sana distancia, la defensa de los derechos ante la autoridad jurisdiccional que se estimen prioritarios tutelar como actividad esencial. Al final, el acceso a la justicia es una función oficial que se imparte en un lugar confiable y registrable que el juez habilite para tal efecto.

c) **La participación social: *amicus curiae***

70. La justicia digital, por acuerdo del instructor, ha permitido desarrollar una convocatoria urgente a la ciudadanía para que en un modelo de justicia abierta pudiera participar y colaborar en la deliberación judicial de un asunto de especial trascendencia para los derechos de las personas.

71. En tal sentido, por acuerdo y bajo la más estricta responsabilidad del magistrado instructor no solo se ha oído a las partes sino también a cualquier persona que ha querido comparecer a exponer un *amicus curiae* con escritos, observaciones o comunicaciones (véase anexo #6). Es la primera ocasión que se desahoga por un instructor una videoaudiencia de alegatos con la presencia de peritos nacionales y

---

<sup>99</sup> La plataforma *Zoom* fue el medio que se acordó para llevar a cabo la sesión pública del Pleno que fue transmitida en tiempo real, véase acuerdo de la Presidencia del Tribunal, disponible en red: [[www.pjecz.gob.mx](http://www.pjecz.gob.mx)].

<sup>100</sup> Véase artículo 9º de la Ley OPJECZ.

<sup>101</sup> La SCJN, por ejemplo, en el *Acuerdo General 4/2020* de fecha 13 de abril de 2020 autorizó la celebración de sus sesiones a distancia mediante el uso de herramientas informáticas, porque la ley no regula el lugar o la forma presencial de las sesiones, de tal manera que las actuaciones judiciales se pueden efectuar de cualquier manera, según lo previsto en el artículo 270 del Código Federal de Procedimientos Civiles (véase en la red: [[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)]).

extranjeros de reconocida trayectoria jurídica, así como diferentes expresiones de la ciudadanía que fijaron sus posicionamientos críticos que se analizan y se dan respuesta de manera puntual en esta sentencia.

72. Por tal razón, la participación social en la justicia de asuntos relevantes plantea una concepción no elitista de la función jurisdiccional, pues los jueces constitucionales tenemos el deber de escuchar a la ciudadanía, a los expertos y a las partes, para mantener un espacio de diálogo y colaboración que permita enriquecer el sentido de nuestras decisiones que, en la medida de lo posible, deben aclarar, contestar y precisar la mayoría de las inquietudes de la ciudadanía sobre los actos de molestia de la autoridad que les puede perjudicar, o bien, para definir la mayor protección de sus derechos.

73. La participación social no solo fue relevante en este juicio porque da voz a organizaciones sociales, académicas, del gremio de la abogacía o la sociedad civil del ámbito local, sino también porque comparecieron, por escrito u oralmente, diferentes juristas de reconocida trayectoria nacional e internacional, e incluso, se hizo presente la ciudadanía de otros estados que están interesados en discutir estos problemas comunes en otras entidades federativas.

74. Para la tutela judicial coahuilense lo importante es garantizar un juicio público en donde la ciudadanía tenga la oportunidad de ser escuchada. Los jueces debemos de ser sensibles a sus consideraciones y ser exhaustivos en nuestras motivaciones para resolver las diferentes problemáticas que el juicio presenta conforme a las pretensiones de las partes.

75. El papel de las partes, sin duda, fue también fundamental. Ellas tuvieron la oportunidad de conocer las diferentes cuestiones aportadas por los terceros y formularles las preguntas que estimaron conducentes. La autoridad deliberó con la ciudadanía. Los propios *amicus curiae* pudieron aclarar, complementar e incluso replicar o contradecir las posiciones de las autoridades.

76. En suma, el magistrado ponente reconoció el *amicus curiae* como una forma legítima de participación social para colaborar de buena fe con la justicia constitucional, a fin de que, según lo acuerde cada instructor, se puedan recibir escritos, comunicaciones u observaciones sobre las cuestiones a discutir para que se pueda debatir más un punto de hecho o de derecho, o bien, conocer las diferentes inquietudes, críticas o pronunciamientos de la sociedad civil que debemos tener en cuenta a la hora de fijar la interpretación constitucional.

## II. DERECHO Y RAZONES

### 1. NORMAS

Para resolver la controversia, el Derecho aplicable, internacional, nacional y local<sup>102</sup> es el que se describe de la manera siguiente:

#### a) **Legislación y jurisprudencia internacional**

##### a.1. *Universal*

77. El artículo 13, inciso 1) de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (en adelante Declaración UDH) establece que toda persona tiene derecho a circular libremente en el territorio de un Estado.

78. El artículo 12, párrafo 1, del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (en adelante Pacto IDCP) señala que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él; sin embargo, también contempla en el párrafo 3 del mismo artículo, que el citado derecho no podrá ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la salud y sean compatibles con las demás disposiciones del Pacto.

79. El artículo 4º del Pacto IDCP dispone que en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y que se haya declarado oficialmente, los Estados Parte pueden adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en el propio Pacto, las cuales no pueden ser incompatibles con el resto de obligaciones impuestas por el derecho internacional.

80. En las *Observaciones Generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos* se señala que la libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona<sup>103</sup>, pues con ella, la libertad, las personas podemos realizar nuestra actividad para enfrentar incluso una situación de emergencia.

---

<sup>102</sup> Para la elaboración de este apartado de normas que sistematiza los estándares de limitación de los derechos humanos en perspectiva comparada e internacional en tiempos del COVID-19, resultó fundamental para este Tribunal CL el *amicus curiae* de la Academia IDH que suscribieron *Irene Spigno, Carlos Eulalio Zamora Valadez y José Luis Valdés Rivera*.

<sup>103</sup> Véase Observación General número 27, Observaciones Generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos, 67º período de sesiones (1999).

81. El Pacto IDCP autoriza a los Estados Parte a suspender unilateral y temporalmente algunas de las obligaciones adquiridas en virtud del mismo, y en ese sentido, desarrollan las siguientes recomendaciones para ayudar a los Estados Parte a cumplir con los requisitos enunciados para la suspensión de obligaciones en un estado de excepción:

- a) *Cláusulas de excepcionalidad y temporalidad.* Que la situación sea de un carácter excepcional que ponga en peligro la vida de la nación y que el Estado haya proclamado oficialmente el estado de excepción en forma temporal. Este último es indispensable para mantener los principios de legalidad e imperio de la ley.
- b) *Cláusula de ponderación de la suspensión.* La suspensión de la aplicación del Pacto se permitirá sólo en la medida en que la situación constituya un peligro para la vida de la nación, debiendo ponderar cuidadosamente el motivo por el cual esa medida es necesaria y legítima en las circunstancias del caso.
- c) *Cláusula de proporcionalidad de la situación excepcional.* Las medidas deben adoptarse en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, lo que guarda relación con la duración, el ámbito geográfico, el alcance material del estado de excepción y de cualesquiera disposiciones excepcionales aplicadas en razón de la emergencia.
- c) *Cláusula de diferenciación de casos de límites de derechos.* La suspensión de algunas de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto en situaciones de excepción «son claramente distintas» a las restricciones o limitaciones permitidas aun en circunstancias normales conforme a diversas disposiciones del Pacto, como es el caso de la restricción al derecho de libre circulación.
- d) *Cláusula de justificación del estado de excepción.* Se debe justificar escrupulosamente no sólo la decisión de proclamar el estado de excepción sino también las medidas concretas que se

adopten sobre la base de esa declaración y que son estrictamente necesarias según las exigencias de la situación.

- e) *Cláusula de no discriminación.* Las medidas adoptadas no deben entrañar discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
- f) *Cláusula de inderogabilidad.* Por ninguna circunstancia pueden ser suspendidos los derechos siguientes: derecho a la vida, prohibición de las torturas y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, o de los experimentos médicos o científicos de no mediar libre consentimiento, prohibición de la esclavitud, la trata de esclavos y la servidumbre, prohibición de ser encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual, principio de legalidad en materia penal, reconocimiento de la personalidad jurídica y libertad de pensamiento, de conciencia y de religión<sup>104</sup>.
- g) *Cláusula de notificación internacional.* Un Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión<sup>105</sup>.

82. Los *Principios de Siracusa* establecen los criterios y estándares más precisos de interpretación universal para la limitación de los derechos garantizados por el Pacto IDCP, entre los cuales contemplan los siguientes criterios de justificación: debe estar expresamente reconocida por la ley y ser compatible con los propósitos del Pacto; no se aplicará de manera arbitraria; podrá ser impugnada su aplicación abusiva; no será discriminatoria; debe ser necesaria, entendiéndose por ello que: haya un motivo reconocido que la justifique, responda a una necesidad pública o social apremiante, responda a un objetivo legítimo, y sea proporcional.

83. Estos principios señalan, además, que la salud pública se puede invocar como motivo para limitar ciertos derechos a fin de permitir a un Estado adoptar medidas para hacer frente a una «grave amenaza a la salud de la población o de alguno de sus miembros y deberán estar

---

<sup>104</sup> Véase artículo 29, párrafo segundo, de la Constitución General.

<sup>105</sup> Véase Observación General núm. 29, de las Observaciones Generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos, 72º periodo de sesiones (2001).

encaminadas específicamente a impedir enfermedades o lesiones o a proporcionar cuidados a los enfermos y lesionados».

84. En caso de conflicto entre un derecho protegido en el Pacto y otro que no lo esté, se estipula que habrá que reconocer y considerar el hecho de que la finalidad del Pacto es proteger los derechos y libertades más fundamentales<sup>106</sup>.

85. El artículo 12 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (en adelante *Pacto IDESC*), dispone:

- “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
- 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
  - ...
  - c) La *prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;*”

86. Los *Principios de Limburg* desarrollan una serie de recomendaciones interpretativas respecto al Pacto IDESC. En cuanto a la limitación de derechos del mismo proponen el siguiente estándar:

- a) Toda limitación debe estar prevista por una ley nacional de aplicación general, coherente con el Pacto, y vigente al momento de su aplicación;
- b) Dicha ley no sea arbitraria, irrazonable o discriminatoria;
- c) Las disposiciones que reglamenten las limitaciones deben ser claras y accesibles a todos;
- d) La ley deberá establecer protecciones adecuadas y recursos efectivos contra la aplicación abusiva de la limitación;
- e) Debe ser con el objeto del bienestar del pueblo en su totalidad;
- f) El Estado debe comprobar que las limitaciones no impiden el funcionamiento democrático de la sociedad; y
- g) La limitación no debe interpretarse o aplicarse en menoscabo de un determinado derecho<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Véase los *Principios de Siracusa* (párrafos 5-10 y 15 de la parte I).

<sup>107</sup> Véase *Principios de Limburg* (párrafos 46-56).

87. El Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, (en adelante RSI) del cual México es parte<sup>108</sup>, señala que en caso de emergencia de salud pública de importancia internacional, la OMS puede hacer recomendaciones<sup>109</sup> a los Estados Partes, con respecto a las personas, equipajes, cargas, contenedores, medios de transporte, mercancías y paquetes postales, emitiendo las siguientes:

- a) No recomendar ninguna medida sanitaria específica;
- b) Examinar los itinerarios realizados por zonas afectadas;
- c) Examinar las pruebas de los exámenes médicos y los análisis de laboratorio;
- d) Exigir exámenes médicos;
- e) Examinar las pruebas de vacunación u otras medidas profilácticas;
- f) Exigir vacunación u otras medidas profilácticas;
- g) Someter a las personas sospechosas a observación de salud pública;
- h) Someter a cuarentena<sup>110</sup> o aplicar otras medidas sanitarias para las personas sospechosas;
- i) Someter a aislamiento<sup>111</sup> y a tratamiento, cuando proceda, a las personas afectadas; y

---

<sup>108</sup> Véase artículo 18 del RSI, ratificado por el Estado Mexicano el 15 de junio de 2007, disponible en red:

[[https://www.who.int/ihr/legal\\_issues/states\\_parties/es/](https://www.who.int/ihr/legal_issues/states_parties/es/)]

<sup>109</sup> Disponible en red:

[<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246186/9789243580494-spa.pdf;jsessionid=6E1AoF92BgBF6DD8630002F2060E7E10?sequence=12>]

<sup>110</sup> Por «cuarentena» se entiende la restricción de las actividades y/o la separación de los demás de personas que no están enfermas, pero respecto de las cuales se tienen sospechas, o de equipajes, contenedores, medios de transporte o mercancías sospechosos, de forma tal que se prevenga la posible propagación de la infección o contaminación (véase artículo 1º del RSI).

<sup>111</sup> Por «aislamiento» se entiende la separación de los demás de personas enfermas o contaminadas o de equipajes, contenedores, medios de transporte, mercancías, paquetes postales afectados, con objeto de prevenir la propagación de una infección y/o contaminación (véase artículo 1º del RSI).

- j) Localizar a quienes hayan estado en contacto con personas sospechosas o afectadas;
- k) Denegar la entrada a las personas sospechosas o afectadas;
- l) Denegar la entrada en las zonas afectadas a las personas no afectadas; y
- m) Aplicar pruebas de cribado y/o restricciones a la salida de personas de las zonas afectadas.

#### a.2. *Interamericana*

88. La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (en adelante *Convención ADH*) dispone que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo con sujeción a las disposiciones legales, y sólo se puede restringir dicho derecho, en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática para proteger, entre otros, la salud pública<sup>112</sup>.

89. El artículo 27 establece los lineamientos para la suspensión de garantías, que a la letra dice:

“En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados 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>112</sup> Véase artículo 22, párrafos 1º y 3º, de la *Convención ADH*.

90. El artículo 3o de la *Convención ADH* regula el alcance de las restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas por la Convención, y señala que: no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

91. La Corte IDH ha desarrollado estándares normativos sobre los requisitos que legitiman medidas para restringir<sup>13</sup> o suspender<sup>14</sup> derechos. En materia de *restricción* de derechos, dentro de la Opinión Consultiva OC-6/86, ha interpretado que, para establecer medidas de esa naturaleza se exige el cumplimiento concurrente de las siguientes condiciones:

- a) Que se trate de una restricción expresamente autorizada por la Convención y en las condiciones particulares en que la misma ha sido permitida;
- b) Que los fines para los cuales se establece la restricción sean legítimos, es decir, que obedezcan a “razones de interés general” y no se aparten del “propósito para el cual han sido establecidas”.
- c) Que tales restricciones estén dispuestas por las leyes y se apliquen de conformidad con ellas<sup>15</sup>.

92. La Corte IDH, también distingue que en circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, la Convención ADH permite suspender temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados (art. 27) y en condiciones normales, únicamente caben restricciones al goce y ejercicio de tales derechos.

93. Dentro de la interpretación que hace del artículo 3o de la *Convención ADH*, la Corte IDH concluye que la expresión “leyes” no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo,

---

<sup>13</sup> Véase artículo 3o, de la *Convención ADH*.

<sup>14</sup> Véase artículo 27, de la *Convención ADH*.

<sup>15</sup> Véase Opinión Consultiva OC-6/86, de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6. La expresión “Leyes” en el artículo 3o de la Convención Americana de la Corte IDH (párrafo 18).

según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado<sup>16</sup>.

94. En cuanto a la *suspensión* de derechos, la Corte IDH ha determinado que la juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar cada una de las situaciones especiales a que se refiere el artículo 27 de la *Convención ADH* dependerá del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella.

95. La suspensión de garantías constituye una situación excepcional en la que si bien, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos a los vigentes en condiciones normales, no quiere decir que dichos límites sean inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada.<sup>17</sup>

96. Es obligación del Estado determinar las razones y motivos que llevan a las autoridades internas a declarar un estado de emergencia y corresponde a éstas ejercer el adecuado y efectivo control de esa situación y que la suspensión declarada se encuentre, conforme a la Convención, “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”<sup>18</sup>.

## **b) Legislación y jurisprudencia comparada**

### **b.1. América**

97. El Estado mexicano se ubica en la parte norte del continente americano. En perspectiva cultural compartimos una mayor identidad, por historia, idioma y raza latina, con los países de América del centro y sur que con nuestros vecinos norteamericanos. No obstante ello, nuestra entidad federativa, por su cercanía con los Estados Unidos y su origen histórico como *Coahuila-texas* (1827)<sup>19</sup> tiene una situación geográfica e

---

<sup>16</sup> Véase Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, núm. 6. La expresión “Leyes” en el artículo 3o de la Convención Americana de la Corte IDH (párrafo 27).

<sup>17</sup> Véase *Espinoza Gonzáles v. Perú* (20 de noviembre de 2014, párrafos 117 y 120).

<sup>18</sup> Véase *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador* (4 de julio de 2007, párrafo 47).

<sup>19</sup> Véase Constitución de Coahuila y Texas, de 11 de marzo de 1827, disponible en la red:

[<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3134/7.pdf>].

intercambio social, turístico y comercial que hace compartir problemas más cercanos con la región norte del continente.

98. El intercambio y relación con Estados Unidos, nuestra zona fronteriza y la conexión regional con las diferentes entidades vecinas que comparten objetivos y problemas comunes, ha generado que el Ejecutivo del Estado desarrolle durante esta pandemia una intensa, permanente y cercana colaboración con los poderes ejecutivos de Nuevo León, Tamaulipas y Durango, principalmente (véase párrafos 4, 5 y 6). Muchas de las decisiones urgentes de los gobernadores fronterizos que se han realizado durante esta emergencia han surgido de las reuniones que cada semana tienen en sus estados para asumir acuerdos interregionales, ante la falta de criterios de la federación sobre diferentes medidas sanitarias para enfrentar la crisis sanitaria<sup>120</sup>.

99. El continente americano es el que en la actualidad atraviesa la tercera ola grave de contagio global (sin contar Oceanía que tuvo un mejor control), después de la que se inició en Asia y continuó en Europa con mayor impacto. En todo caso, la perspectiva de los países americanos tiene una mayor referencia para comparar las diferentes soluciones competenciales del poder ejecutivo, por el patrimonio común de la región de América Latina en lo que respecta a la forma de gobierno. El sistema presidencial latinoamericano, no obstante sus diferencias en cada país, son una característica común de las facultades de la esfera ejecutiva que explican la manera de enfrentar la crisis sanitaria en los Estados, a través de sus poderes que en todo caso se deben limitar en forma excepcional por el control político de los congresos, y el control constitucional por los tribunales por la exigencia de la tutela judicial.

100. Para el caso de Coahuila, el régimen constitucional del poder ejecutivo plantea el debate de la legitimidad, alcances y controles de los poderes de crisis o extraordinarios que las autoridades estatales de salud, pueden realizar dentro de una emergencia sanitaria en el marco del federalismo de la salubridad general.

101. La descripción de los casos internacionales resulta fundamental. El uso del Derecho comparado es una metodología útil para fortalecer la argumentación que pretenda describir las soluciones comunes que los países utilizan para resolver problemas comunes. Si la mayoría de las sociedades con fines democráticos presentan en mayor o menor medida estos problemas de cómo continuar o no el régimen de libertades de movilidad durante esta emergencia sanitaria, es claro que la

---

<sup>120</sup> Véase noticias, comunicados de prensa e información del Reporte Covid-19, disponible en la red: [<https://coahuila.gob.mx/>].

respuesta de las permisiones o prohibiciones son mayoritariamente comunes según el caso, por lo que el valor compartido de su solución adquiere un fuerte respaldo que podemos mirar desde afuera para retratar hacia dentro la validez o invalidez de la misma solución en nuestros sistemas jurídicos, sin perjuicio de precisar sobre todo nuestra norma legal aplicable según el contexto local que determinara nuestra jurisprudencia.

102. La pandemia por Covid-19 revela que el mundo está enfrentando de manera similar las restricciones a la libertad que tienen impacto en las diferentes esferas de la vida social<sup>121</sup>. No ha sido la inmunidad del rebaño sino el distanciamiento social el criterio común para luchar contra la pandemia (véase párrafos 19 a 33). El derecho a la circulación puede compartir estas tendencias comunes para ensayar en forma prudente las restricciones o las permisiones que podamos unificar como patrimonio común con las modalidades y ajustes de cada situación, contexto, sistema jurídico, situaciones de la emergencia y sus problemáticas y necesidades concretas.

103. Las buenas prácticas internacionales, nacionales y locales se deben tener en cuenta para darle sentido constitucional común a la libertad de circulación en tiempos de Covid-19 para fijar su contenido, alcance y límites. Este proceso de emergencia sanitaria obliga a todas las autoridades a estar lo suficientemente abiertos, críticos y flexibles para ir identificando, recogiendo y aplicando las mejores decisiones locales que la OMS recomienda a los países para «adoptar y adaptar inmediatamente medidas de distanciamiento físico y restricciones de movimiento a nivel de la población» (véase párrafos 23, 24 y 25). Al final, se trata de narrar judicialmente para nuestro contexto local la mejor versión de libertad de circular en tiempos de la Covid-19.

### **b.1.1. Argentina**

104. El 19 de marzo de 2020, mediante el Decreto 297/2020<sup>122</sup> el Presidente de Argentina ordenó el aislamiento social preventivo y obligatorio. En el Decreto también se contempla la prohibición de

---

<sup>121</sup> Véase Mezzadro, Sandro y Stierl, Maurice (2020): ¿Qué sucede con la libertad de movimiento durante el COVID-19, Democracia Abierta, disponible en la red: [[https://www.opendemocracy.net/es/qu%C3%A9-pasa-con-la-libertad-de-movimiento-durante-el-covid-19/?fbclid=IwAR3BL4gl4ltSrXv8ChrYGT\\_POAC\\_cJalqEPUX8zRCwKSisELs8ilo8F1MJg](https://www.opendemocracy.net/es/qu%C3%A9-pasa-con-la-libertad-de-movimiento-durante-el-covid-19/?fbclid=IwAR3BL4gl4ltSrXv8ChrYGT_POAC_cJalqEPUX8zRCwKSisELs8ilo8F1MJg)].

<sup>122</sup> Véase Boletín Oficial, disponible en red: [<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>] [Consultado el 1 de mayo de 2020].

circular. Además, en el Decreto se mencionan las actividades que están exentas del cumplimiento de las medidas.

105. En el *artículo 14* de la Constitución Argentina se reconocen, entre otros, los derechos de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino. En el *artículo 76* se señala la prohibición de delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública. En el *artículo 99, inciso 3*, se contempla la facultad del Presidente de la Nación para emitir disposiciones de carácter legislativo por razones de necesidad y urgencia.

106. La Ley N° 26.122<sup>123</sup> regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso de la Unión respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el Poder Ejecutivo Nacional.

### **b.1.2. Brasil**

107. Es el país más poblado de la región, y también el que mayor número de contagios tiene en la región. En Brasil se ha generado una serie de ordenanzas y normatividad específica relacionada con el brote de coronavirus<sup>124</sup>.

108. La Ley N° 13.979<sup>125</sup> fue publicada en el Diario Oficial de la Unión el 7 de febrero del año en curso. En ella se establecen las medidas para hacer frente a la emergencia de salud pública respecto al coronavirus. Dentro de las medidas que pueden ser adoptadas se encuentran: aislamiento; cuarentena; determinación de la realización obligatoria de: exámenes médicos; pruebas de laboratorio; recolección de muestras clínicas; vacunación y otras medidas profilácticas; o tratamientos médicos específicos; estudio o investigación epidemiológica; exhumación, necropsia, cremación y manejo de cadáveres; restricción excepcional y temporal de entrada y salida del país, de acuerdo con la recomendación técnica y razonada de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), por carreteras, puertos o aeropuertos; solicitud de bienes y servicios de personas físicas y jurídicas, en cuyo caso se

---

<sup>123</sup> Disponible en red: [\[«https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26122-118261/texto»\]](https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26122-118261/texto)

<sup>124</sup> Disponible en red: [\[«http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/quadro\\_portaria.htm»\]](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm)  
[Consultado el 2 de mayo de 2020].

<sup>125</sup> Disponible en red: [\[«http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735»\]](http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735).

garantizará el pago posterior de una compensación justa; y autorización excepcional y temporal para la importación de productos sujetos a vigilancia sanitaria sin registro en ANVISA. La Ley seguirá vigente mientras persista el estado de emergencia internacional por el coronavirus.

109. En el *artículo 5, fracción XV* de la Constitución brasileña<sup>126</sup> se reconoce que la locomoción dentro del territorio nacional es libre en tiempos de paz. También se establece que cualquiera, según los términos de la ley, puede entrar, permanecer o dejar el territorio nacional. En el *artículo 136* se contempla la facultad del Presidente de la República para decretar un estado de defensa frente a amenazas serias o inminentes; inestabilidad institucional; o afectaciones por grandes desastres naturales. En el *artículo 137* se menciona la facultad del Presidente de la República para solicitar autorización al Congreso Nacional para declarar el estado de sitio en casos de: conmoción grave de repercusión nacional o que ocurran hechos que prueben la ineficacia de una medida tomada durante el estado de defensa; declaración de estado de guerra o respuesta a una agresión armada extranjera.

### **b.1.3. Canadá**

110. Las medidas adoptadas por el Gobierno canadiense para mitigar la propagación del COVID-19 se basan, principalmente, en el distanciamiento social<sup>127</sup>.

111. La carta canadiense de los derechos y libertades<sup>128</sup>, en el *artículo 6º*, establece los derechos de movilidad y circulación de los ciudadanos. En el *artículo 1º* establece que los derechos y libertades contenidos en la Carta deben ser garantizados, y que solamente están sujetos a restricciones razonables prescritas por la ley y cuya justificación pueda demostrarse en una sociedad libre y democrática.

### **b.1.4. Colombia**

---

<sup>126</sup> Véase la *Constituição da República Federativa do Brasil*, disponible en red: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)]

<sup>127</sup> Véase Las medidas comunitarias para mitigar la propagación de la enfermedad por coronavirus (Covid-19) en Canadá, disponibles en red: [<https://www.canada.ca/en/public-health/services/diseases/2019-novel-coronavirus-infection/health-professionals/public-health-measures-mitigate-covid-19.html>]

<sup>128</sup> Véase la *Canadian Charter of Rights and freedoms*, disponible en red: [<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-15.html>].

112. El Decreto 457<sup>129</sup> de 22 de marzo del año en curso, el Gobierno colombiano ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas en Colombia. Además del aislamiento, en el Decreto se establecen medidas que limitan la movilidad de las personas, así como las sanciones para las personas que incumplan las determinaciones. El fundamento del Decreto es el numeral 4 del *artículo 189*; los *artículos 303* y *315* de la Constitución Política de Colombia; y el *artículo 199* de la Ley 1801 de 2016.

113. En el *artículo 189* de la Constitución<sup>130</sup> se establecen las facultades que tiene el Presidente de la República. En el numeral 4 se hace referencia a la conservación del orden público en todo el territorio, y restablecerlo donde fuera turbado. En el *artículo 303* se hace referencia a los Gobernadores de los departamentos. En el *artículo 315* se mencionan las atribuciones de los alcaldes de los municipios. En el *artículo 24* se señala que todo colombiano, con las limitaciones establecidas por ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, así como a entrar, permanecer, o salir de él. En el *artículo 310* se establece que, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara, se puede limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia. En el capítulo VI de la Constitución (a partir del artículo 212) se regulan los estados de excepción. En el *artículo 213* se menciona que la facultad de declarar el Estado de Conmoción Interior, en caso de perturbación grave del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser controlado mediante el uso de las atribuciones ordinarias a las autoridades de Policía, es del *Presidente de la República, con la firma de todos los ministros*.

114. En la Ley 1801 de 2016<sup>131</sup>, en su artículo 199, se mencionan las atribuciones del Presidente de la República, que son: dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley. Tomar las

<sup>129</sup> Véase Decreto 457, disponible en red:

[<https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/docs/cuarentena/Decreto457.pdf>].

<sup>130</sup> Véase la Constitución Política de la República Colombiana, disponible en red:

[[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1)].

<sup>131</sup> Disponible en red:

[[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1801\\_2016.html#LIBRO%20I](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html#LIBRO%20I)].

medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

#### **b.1.5. *Costa Rica***

115. Costa Rica ha sido uno de los pocos países del mundo (y probablemente el único en América Latina) en poder controlar la difusión del virus. Las medidas clave adoptadas por el gobierno de la República de Costa Rica para hacer frente a la epidemia, han sido desde una cobertura universal de salud hasta un comportamiento adecuado de distanciamiento social de su población.

116. La presencia de un sistema universal de salud pública que garantiza asistencia sanitaria gratuita al 95% de la población costarricense. Según los datos del Banco Mundial, Costa Rica invierte el 7,3% del PIB en salud.

117. La exitosa atención primaria a través de los EBAIS que prevé alrededor de 1,000 clínicas que se encargan de la atención primaria, lo cual ha evitado la hospitalización de muchos enfermos.

118. Entre las disposiciones dictadas por el gobierno está el distanciamiento social (no se ha decretado la cuarentena obligatoria) que ha funcionado bien por el fuerte compromiso de la ciudadanía que tiene un elevado nivel de confianza en las instituciones y que ha acatado todas las recomendaciones.

119. También las medidas de higiene dictadas han producido efectos muy importantes, ya que el 98% de la población costarricense tiene acceso al agua, mientras que en centroamérica sólo el 27% de la población que vive en zonas rurales tiene acceso al agua y el 72% de la población que vive en las zonas urbanas.

#### **b.1.6. *Estados Unidos de América***

120. El 13 de marzo, el Presidente Donald Trump declaró una emergencia nacional por la pandemia, mediante la Proclamación 9994<sup>132</sup>. Dentro de las medidas establecidas para contener la propagación del virus, en la Proclamación, se señalan:

---

<sup>132</sup> Disponible en red: [<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-18/pdf/2020-05794.pdf>].

- a) La suspensión de la entrada de ciudadanos extranjeros que en los últimos quince días hayan estado en regiones con brotes de COVID-19;
- b) Institución de cuarentena obligatoria para personas evacuadas de naciones extranjeras; y
- c) La liberación de políticas para acelerar la adquisición de equipos de protección personal y agilizar la entrega de nuevas capacidades de diagnóstico a los laboratorios.

121. En la Proclamación también se señala que la autoridad de emergencia es el Secretario del Departamento de Salud y Servicios Sociales. La Proclamación del Presidente se fundamenta en la autoridad que le confiere la Constitución y en la sección 201 y 301 de la Ley Nacional de Emergencias, de conformidad con la sección 1135 de la Ley de Seguridad Social.

122. De manera explícita, en la Constitución, no se establecen poderes especiales en momentos de emergencia.

#### **b.1.7. *El Salvador***

123. El 14 de marzo del año en curso, la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador emitió el Decreto No. 593<sup>133</sup> mediante el que se declaró el estado de emergencia nacional de la pandemia por COVID-19.

124. Dentro de las medidas establecidas para la atención de la emergencia se encuentran: la limitación de circulación; limitación de concentración de personas y prohibición de espectáculos públicos; la cuarentena obligatoria de personas sospechosas o confirmadas como portadoras de COVID-19.

125. De igual manera, El Salvador ha venido emitiendo diversos Decretos, tanto Ejecutivos como Legislativos<sup>134</sup>, mediante los que se establecen diversas medidas extraordinarias para la atención de la emergencia por el COVID-19.

---

<sup>133</sup> Disponible en red: [<https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/03-marzo/14-03-2020.pdf>].

<sup>134</sup> Véase Decretos de emergencia por Covid-19 en El Salvador, disponibles en red: [<https://imprentanacional.gob.sv/compilacion-de-decretos-de-emergencia-por-covid-19/>].

126. En el *artículo 5* de la Constitución<sup>135</sup> se menciona que toda persona tiene libertad de entrar, de permanecer y de salir del territorio de la República, salvo las limitaciones establecidas en la ley. En los *artículos 29, 30 y 31* se regula el régimen de excepción. En el *artículo 29* se menciona que, en caso de guerra, invasión de territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia u otra calamidad general o graves perturbaciones del orden público, pueden suspenderse algunas garantías. También se dispone, en el mismo artículo, que la suspensión de garantías puede afectar la totalidad o parte del territorio de la República, y que dicha suspensión debe hacerse por medio de decreto del Órgano Legislativo o del Órgano Ejecutivo.

#### **b.1.8. Honduras**

127. El 10 de febrero del año en curso, el Presidente declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional<sup>136</sup>. En el decreto de declaración de emergencia sanitaria se autorizó presupuesto para fortalecer la provisión de recursos humanos, equipamiento médico, adquisición de insumos, materiales y equipos de protección para la prevención y control, no solo del COVID-19, sino también del dengue.

128. El 16 de marzo del año en curso, mediante el Decreto Ejecutivo Número PCM-021-2020<sup>137</sup> se decretó la restricción por un plazo de 7 días de las garantías constitucionales establecidas en los artículos 69, 71, 72, 78, 81, 84, 93, 99 y 103 de la Constitución.

129. En el Decreto quedaron prohibidas (salvo algunas excepciones) las siguientes actividades:

- a) se suspenden labores en el sector público y privado durante el tiempo de excepción;
- b) se prohíben eventos de todo tipo y número de personas;
- c) suspensión del funcionamiento del transporte público;
- d) se ordena la suspensión de celebraciones religiosas presenciales;

---

<sup>135</sup> Véase la Constitución de la República del Salvador, disponible en red: [[https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion de la Republica del Salvador 1983.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion%20de%20la%20Republica%20del%20Salvador%201983.pdf)].

<sup>136</sup> Véase Decreto Ejecutivo Número PCM-005-2020, disponible en red: [<http://www.consejosecretariosdeestado.gob.hn/content/declaración-de-estado-de-emergencia-sanitaria>].

<sup>137</sup> Véase Decreto Ejecutivo Número PCM-021-2020, disponible en red: [<https://www.presidencia.gob.hn/index.php/sala-de-prensa/7016-decreto-ejecutivo-numero-pcm-021-2020>].

- e) se prohíbe el funcionamiento de los negocios incluyendo centros comerciales; y,
- f) se ordena el cierre de todas las fronteras aéreas, terrestres y marítimas en el territorio nacional.

130. En el *artículo 81* de la Constitución<sup>138</sup> se reconoce el derecho de toda persona a circular libremente, salir, entrar y permanecer en el territorio nacional. En el *artículo 187* de la Constitución se menciona que “[e]l ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 69, 71, 72, 78, 81, 84, 93, 99 y 103, podrán suspenderse en caso de: invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz, de epidemia o de cualquier otra calamidad general, por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, por medio de un Decreto que contendrá: 1) Los motivos que lo justifiquen; 2) La garantía o garantías que se restrinjan; 3) El territorio que afectará la restricción; y, 4) El tiempo que durará ésta. Además, se convocará en el mismo Decreto al Congreso Nacional para que dentro del plazo de treinta (30) días, conozca de dicho decreto y lo ratifique, modifique o impruebe. En caso de que estuviere reunido, conocerá inmediatamente del Decreto. La restricción de garantías no podrá exceder de un plazo de cuarenta y cinco (45) días por cada vez que se decrete”.

131. En el *artículo 245 numeral 7*, de la Constitución se establece que el Presidente puede restringir o suspender el ejercicio de derechos en Consejo de Ministros, con sujeción a lo establecido por la propia Constitución.

## b.2. *Europa*

132. Fue el segundo continente en el que se dio el brote y contagio acelerado del coronavirus. En la actualidad es la región del mundo con más casos confirmados (con 1.628.131 casos confirmados, 152 724 personas fallecidas y 658 285 personas recuperadas<sup>139</sup>).

133. Debido a la falta de información oportuna sobre el comportamiento y el impacto del virus y por ser la primera región con casos de contagio, fuera de Asia, en donde surgió el brote los primeros países europeos que se enfrentaron a los contagios, se vieron gravemente afectados, lo cual explica en gran medida las restricciones a la libertad de movilidad en gran parte del territorio de la Unión Europea.

---

<sup>138</sup> Véase la Constitución Política de la República de Honduras, disponible en red:

[[https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_de\\_Honduras.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_Honduras.pdf)].

<sup>139</sup> Véase Mapa Mundial de Casos de la OMS, disponible en red:

[<https://covid19.who.int/>]

134. Los gobiernos europeos, en efecto, se vieron en la necesidad de implementar duras restricciones, principalmente en la movilidad de las personas en las zonas afectadas. Las medidas implementadas han implicado la cuarentena interna y el confinamiento domiciliario, el cierre de fronteras, de comercios no esenciales, de centros educativos y en cultura, ocio y hostelería. Así mismo, se dispuso la restricción de eventos y/o concentraciones.

135. La implementación de estas medidas ha implicado, entre otras consecuencias, el aumento del poder al Ejército, como en el caso italiano. El cuerpo militar ha ido desarrollando poderes de seguridad pública para reforzar los controles y para que se cumpliera la prohibición de los desplazamientos. Resulta evidente como estas medidas adoptadas e implementadas en los países europeos en donde la circulación es una forma de vida (favorecida también por el espacio comunitario donde no existen fronteras), son parte de un patrimonio común que emana de sus tradiciones libertarias que han dado lugar al Estado moderno.

136. Estas condiciones han generado un debate europeo dentro de la ciudadanía y entre los expertos constitucionalistas para reclamar que estas medidas respetaran los principios de proporcionalidad y razonabilidad estricta. No obstante existe el mayor consenso del ciudadano europeo de respetar a la autoridad por el deber de proteger la salud, la vida e integridad de todos. En España, Alemania y Francia, por ejemplo, la ciudadanía ha presentado ya los primeros juicios constitucionales para exigir el respeto de sus libertades en el marco de la crisis sanitaria.

### **b.2.1. Alemania**

137. El 18 de marzo de 2020, la Canciller alemana Angela Merkel dirigió un mensaje a las y los ciudadanos alemanes. En su mensaje, la Canciller señaló que desde la Segunda Guerra Mundial y la reunificación alemana, el país no se había enfrentado a un desafío tan grande<sup>140</sup>.

138. A la fecha en Alemania no se ha decretado un estado de emergencia propiamente (CIDOB 2020)<sup>141</sup>. Las medidas restrictivas,

---

<sup>140</sup> Véase el fragmento del discurso, disponible en red: [<https://www.youtube.com/watch?v=pkbtC-VM58M>].

<sup>141</sup> Véase Barcelona Centre for International Affairs (2020): Covid-19: la respuesta de Europa contra la pandemia. Medidas de contención y emergencia adoptadas por los gobiernos europeos ante la propagación del coronavirus (enero-abril2020). Disponible en red:

adoptadas en Alemania, pueden considerarse como leves y poco restrictivas. Por ejemplo, el 6 de abril la Canciller alemana comunicó la imposición de cuarentena obligatoria a quienes llegaran del extranjero<sup>142</sup>. Otras de las medidas de contención, adoptadas en Alemania, se encuentran: el cierre parcial de fronteras; el cierre de comercios no esenciales; el cierre de centros educativos; el cierre de actividades de cultura, ocio y hostelería; así como la restricción de eventos y/o concentración de personas (CIDOB 2020).

139. En la Ley Básica de la República Federal Alemana<sup>143</sup> se prevén diversos casos de emergencia: el estado de tensión y el estado de defensa. El estado de tensión se encuentra regulado en el *artículo 80a*. El estado de defensa se regula en el *artículo 115a*. El estado de defensa se declara cuando el territorio federal es atacado por la fuerza armada o está frente a una amenaza inminente.

140. En el *artículo 11*, de la Ley Básica, se encuentra regulada la libertad de movimiento. En el mencionado *artículo 11* se menciona que la libertad de movimiento o circulación puede restringirse cuando sea necesario, para evitar un inminente peligro para la existencia o el orden básico de la Federación; para combatir el peligro de una epidemia; para responder a un accidente grave o desastre natural; para proteger a los jóvenes de una negligencia grave; o para prevenir la delincuencia. En el *artículo 17a*, se menciona que las Leyes relativas a la defensa pueden prever la restricción de los derechos básicos de libertad de circulación y la inviolabilidad del hogar.

141. La Ley de Prevención y Control de Enfermedades Infecciosas<sup>144</sup> regula las situaciones epidémicas de alcance nacional, así como las medidas que pueden tomarse para atenderlas.

142. Los criterios sostenidos por el Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre prohibiciones generales a la libertad de reunión, son:

---

[[https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/organismos/union\\_europea/covid\\_19\\_la\\_respuesta\\_de\\_europa\\_contra\\_la\\_pandemia#1](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/organismos/union_europea/covid_19_la_respuesta_de_europa_contra_la_pandemia#1)].

<sup>142</sup> Véase nota disponible en red:

[<https://www.rtve.es/noticias/20200406/merkel-decreta-cuarentena-obligatoria-dos-semanas-cualquiera-regrese-alemania/201530.shtml>].

<sup>143</sup> Disponible en la red:

[[https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html)].

<sup>144</sup> Disponible en la red:

[<http://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/index.html>].

- a) A través de la decisión *1 BvR 828/20*<sup>145</sup>, de fecha 15 de abril del año en curso, decidió no desestimar la petición de un grupo de activistas que alegaban haber sido vulnerados en su derecho a la protesta durante la pandemia. El Tribunal Constitucional sostuvo que la ordenanza del gobierno del estado de Hesse para combatir al coronavirus no contenía una prohibición general de las reuniones al aire libre entre más de dos personas que no pertenezcan al mismo hogar, y que los problemas de salud pública, originados por el COVID-19, no son motivo para disponer una prohibición general a las manifestaciones sociales. Si bien, con la decisión, el Tribunal no autorizó directamente que la protesta se realizara, ha devuelto el asunto a la autoridad administrativa para que, tomando en cuenta los argumentos contenidos en la sentencia que permiten la movilidad con sana distancia, adopte una decisión diversa que permita compatibilizar el ejercicio del derecho a la reunión y protesta, con el derecho a la salud pública.
- b) En la decisión *1 BvR 755/20*<sup>146</sup> el Tribunal Constitucional Federal Alemán declara la inviabilidad de las medidas cautelares en un caso sobre el ejercicio del derecho de manifestación en el contexto de la situación de emergencia sanitaria. El recurrente solicitó la anulación provisional de la regulación bávara sobre medidas de control de infecciones, así como la restricción de salir, con motivo de la pandemia; alegó que las medidas acortaban en gran medida sus libertades, protegidas por los derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional consideró que, la limitación de las libertades, reducirían el riesgo de infección por el virus y por lo tanto la enfermedad de muchas personas; la sobrecarga de los establecimientos de salud en el tratamiento de casos graves; y en el peor de los casos la muerte de personas; señaló que, con la información contenida en la solicitud, no era aparente o reconocible que las consecuencias de las medidas de protección adoptadas contra el coronavirus serían intolerables hasta el punto de que excepcionalmente tendría que suspenderse una resolución existente, ello en virtud de que una regulación existente en protección legal de emergencia, solo puede suspenderse excepcionalmente, debiendo para ello

---

<sup>145</sup> Disponible en la red:  
[\[«https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415\\_1bvR082820.html»\]](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415_1bvR082820.html).

<sup>146</sup> Disponible en la red:  
[\[«https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200407\\_1bvR075520.html»\]](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200407_1bvR075520.html).

aplicarse un estándar estricto; además sostuvo que las restricciones a la libertad personal pesan menos en relación con los peligros para la salud y la vida.

- c) En el fallo 1 BvQ 37/20<sup>147</sup>, del 17 de abril el Tribunal Constitucional ordenó a la ciudad de Stuttgart que decidiera sobre la inadmisibilidad de una petición de reunión, tomando en cuenta los argumentos vertidos en el fallo. De igual manera, señaló que, si la ciudad de Stuttgart no tomaba la decisión, el recurrente podría realizar la manifestación solicitada. El Tribunal Constitucional consideró que la libertad de reunión es un componente del orden estatal democrático, como libertad de expresión colectiva de opinión, y que si bien, la Ley Fundamental señala que puede restringirse por ley, o por la base de una ley, dichas restricciones solo se permiten para la protección de otros activos legales de igual peso, mientras se observa estrictamente la proporcionalidad. Así entonces, la ciudad de Stuttgart asumió una *prohibición general* al derecho de reunión sin tomar en cuenta la reserva de permiso y la discrecionalidad contemplada en el artículo 8 de la Ley Fundamental. Por lo que el Tribunal Constitucional señaló que, la autoridad de Stuttgart debió: 1) tomar en cuenta, para su decisión, las circunstancias específicas del caso individual; 2) haber hecho consideraciones propias para minimizar los riesgos de contagio; 3) buscar una solución cooperativa y de mutuo acuerdo con el organizador de la reunión. Lo anterior, para encontrar una solución que cree concordancia práctica entre el objetivo de la protección contra las infecciones, así como la protección a la salud y la vida; y por otro lado la libertad de reunión.

### b.2.2. España

143. Con base en lo dispuesto en el *artículo cuarto, apartado b), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, (en ejercicio de las facultades atribuidas al Gobierno por el artículo 116.2 de la Constitución)*, se decretó el estado de alarma, por la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19. Lo anterior, mediante el *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo de 2020*<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Disponible en la red: [[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200417\\_1bvq003720.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200417_1bvq003720.html)].

<sup>148</sup> Disponible en la red: [<https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463/dof/spa/pdf>].

144. Dentro de las medidas extraordinarias adoptadas en el Decreto se encuentra: limitación de la libertad de circulación; requisitos temporales y prestaciones personales obligatorias; suspensión de las actividades presenciales educativas y de la formación; contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración; contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas; medidas para reforzar el Sistema Nacional de Salud; medidas para asegurar el suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública; medidas en materia de transportes; abastecimiento alimentario; medidas para garantizar el tránsito aduanero; medidas para garantizar el suministro de energía eléctrica, así como productos derivados del petróleo y gas natural; medidas para la protección de infraestructuras críticas; emisión de mensajes, anuncios y comunicaciones de las autoridades competentes por los medios de comunicación de titularidad pública y privada.

145. De igual manera, en el Decreto, se contempla la suspensión de plazos procesales<sup>149</sup>; la suspensión de plazos administrativos<sup>150</sup>; y la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad<sup>151</sup>. La declaración de estado de alarma se decretó en todo el territorio español. El estado de alarma ha sido prorrogado en tres ocasiones<sup>152</sup>.

146. En el *artículo 116* de la Constitución española<sup>153</sup> se establecen las líneas generales para establecer tanto el estado de alarma, como el estado de excepción y el estado de sitio. En el artículo 116.1 se señala que los estados de alarma, de excepción y de sitio — así como las competencias y limitaciones correspondientes —, deben regularse en una ley orgánica. En el *artículo 19* constitucional se contempla la libertad de circulación. En el *artículo 139* se señala que ninguna autoridad puede adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación.

147. La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio<sup>154</sup>. En la ley reglamentaria, del artículo 116 de la Constitución española, además de señalarse la distinción entre el estado

<sup>149</sup> Véase disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020.

<sup>150</sup> Véase disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020.

<sup>151</sup> Véase disposición adicional cuarta del Real Decreto 463/2020.

<sup>152</sup> Véase el Real Decreto 464/2020 del 17 de marzo; el Real Decreto 467/2020, del 27 de marzo; y el Real Decreto 487/2020, del 10 de abril.

<sup>153</sup> Disponible en red:

[«<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>»].

<sup>154</sup> Disponible en red:

[«<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>»] [Consultado el 30 de abril de 2020]

de alarma, el estado de excepción y el estado de sitio, se mencionan los procedimientos para decretarlos y las autoridades facultadas para ello. El estado de alarma permite hacer frente a los desastres naturales, las crisis de salud, la parálisis de los servicios públicos esenciales y la falta de suministro de las necesidades básicas. No requiere el acuerdo del Congreso de los Diputados. El estado de emergencia es una respuesta a las perturbaciones del orden público que impiden el funcionamiento normal de las instituciones democráticas y los servicios públicos. Requiere acuerdo del Congreso de los Diputados. El estado de sitio puede declararse en caso de amenaza contra la soberanía, la independencia, la integridad territorial o el régimen constitucional de España. Debe ser proclamado por el Congreso de los Diputados, a propuesta del gobierno. Además, se mencionan las medidas que pueden tomarse en cada uno de los tres estados, así como las sanciones que pueden aplicarse en caso de que las medidas adoptadas no sean atendidas.

148. El Tribunal Constitucional de España resolvió la demanda de amparo presentada por la Central Unitaria de Trabajadores/as de Vigo contra una sentencia del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, en relación con la limitación a celebrar una manifestación el 1 de mayo del año en curso. El Tribunal Constitucional Español analizó la medida restrictiva, realizando un examen de su proporcionalidad<sup>155</sup>. El Constitucional determinó que, en atención al estado de alerta, la prohibición de realizar la manifestación es una medida proporcional. En el *amicus curiae* del profesor Miguel Ángel Presa Linera<sup>156</sup> se puede conocer el caso (véase anexo #5).

### ***b.2.3. Francia***

149. Mediante la promulgación de la *Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19 (1)*<sup>157</sup>, el 23 de marzo de 2020, se declaró un estado de emergencia de salud. La duración del estado de emergencia fue decretado por dos meses.

---

<sup>155</sup> Véase el Auto, disponible en red:

[[https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2020\\_047/2020-2056ATC.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2020_047/2020-2056ATC.pdf)].

<sup>156</sup> Véase más información del caso español en *El derecho y el revés*, blog disponible en la red:

[<https://presnolinera.wordpress.com/author/presnolinera/>].

<sup>157</sup> Disponible en red:

[<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&dateTexte=&categorieLien=id>].

150. El estado de emergencia de salud permite: restringir o prohibir el movimiento de personas y vehículos; prohibir que las personas salgan de sus hogares, sujetas a viajes estrictamente esenciales para las necesidades familiares o de salud; ordenar medidas destinadas a la cuarentena de personas que puedan estar infectadas; ordenar medidas para el aislamiento de personas infectadas; ordenar el cierre temporal de una o más categorías de establecimientos abiertos al público, así como lugares de reunión, con la excepción de los establecimientos que proporcionan bienes o servicios esenciales; limitar o prohibir reuniones en la vía pública, así como reuniones de cualquier tipo; ordenar la solicitud de todos los bienes y servicios necesarios para la lucha contra la catástrofe sanitaria; tomar medidas temporales para controlar los precios de ciertos productos necesarios para prevenir o corregir las tensiones observadas en el mercado para estos productos; tomar todas las medidas que permitan proporcionar a los pacientes medicamentos apropiados para la erradicación del desastre sanitario; tomar por decreto cualquier otra medida reguladora que limite la libertad de realizar negocios; las medidas tomadas durante el estado de emergencia de salud pueden ser apeladas ante el juez administrativo.

151. El Decreto prevé sanciones a quienes violen las prohibiciones o incumpla las obligaciones establecidas. Las sanciones contempladas van desde las multas hasta la prisión de hasta seis meses.

152. En el *artículo 16 constitucional* se otorga al Presidente de la República, la facultad de tomar las medidas necesarias para atender situaciones que amenacen, de manera grave o inmediata, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales<sup>158</sup>. Las medidas pueden tomarse previa consulta oficial con el Primer Ministro, los presidentes de las Cámaras y el Consejo Constitucional. En el *artículo 36* de la Constitución se regula el estado de sitio.

153. El Consejo Constitucional en su decisión núm. 2020-800 DC de 11 de mayo reconoció el necesario control judicial de las restricciones de la libertad de circulación para evitar la arbitrariedad de las autoridades<sup>159</sup>.

#### **b.2.4. Holanda**

---

<sup>158</sup> Véase la *Contitution de la République française*, disponible en red: [<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>].

<sup>159</sup> Véase el *Conseil Constitutionnel*, disponible en la red: [[https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020800DC.htm?fbclid=IwAR2c7RnCxDbG\\_LGgRhxyBxIVQhUvqVEBz8UYBlwPv5aN3xA8ihlaNZo6lo](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020800DC.htm?fbclid=IwAR2c7RnCxDbG_LGgRhxyBxIVQhUvqVEBz8UYBlwPv5aN3xA8ihlaNZo6lo)].

154. Al 27 de abril del año en curso, en los Países Bajos, no se ha decretado un estado de emergencia o de alarma, originada por la COVID-19 (CIDOB 2020). El 23 de marzo se ordenó la cuarentena, parcial, interna y el confinamiento domiciliario. A partir del 19 de marzo se cerraron, parcialmente, las fronteras. Al 27 de abril se permitía a comercios no esenciales permanecer abiertos. Los centros educativos permanecen cerrados desde el 16 de marzo. Las actividades culturales, de ocio y hostelería, así como la restricción de eventos y/o concentraciones se suspendieron, a partir de la primera quincena de marzo<sup>160</sup>.

155. En el *artículo 103* de la Constitución<sup>161</sup> se determina que el estado de emergencia puede ser decretado por Real Decreto para mantener la seguridad interna o externa de acuerdo con lo establecido en la Ley del Parlamento. De acuerdo con el mismo artículo 103, el Decreto puede apartarse de las disposiciones constitucionales, en relación con los poderes de los órganos ejecutivos de las provincias, los municipios y las juntas de agua.

### b.2.5. Italia

156. El 31 de enero del 2020, el Consejo de Ministros a través de su Presidente, emitió la *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*<sup>162</sup>, a través del que se adoptan una serie de medidas para afrontar la propagación del virus. El fundamento para la declaración del estado de emergencia es el *artículo 7, párrafo 1, inciso c)*; y el *artículo 24, párrafo 1* del decreto legislativo 2 de enero 2018, n. 1.

157. La Constitución no prevé una disposición específica para hacer frente a situaciones de crisis o emergencia<sup>163</sup>. Sin embargo, en el artículo 77 constitucional se estipula que, en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia, el Gobierno, bajo su responsabilidad, puede adoptar medidas provisionales con fuerza de ley.

---

<sup>160</sup> Véase las medidas en Holanda contra el coronavirus, disponibles en red: [<https://www.government.nl/topics/coronavirus-covid-19/tackling-new-coronavirus-in-the-netherlands>].

<sup>161</sup> Véase *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands*, disponible en red: [<https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>].

<sup>162</sup> Disponible en la red: [<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/02/01/26/sg/pdf>] (páginas 7 y 8).

<sup>163</sup> Véase la *Costituzione della Repubblica Italiana*, disponible en red: [<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>].

158. Respecto a la libertad de circulación, en el artículo 120 constitucional, se menciona que las Regiones italianas no pueden adoptar medidas que obstaculicen la libre circulación de personas y cosas entre las Regiones, ni limitar el ejercicio del derecho al trabajo en cualquier parte del territorio nacional.

159. En el mismo artículo se estipula que el Gobierno puede reemplazar a los órganos de las Regiones, de las Ciudades Metropolitanas, de las Provincias y de las Comunidades, en caso de que incumplan normas o tratados internacionales o de la legislación de la Unión Europea. También el Gobierno puede sustituir a los órganos locales, en caso de grave peligro para la seguridad pública. Por otra parte, en el artículo 78 constitucional se menciona que las Cámaras pueden deliberar sobre el estado de guerra, y conferir al Gobierno los poderes necesarios.

160. En el Decreto legislativo 2 gennagio 2018, n. 1<sup>64</sup>, se regula el único estado de emergencia positivamente contemplado en el ordenamiento jurídico italiano. En su artículo 7º se establece la tipología de los eventos de emergencia. En el párrafo 1, inciso c), del mismo artículo 7, se habla sobre las emergencias e importancia nacional relacionados con calamidades, de origen natural o derivado de la actividad humana, que debido a su intensidad deba intervenir con medidas y poderes extraordinarios, pero por un período limitado y predefinido. En el artículo 24 se menciona que, al verificarse la emergencia de importancia nacional, o cuando está próxima a ocurrir, el Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, o bien, por el presidente de la Región o provincia autónoma de que se trate, pueden determinar el estado de emergencia. En el acuerdo debe determinarse la duración y extensión territorial que abarcará el estado de emergencia. De igual manera, deberán determinarse, los recursos financieros y las medidas urgentes para atender la emergencia.

#### **b.2.6. Suecia**

161. En la Declaración del estado de emergencia de 1º de febrero, el Gobierno clasificó la COVID-19 como una enfermedad que constituye un peligro para la sociedad.

162. Estas son las medidas extraordinarias de control de enfermedades transmisibles.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> Disponible en red:  
[«<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/1/22/18G00011/sg>»].

<sup>165</sup> Disponible en red:

- a) Prohibición nacional de visitar hogares de ancianos.
- b) Prohibición de reuniones públicas de 50 personas o más.
- c) La policía puede cancelar o disolver una reunión o con más de 50 participantes. Quien viole la prohibición puede enfrentar una multa o una pena de prisión de un máximo de seis meses. Se excluyen escuelas, transporte público, eventos privados y visitas a tiendas.
- d) Prohibición temporal de viajar a Suecia.
- e) Se suspenden viajes no esenciales a Suecia desde países fuera de la UE, hasta el 15 de mayo. Están exentos: ciudadanos; su familia; residentes; extranjeros con necesidades urgentes; profesionales de la salud; transporte de comida y medicinas.
- f) Están abiertos los restaurantes, cafeterías y pubs.
- g) No debe producirse hacinamiento de personas. Los visitantes deben poder mantener una distancia entre ellos.

163. La Constitución Sueca faculta al Gobierno a adoptar por decreto normas de cualquier materia, siempre que tengan por objeto en otros extremos, la protección de la salud<sup>166</sup>.

164. El Gobierno podrá, previa autorización de una ley, disponer por decreto tratándose de protección de la vida, de la seguridad penal o de la salud, que cualquier precepto contenido en una ley entre en vigor o deje, por el contrario, de aplicarse, incluso si la disposición en cuestión limita alguna de las libertades o derechos o cualquier otra salvaguardia de las que se otorgan a los ciudadanos suecos<sup>167</sup>.

### b.3. *Oceanía*

165. Australia y Nueva Zelanda tienen una tasa de letalidad por coronavirus de poco más del 1%, en comparación con el 6% de los Estados Unidos y el 13.5% en Italia y el Reino Unido. Ninguna de las dos naciones tiene actualmente transmisión comunitaria y ambas todavía tienen sus fronteras cerradas aunque han empezado a reducir las medidas, implementando al mismo tiempo medidas para reducir la transmisión futura.

---

[<https://www.krisinformation.se/en/hazards-and-risks/disasters-and-incidents/2020/official-information-on-the-new-coronavirus/restriktioner-och-forbud>].

<sup>166</sup> Véase artículo 7, capítulo 8, de la Constitución de Suecia, disponible en red: [<http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/Sweden.pdf>].

<sup>167</sup> Véase artículo 10, capítulo 8, de la Constitución de Suecia, disponible en red:

[<http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/Sweden.pdf>].

166. Nueva Zelanda anunció medidas severas de *lockdown* el 23 de marzo, cuando apenas 100 personas en el país (que cuenta con una población de 5 millones de habitantes) habían dado positivo por el virus y nadie había muerto aún. Para muchos expertos, la posición geográfica de Australia y Nueva Zelanda ha sido de gran ayuda en la lucha contra el COVID-19, ya que al ser islas tienen más control sobre los accesos al país. Otro elemento que ha jugado a favor es la baja densidad de población de Nueva Zelanda y Australia, dato que influye en hacer más difícil la propagación del virus.

### b.3.1. Australia

167. El 18 de marzo del año en curso se declaró la *emergencia de bioseguridad humana* por el coronavirus<sup>168</sup>. La declaración se basa en la *sección 475 de la Ley de Bioseguridad de 2015*. El período de vigencia de la declaración es de 3 meses, a partir de la fecha de registro de la declaración.

168. En la Ley de bioseguridad de 2015<sup>169</sup>, la *Sección 475* establece que el Gobernador General puede declarar que existe una emergencia de bioseguridad humana si el Ministro de Salud está convencido de que una enfermedad humana representa una amenaza grave e inmediata, o está causando daño, a la salud humana, a una escala significativa a nivel nacional.

169. En el *artículo 51* de la Constitución<sup>170</sup> se enlistan los poderes legislativos del parlamento. En la *fracción IX del artículo 51* se menciona que el Parlamento tiene poder para hacer leyes relacionadas con *cuarentena*.

### b.3.2. Nueva Zelanda

170. El 14 de marzo del año en curso, la Primer Ministro Jacinda Ardern, anunció las principales medidas adoptadas para proteger a los

---

<sup>168</sup> Disponible en red: [\[«https://www.legislation.gov.au/Details/F2020L00266»\]](https://www.legislation.gov.au/Details/F2020L00266).

<sup>169</sup> Véase la *Biosecurity Act 2015*, disponible en red: [\[«https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00127»\]](https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00127).

<sup>170</sup> Véase la *Commonwealth of Australian Constitution Act*, disponible en red: [\[«https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate/Powers\\_practice\\_n\\_procedures/Constitution/preamble»\]](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Constitution/preamble).

neozelandeses del COVID-19<sup>171</sup>. El 25 de marzo, la Primer Ministro, anunció el decreto del estado de emergencia en Nueva Zelanda, para reducir la propagación del COVID-19<sup>172</sup>.

171. De conformidad con la *Ley de gestión de emergencias de defensa civil de 2002*, la declaración actual del Estado de emergencia nacional permite al Director de Gestión de emergencias de defensa civil, dirigir y coordinar personal, material y otros recursos, y proporciona acceso a otros poderes extraordinarios.

172. Dentro de las facultades que, el decreto de estado de emergencia, confiere al Director de Gestión de emergencias de defensa civil, se encuentran:

- a) Control de la conservación y suministro de alimentos, combustible y otros suministros esenciales.
- b) Regular el tráfico terrestre, acuático y aéreo.
- c) Posibilidad de cerrar carreteras y lugares públicos.
- d) Facultad para evacuar cualquier local, incluidos los lugares públicos.
- e) Si es necesario excluir personas o vehículos de cualquier local o lugar.

173. La Ley de gestión de emergencias de defensa civil de 2002<sup>173</sup>. En esta Ley se regula todo lo relacionado con los estados de emergencia. En la parte 4 de la ley (a partir del *artículo 66*) se establecen los requisitos para declarar el estado de emergencia.

## c) Legislación y jurisprudencia nacional

### c.1. Nacional

#### c.1.1. Constitucional

---

<sup>171</sup> Las principales medidas adoptadas contra el Covid-19 en Nueva Zelanda, disponible en red:

[<https://www.beehive.govt.nz/release/major-steps-taken-protect-new-zealanders-covid-19>].

<sup>172</sup> Disponible en red:

[<https://www.beehive.govt.nz/speech/prime-minister%E2%80%99s-statement-state-national-emergency-and-epidemic-notice>].

<sup>173</sup> La Civil Defence Emergency Management Act 2002, disponible en red:

[[http://www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0033/51.o/whole.html#DL\\_M150775](http://www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0033/51.o/whole.html#DL_M150775)].

174. *Cláusula de restricción o suspensión de derechos.* El artículo 1º de la Constitución General establece que «todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte», pero reconoce que, dichos derechos pueden ser objeto de restricciones o suspensión en los «casos y bajo las condiciones» que se establecen en la propia Constitución.

175. *Cláusula de estado de excepción.* El artículo 29 constitucional puntualiza que solo en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se puede restringir o suspender derechos y garantías, señalando las siguientes condiciones:

- a) Solo está facultado el Presidente de la República, con la aprobación del Congreso de la Unión, o en su caso, de la Comisión Permanente.
- b) Debe ser por un tiempo limitado.
- c) No podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de determinados derechos inderogables.
- d) Debe estar fundada y motivada, y ser proporcional al peligro a que se hace frente.
- e) Se deben observar los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.
- f) Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata.
- g) El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.
- h) La SCJN, deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad y validez del decreto expedido.

176. *Cláusula de estado de emergencia.* Las disposiciones emitidas por el Consejo SG serán obligatorias para todo el país. Dispone también la obligación de la Secretaría SF para dictar medidas inmediatas, en caso de *epidemias de carácter grave* o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República<sup>174</sup>.

177. *Cláusula de pérdida de derechos políticos.* La Constitución General, en su artículo 38, establece los casos en que se suspenden los derechos de la ciudadanía por causa penal y la ley puede definir los casos

---

<sup>174</sup> Véase artículo 73, fracción XVI, incisos 1 y 2, de la Constitución General.

y condiciones en que el ciudadano puede perder sus derechos ciudadanos.

178. *Cláusula concurrente del derecho a la salud.* La Constitución General reconoce el derecho que tiene toda persona a la protección de la salud que deben respetar en forma concurrente todas las autoridades federales, estatales y municipales por la protección universal e igualitaria ante la ley<sup>175</sup>.

179. *Cláusula de federalismo sanitario.* En materia de salubridad general, la Constitución General y Ley GS regula la concurrencia de la federación y de las entidades federativas, a partir de la facultad del Congreso Federal, para dictar leyes generales en materia de salud que deben estar conformes a los principios de autonomía local de las entidades federativas, las cuales pueden hacer acciones de vigilancia, control y prevención de las epidemias<sup>176</sup>.

180. *Cláusula de la libertad de expresión.* El artículo 6º de la Constitución General establece el derecho a la libertad de expresión, el cual solo se puede limitar por el ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

181. *Cláusula de libre circulación de las personas.* El artículo 11 de la Constitución General reconoce el derecho de las personas para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, pero también advierte que se puede limitar ese derecho, entre otras causas, por salubridad general del país.

### **c.1.1. Federal**

182. *Cláusula de salubridad local.* El artículo 4, fracción IV y 13, apartado B, de la Ley GS señala a las entidades federativas en materia de salubridad general como autoridades de salud y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, les corresponde llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan. Asimismo, les corresponde la prevención y el control local de enfermedades transmisibles<sup>177</sup>. De igual forma, el artículo 134 de dicha ley establece que la Secretaría SF y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia

---

<sup>175</sup> Véase artículo 4º, párrafo cuarto, de la Constitución General.

<sup>176</sup> Véase artículos 134, 135, 141, 152, 158, 159 y 160 de la Ley GS.

<sup>177</sup> Véase apartado B, del artículo 13, en relación con las fracciones IV y XVII del artículo 3 de la Ley GS.

epidemiológica, de prevención y control de diversas enfermedades transmisibles.

183. *Cláusula de medidas extraordinarias.* Dentro de las acciones extraordinarias que están previstas para la Secretaría SF, en caso de epidemia grave, se encuentran las siguientes facultades federales:

- a) Dictar medidas sanitarias relacionadas con reuniones de personas, entrada y salida de ellas en las poblaciones y con los regímenes higiénicos especiales que deban implantarse.
- b) Regular el tránsito terrestre, marítimo y aéreo, así como disponer libremente de todos los medios de transporte de propiedad del estado y de servicio público.<sup>178</sup>
- c) Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-COV2.
- d) Acuerdo de la suspensión de actividades no esenciales, y se exhortó a la población a cumplir con resguardo domiciliario responsable, que se describe como la limitación voluntaria de movilidad, permaneciendo en el domicilio particular o sitio distinto al espacio público, el mayor tiempo posible.

## C.2. *Local*

184. *Cláusula de restricción o suspensión de derechos.* El primer párrafo del artículo 7º de la Constitución Local establece que dentro del territorio del Estado, toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, Local y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano. El ejercicio de los derechos solo podrá restringirse o suspenderse en los casos y bajo las condiciones que establece la Constitución General.

185. *Cláusula de legalidad.* La Constitución Local, en sus artículos 7º, 8º y 64, establece el principio de legalidad según el cual el ejercicio de los derechos solo puede ser limitado por disposiciones prohibitivas de la ley, porque la autoridad solo puede ejercer las atribuciones determinadas en las leyes. La ley es la única que puede reconocer derechos o imponer obligaciones.

186. *Cláusula de facultades ejecutivas.* La Constitución establece las facultades y deberes del Ejecutivo del Estado, entre las que se encuentra la de iniciar ante el Congreso del Estado las leyes, decretos y acuerdos que juzgue convenientes y solicitar al mismo, que inicie ante el Congreso

---

<sup>178</sup> Véase artículo 184 de la Ley GS.

de la Unión los que sean de competencia federal<sup>179</sup>; dictar decretos o acuerdos de orden administrativo para la buena marcha de la administración pública estatal<sup>180</sup>; así como el deber de proveer el cumplimiento de la constitución y la ley, proteger la seguridad de las personas, mantener la paz, el orden público y la conservación de la salubridad e higiene públicas<sup>181</sup>.

187. *Cláusula de estado de autorización extraordinaria.* La Constitución Local establece la facultad exclusiva del Congreso para que, en casos de grave perturbación de la paz pública o que pongan a la sociedad en peligro, se conceda al Ejecutivo las autorizaciones extraordinarias que juzgue necesarias para que haga frente a la situación<sup>182</sup>, con las siguientes reglas:

- a) Se concederán por tiempo limitado.
- b) En el decreto que con tal motivo se expida, se expresarán con claridad y precisión todas y cada una de la facultades que se concedan al Ejecutivo.
- c) También faculta en los mismos casos y fines a la Diputación Permanente<sup>183</sup>, con la salvedad de que se debe convocar al Congreso para que confirme, modifique o revoque el acuerdo relativo.

188. *Cláusula de autoridad de salud.* Es autoridad sanitaria el Gobernador del Estado<sup>184</sup> para ejercer la competencia de la salubridad local en el territorio del Estado para la vigilancia, prevención y el control de enfermedades transmisibles<sup>185</sup>, así como, establecer las acciones sanitarias en los límites territoriales con otras entidades federativas<sup>186</sup>. La Secretaría de Salud del Estado, por su parte, tiene facultades expresas para combatir las epidemias<sup>187</sup>.

189. *Cláusula de facultades para enfermedades transmisibles.* En materia de enfermedades transmisibles, es facultad del Gobierno del

---

<sup>179</sup> Véase artículo 82, fracción I, de la Constitución Local.

<sup>180</sup> Véase artículo 85, tercer párrafo, de la Constitución Local.

<sup>181</sup> Véase artículo 84, fracción III, X y XIII, de la Constitución Local.

<sup>182</sup> Véase artículo 68 de la Constitución Local.

<sup>183</sup> Véase artículo 74 de la Constitución Local.

<sup>184</sup> Véase artículo 3º, fracción I, de la Ley ES.

<sup>185</sup> Véase artículo 4º, fracción XIII, inciso A, de la Ley ES.

<sup>186</sup> Véase artículo 12, apartado B, fracción III, de la Ley ES.

<sup>187</sup> Véase artículo 26, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de Coahuila.

Estado, en coordinación con las autoridades sanitarias federales, elaborar programas o campañas, para el control o erradicación de enfermedades transmisibles que constituyan un problema real o potencial para la protección de la salud general de la población, debiendo realizar actividades de vigilancia epidemiológica<sup>188</sup>.

190. *Cláusula de medidas para enfermedades transmisibles.* Dentro de las medidas para la prevención y el control de las autoridades de salud estatal, se encuentran el aislamiento por el tiempo estrictamente necesario, de los enfermos, de los sospechosos de padecer la enfermedad y de los portadores de gérmenes de la misma, así como la limitación de sus actividades, cuando así se amerite por razones epidemiológicas; y, la inspección de pasajeros que puedan ser portadores de gérmenes, así como la de equipajes, medios de transporte, mercancías y otros objetos que puedan ser fuentes o vehículos de agentes patógenos<sup>189</sup>.

191. *Cláusula de medidas de seguridad sanitaria.* La Ley ES, considera medidas de seguridad, aquellas disposiciones que dicte la Secretaría de Salud del Estado y los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia para proteger la salud de la población<sup>190</sup>. Dentro de las medidas de seguridad sanitaria se encuentran: el aislamiento; la cuarentena; la observación personal; la vacunación de personas; la vacunación de animales; la destrucción o control de insectos y otra fauna transmisora y nociva; la suspensión de trabajos o servicios; el aseguramiento o destrucción de objetos, productos o sustancias; la desocupación o desalojo de casas, edificios, establecimientos y, en general, de cualquier predio; a prohibición de actos de uso, y las demás de índole sanitaria que se estimen pertinentes para evitar que se causen o continúen causando riesgos o daños a la salud<sup>191</sup>.

192. *Cláusula de acceso a lugares privados.* La ley de salud local faculta, entre otros, al Ejecutivo del Estado en caso de necesidades técnicas que requieran los programas específicos de prevención y control de enfermedades y por situaciones que pongan en peligro la salud de la población, para acceder al interior de todo tipo de local o casa habitación para el cumplimiento de actividades encomendadas a su responsabilidad, para cuyo fin deberán estar debidamente acreditadas por alguna de las autoridades sanitarias competentes<sup>192</sup>.

---

<sup>188</sup> Véase artículo 107, de la Ley ES.

<sup>189</sup> Véase artículo III, fracciones II y VII, de la Ley ES.

<sup>190</sup> Véase artículo 273 de la Ley ES.

<sup>191</sup> Véase artículo 275 de la Ley ES.

<sup>192</sup> Véase artículo 114 de la Ley ES.

193. *Cláusula de clausura de lugares.* En casos de epidemia, las autoridades sanitarias del Estado podrán ordenar, la clausura temporal de los locales o centros de reunión de cualquier índole<sup>193</sup>.

## 2. PROBLEMAS

194. *Los cuatro agravios.* La CDHEC plantea cuatro agravios para cuestionar el acto reclamado que estima violatorio de la libertad de circulación de las personas, porque, a su juicio, la responsable: *i)* invade facultades extraordinarias del orden legislativo federal sobre el estado de excepción, *ii)* invade facultades del orden legislativo local sobre las facultades extraordinarias del régimen local; *iii)* carece el poder ejecutivo local de competencia legal; así como, *iv)* inobserva la estricta proporcionalidad a la hora de limitar la libertad de movilidad durante este período de emergencia sanitaria.

195. *Primer problema.* La restricción o suspensión de los derechos humanos, por disposición expresa de la Constitución Local (artículo 7º), solo procede en los «casos y condiciones» que establece la Constitución General según la cual es facultad exclusiva del Presidente de la República, con autorización del Congreso de la Unión, decretar el «estado de excepción» para casos de grave peligro como una epidemia.

196. *Segundo problema.* Por disposición expresa de la Constitución Local (artículo 68), el Ejecutivo del Estado invade la facultad exclusiva del Congreso del Estado, que es el único que puede otorgar facultades extraordinarias al poder ejecutivo para hacer frente a las situaciones de riesgo de la sociedad en el régimen interno de esta entidad federativa.

197. *Tercer problema.* El Ejecutivo Estatal, por disposición expresa de la Constitución Local (artículo 8º, 64 y 82), no tiene facultades para limitar la libertad de circulación porque carece expresamente de atribuciones legislativas que son las únicas que pueden restringir o suspender derechos humanos,

198. *Cuarto problema.* El Decreto de reducción de movilidad, por último, viola el principio de proporcionalidad el cual es el estándar universal y regional (control convencional) de las limitaciones de los derechos humanos que, en todo caso, debió observarse por el poder ejecutivo para cumplir su estricta legalidad, necesidad, razonabilidad y no discriminación.

---

<sup>193</sup> Véase artículo 118 de la Ley ES.

199. *Debido juicio constitucional con participación social.* A partir de la convocatoria pública del instructor al admitir la demanda, los terceros intervinientes (*amicus curiae*) tuvieron la posibilidad real de expresar de manera plural, genuina, crítica y de buena fe sus diferentes posturas (a favor y en contra) sobre los problemas constitucionales de este juicio, e incluso, estuvieron en condiciones de replicar o complementar lo expresado e interrogado por las partes. Se desahogó de manera pública una videoaudiencia, a distancia y en tiempo real, para recibir los comentarios, observaciones u opiniones sobre este asunto de especial relevancia para nuestra comunidad local. Este Tribunal CL, por tanto, retomará algunas cuestiones planteadas por los *amicus* que, a nuestro juicio, consideramos oportunas, necesarias y relevantes para motivar esta sentencia y así dar respuesta, con razones públicas convincentes, a las diversas consideraciones de la sociedad civil para mantener un diálogo ciudadano que retroalimente e incluso cuestione nuestra interpretación constitucional local. Este papel social de un «juez constitucional abierto» a escuchar no solo a las partes sino también a la ciudadanía interesada en ejercer su derecho a participar en la cosa justa, es cada vez más importante practicarlo en el debido proceso, con plazos y formas previas y ciertas, para que constituyan una formalidad esencial que garantice la mayor publicidad de la deliberación racional de lo que le corresponde a cada quien para proteger los derechos y limitar, por ende, a las autoridades bajo el imperio de la ley. Es parte del nuevo modelo de «justicia abierta centrada en la dignidad humana» para generar la mayor colaboración, participación, transparencia e innovación de los asuntos judiciales que este Tribunal Pleno ha comenzado a implementar en nuestra función jurisdiccional<sup>194</sup>.

200. *Declaración general de validez del acto reclamado.* Este Tribunal CL estima que no tienen razón constitucional los argumentos de la parte actora para invalidar el acto reclamado. Para tal efecto, se analizarán por separado cada uno de los problemas que expresa el actor como agravios en el orden que están en la demanda. Las razones concluyentes de validez del acto reclamado, por ende, se irán precisando en cada pregunta constitucional.

**a) ¿Se invade la competencia nacional del congreso federal?**

201. La pretensión del actor es invalidar el acto reclamado porque en todo caso la limitación a la libertad de circulación durante esta pandemia que se pueda dar en el territorio de Coahuila, es competencia

---

<sup>194</sup> Véase sesiones públicas del Tribunal Pleno de 31 de octubre de 2019, 8 de enero y 20 de enero de 2020, disponible en el sitio oficial de este poder judicial: [<https://www.pjecz.gob.mx/>].

única de la federación, a través del llamado «estado constitucional de excepción» que le corresponde en forma exclusiva al Presidente de la República, con autorización del Congreso de la Unión<sup>195</sup>.

202. El Ejecutivo del Estado, por su parte, en su informe justificado<sup>196</sup> sostiene que atendiendo a la situación de emergencia nacional por la pandemia de salud que actualmente afecta al país por la enfermedad denominada SARS-CoV2 (COVID-19), las autoridades federales mexicanas emitieron diversos acuerdos y decretos tendientes a salvaguardar la salud y la vida de los mexicanos, mediante los cuales se adoptaron medidas extraordinarias para hacer frente a la situación, entre las que destacan: 1) el reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19 en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria; 2) se establecieron medidas preventivas en los sectores público, privado y social, como la suspensión de actividades que involucraran la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas; 3) suspensión inmediata de actividades no esenciales; 4) se exhortó a la población a cumplir resguardo domiciliario (limitación voluntaria de movilidad); 5) se exhortó a los gobiernos de las entidades federativas, a instrumentar las medidas de prevención y control pertinentes atendiendo a los criterios generales emitidos por la Secretaría SF; establecer y ejecutar los mecanismos conducentes a la reducción de la movilidad de los habitantes entre municipios con distinto grado de propagación. Esgrime que el fundamento de todas las medidas de las autoridades coordinadas en el Consejo SG es el artículo 73, fracción XVI, constitucional. Por lo que el Consejo de SG, es una autoridad administrativa, dependiente del Poder Ejecutivo Federal, con atribuciones administrativas y materialmente legislativas, distintas de las facultades exclusivas del Congreso de la Unión y no limitativas de las atribuciones de las autoridades de los otros niveles de gobierno, según se deriva de múltiples criterios de la SCJN. Invoca, asimismo, el derecho a la protección de la salud reconocido constitucionalmente, y manifiesta que en materia de salubridad general de la República la competencia, no está centralizada, sino que es concurrente con las entidades federativas y los Municipios. Por otro lado, señala que al ser la salubridad pública una materia concurrente, el Gobernador del Estado constituye una autoridad sanitaria, por lo que tiene sus propias facultades para dictar las prohibiciones e imponer sanciones en materia de protección a la salud, en el ámbito de sus atribuciones, lo cual, a su juicio, implica que no estaría obligado a reproducir a nivel local las determinaciones de las autoridades federales, pues el parámetro de su actuar como autoridad sanitaria sería el deber de incorporar el mínimo de protección que aquélla

---

<sup>195</sup> Véase Demanda de acción de inconstitucionalidad local.

<sup>196</sup> Véase Informe Justificado del Poder Ejecutivo del Estado.

otra autoridad garantiza. La postura del Ejecutivo se respalda por el escrito de la Fiscalía General del Estado<sup>197</sup>.

203. Este Tribunal decide que no le asiste la razón a la parte actora que plantea un problema de invasión de competencia federal, a partir de la norma constitucional local. El *ombusman local* argumenta que si la Ley Suprema Coahuilense remite expresamente a la Constitución General de la República para autorizar los «*casos y condiciones* de la suspensión o restricción de los derechos humanos» (véase artículo 8º), es claro, a su juicio, que solo se podría limitar la libertad de circulación durante esta emergencia sanitaria en el «caso de excepción por grave peligro para la sociedad» (artículo 29 de la Constitución General) que declare el Presidente de la República con la autorización del Congreso de la Unión (véase párrafos 174 y 175). Para explicar esta premisa concluyente de validez del acto reclamado, se desarrollan los apartados que siguen.

#### a.1. *La tipología de la suspensión o restricción de los derechos*

204. La Constitución General establece una regla estricta de suspensión o restricción de derechos humanos sujeta a una «cláusula cerrada»: solo en los «*casos y condiciones*» que la propia norma constitucional señale se puede limitar derechos y libertades fundamentales (artículo 1º de la Constitución General). Si la norma fundamental es la que reconoce los derechos y garantías, solo es ella la que puede limitarlos, si y solo si, existe causa legal justificada. Nuestra Constitución Local (artículo 8º), por tanto, respeta este principio de supremacía constitucional que, además, se complementa con los estándares universales y regionales que el Estado mexicano debe observar para limitar los derechos (véase párrafos 81 a 86; 89 a 92). Luego el régimen local en Coahuila solo puede suspender o restringir derechos y libertades fundamentales en los «*casos y condiciones*» que establece el *numerus clausus* de la Constitución General.

205. Ahora bien, los casos y condiciones estrictos de restricción o suspensión de derechos, por la propia Constitución General, se complementan en el sistema constitucional mexicano bajo el principio federalista de textura legal abierta, coherente y plena del régimen interno, para cumplir con el deber de las entidades federativas de cumplir el bloque constitucional<sup>198</sup>, pero sobre todo de protección de los derechos con los supuestos de los *casos y condiciones* que se establezcan en las normas internacionales o locales, no nada más federales, para definir el contenido, alcance y límites de los derechos humanos en una federación

<sup>197</sup> Véase Escrito del Fiscal General del Estado.

<sup>198</sup> Véase artículos 120 y 128 de la Constitución General.

compuesta por estados libres y soberanos, a partir de la estricta proporcionalidad.

206. Las entidades federativas, por tanto, pueden reconocer, ampliar y limitar razonablemente derechos humanos en su esfera local; así lo autoriza la Constitución General y los tratados internacionales que son obligatorios para el Estado mexicano<sup>199</sup>. En suma, la soberanía local tiene el poder para ampliar o limitar derechos humanos previstos en el pacto federal conforme al bloque convencional que se integra por los estándares universales e interamericanos que el Estado mexicano ha suscrito como parte de la Ley Suprema de toda la Unión<sup>200</sup>.

207. Conforme a las normas nacionales aplicables (*véase* párrafos 174 a 183), este Tribunal CL advierte por lo menos cinco casos de restricción o suspensión de derechos que se permiten en nuestro sistema constitucional, internacional, nacional y local (*véase* párrafos 78 a 86; 88 a 96), a saber:

- a) El «estado de excepción» (artículo 29 constitucional) es la figura más limitativa en el país de suspensión o restricción de derechos y garantías, porque permite la medida más excepcional para «hacer frente, rápida y fácilmente a la situación de grave riesgo (una epidemia, por ejemplo). Esta figura, además de observar el régimen nacional, debe cumplir los estándares universales e interamericanos para que el Estado mexicano pueda notificar a las Naciones Unidas la suspensión de las obligaciones internacionales de tal naturaleza.
- b) El «estado de emergencia» (artículo 73, fracción XVI, constitucional) en donde el Consejo SG es el competente para dictar las medidas obligatorias en todo el territorio nacional para enfrentar una epidemia de carácter grave (*véase* párrafos 176, 178, 182 y 183). Esta norma es la que en el caso concreto se ha ejercido por la federación para controlar, prevenir y vigilar la enfermedad ocasionada por el COVID-19.
- c) El «estado de suspensión o pérdida» de derechos políticos por causas legales que un juez puede declarar en los diferentes supuestos de manera proporcional (artículo 38 constitucional).

---

<sup>199</sup> Véase artículos 1º, segundo párrafo, 40, 41, 115, 116, 117, 118 y 124 de la Constitución General.

<sup>200</sup> Véase artículos 1º y 133 de la Constitución General.

- d) El «estado de limitación de derechos por autoridad, derechos y reservas legales» como actos de molestia<sup>201</sup> que los poderes federales y locales pueden realizar en forma proporcional para desarrollar la configuración legislativa de los derechos humanos, en donde por derechos particulares, por ámbito competencial (federal, estatal y municipal) y causa legítima, necesaria y justificada, se pueden suspender o restringir los derechos y libertades fundamentales<sup>202</sup> en forma proporcional. Los órganos internacionales son claros en diferenciar estos supuestos ordinarios de limitación de derechos con los estados extraordinarios de excepción, de emergencia, de necesidad o de sitio (*véase* párrafo 81), pero además los tribunales tenemos una consolidada jurisprudencia para analizar las limitaciones de los derechos en los casos concretos, sin necesidad de una declaratoria de estado de excepción o de emergencia. En perspectiva comparada, incluso, muchos países contemplan facultades ejecutivas de limitar derechos sin necesidad de estados de excepción.
- e) Los «estados legislativos extraordinarios» en donde, en una sola persona como lo es el Ejecutivo Federal, se reúnen facultades extraordinarias para legislar y poder restringir o suspender derechos (artículo 131 constitucional), o bien, crear funciones del poder militar en la seguridad pública de manera «extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria» (artículo 5º transitorio de la reforma constitucional de la guardia nacional<sup>203</sup>).

208. En todos los casos, la proporcionalidad es el criterio principal que se desarrolla en los *Principios de Siracusa y de Limburg* para obligar a las autoridades a observar, con escrutinios más estrictos, los principios de legalidad, finalidad legítima, necesidad, utilidad, estricta proporcionalidad y no discriminación, entre otros (*véase* párrafos 82 a 86).

---

<sup>201</sup> Véase artículos 14 y 16 de la Constitución General.

<sup>202</sup> En el Estado mexicano, por ejemplo, se han suspendido o restringido diferentes derechos fundamentales por la emergencia sanitaria de fuerza mayor, tales como: *i*) los tribunales federales y locales han restringido el acceso a la justicia solo para casos urgentes; *ii*) las autoridades electorales, federales y locales, han suspendido los derechos políticos por interrumpir los procesos electorales de este año (Coahuila e Hidalgo); *iii*) las autoridades federales han suspendido derechos laborales; *iv*) las autoridades federales han suspendido la libertad empresarial y de comercio. En fin, en todos estos casos y sin prejuzgar sobre la validez de estos actos que no corresponde analizar aquí, son las autoridades competentes, sin necesidad de un estado de excepción autorizado por el Congreso Federal, las que han decretado sus acuerdos específicos para limitar los derechos.

<sup>203</sup> Véase DOF de 26 de marzo de 2019.

209. Para tener claro el alcance de los derechos se debe precisar el contenido esencial de sus dos formas de limitación que se puede dar en cualquiera de los cinco *casos* constitucionales según sus *condiciones*. Por «suspensión de derechos» se entiende «el poder dejar sin efectos», en todo o en ciertas modalidades, el goce o disfrute de la libertad de circulación por causa legal justificada. Por ejemplo: nadie puede salir de su casa en ciertos horarios aún cuando realice actividades esenciales durante la pandemia. Esto es una suspensión: se genera una limitación concreta que deja sin efectos el contenido de una libertad: nadie podría transitar en la calle en un horario determinado. Por «restricción de derechos», por el contrario, se entiende el «poder reducir o delimitar» el contenido, alcance o límites del goce y disfrute de la libertad de circulación por causa legal justificada. Por ejemplo: las personas que no tengan actividades esenciales para efectos de la emergencia, no pueden salir a realizar una actividad pública (ir al cine, al gimnasio, al panteón) que ponga en riesgo la salud de todos.

210. En ambos casos, las conocidas «teorías interna o externa de la limitación de los derechos» son relevantes para confeccionar los límites, previos o posteriores, que la ley en abstracto puede justificar en forma proporcional, sea porque el derecho fundamental se delimite con anterioridad en cuanto a su contenido y alcance con claridad o porque, por el contrario, se limite con dificultad por el juicio de ponderación ante una colisión de derechos, intereses o valores. En cualquier caso, las restricciones o suspensiones que impongan sanciones concretas (multas, por ejemplo) deben motivarse en forma específica, concreta y proporcionalmente como cualquier acto de molestia.

211. En efecto, este Tribunal CL reconoce la teoría de los límites a los derechos fundamentales que enseña que los mismos deben ser «justificados, estrictos y proporcionales»: la «imperiosa necesidad» de reconocer, a partir de la ley de la razón de la dignidad humana, los diferentes límites de la sociedad democrática. Es decir, el estado de derecho exige una comunidad libre de interferencias arbitrarias, para definir los derechos como regla general y sus límites, consecuentemente, como su regla excepcional. Entonces: la fórmula de los límites a los derechos se sustenta en el canon generalmente aceptado de que «no hay derechos absolutos porque están limitados», *mutatis mutandi*, «no hay limitaciones absolutas porque también están *condicionadas*». Son los llamados *límites de los límites* de los derechos por la «esfera de la racionalidad del contenido esencial».

212. Por consiguiente, «no hay supuesto de restricción de derechos sin prueba de la causa debida», en tanto que en materia de derechos la

«restricción y restringibilidad son restringidas». En suma, las restricciones que resulten necesarias por causa de la emergencia sanitaria son normas que se deben aplicar con un escrutinio riguroso para delimitar el contenido esencial del derecho fundamental a la libertad de circulación que solo puede limitarse mediante «reserva legal», plena y justificada<sup>204</sup>.

213. En términos generales, la «limitación de los derechos por suspensión o restricción» puede darse en cualquiera de los cinco «casos» de la tipología de atribuciones legales que se deriva de la Constitución General (véase párrafo 207), pero siempre estará sujeta a las «condiciones» que se establezcan para suspender o restringir derechos, en forma estricta y no generalizada por la prohibición categórica de las limitaciones de los derechos: los derechos no son absolutos, pero tampoco sus limitaciones<sup>205</sup>. Es decir, existirán casos, por ejemplo, que las autoridades no tienen «condiciones competenciales» para suspender algún derecho (situaciones inderogables, falta de reserva legal, etc.), pero sí podrán restringir algunas modalidades del derecho de manera proporcional, sea en forma previa (*ex ante*) o posterior (*ex post*), según el juicio de subsunción o de ponderación.

214. Este Tribunal CL estima que el acto reclamado se delimita en un «estado de emergencia» del Consejo SG que obliga al Ejecutivo Estatal a cumplir y hacer cumplir, por la cláusula del pacto federal, las medidas obligatorias para combatir la epidemia y, por tanto, la autoridad estatal sí tiene en general la facultad legal para limitar los derechos y libertades en el ámbito de su competencia de salubridad local, para vigilar, controlar y prevenir la epidemia.

215. Por tanto, el caso constitucional local exige que debe analizarse el principio del «federalismo de salubridad» para determinar si el Ejecutivo Estatal, en ejercicio de su función local de salud que emana de la Constitución General y la Ley GS (véase párrafos 176, 178, 182 y 183), se excedió o no de sus facultades para combatir la epidemia (vigilar,

---

<sup>204</sup> Véase Alexy, R. (2001): *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid; Brage Camazano, J. (2004): *Los límites a los derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid; Brage Camazano, J. (2005): *Los límites a los derechos fundamentales en los inicios del constitucionalismo mundial y en el constitucionalismo histórico español. Estudio preliminar de la cuestión en el pensamiento de Hobbes, Locke y Blackstone*, UNAM, México.

<sup>205</sup> La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señala en este contexto de pandemia lo siguiente: “Evitar las restricciones generalizadas de derechos y libertades (*blanket restrictions*) son contrarias a estándares internacionales”, disponible en la red:

[«[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)»].

controlar y prevenir la transmisión de la enfermedad) al emitir la reducción de movilidad para las actividades no esenciales que el gobierno federal ordenó suspender de manera inmediata (véase párrafos 7, 8, 9 y 10).

216. Este problema, en efecto, fue uno de los temas que en la audiencia con los *amicus curiae* se plantearon para pedir a este Tribunal CL un estudio desde el federalismo constitucional mexicano<sup>206</sup>. Este Tribunal, además por la perspectiva originalista del sistema federal que nace en Coahuila, tiene el deber histórico de expresar su doctrina local para entender y resolver estos problemas competenciales desde una visión del régimen interno que nos reserva en forma exclusiva el pacto federal como principio fundamental: somos los Estados, sin contravenirlo, los que nos damos en forma autónoma nuestras leyes e interpretaciones judiciales para definir el régimen local en beneficio de nuestra comunidad<sup>207</sup>.

217. Este Tribunal CL, por ende, considera que, para analizar la presunta invasión de la facultad exclusiva de la federación, relativa al «estado de emergencia sanitaria» (caso de grave peligro), resulta necesario delimitar el sistema federal de competencias en materia de salubridad general conforme a las siguientes apartados.

### **a.2. *El federalismo de la salubridad general***

218. El problema federal que exige la cuestión planteada por el *ombusman local* reside en revisar si el Ejecutivo del Estado, al expedir su Decreto que reduce la movilidad y a falta de los criterios del gobierno federal, invadió la competencia exclusiva de la federación de dictar las medidas obligatorias para combatir la epidemia de carácter grave por coronavirus.

219. La salud, por tratarse de un derecho fundamental, es una obligación de todas las autoridades federales, estatales y municipales (artículos 1º, 4º y 11 constitucional). El deber general de protección de los derechos obliga a coincidir a los tres órdenes de gobierno para ejercer sus deberes de garantía del derecho a la salud.

220. La salubridad general, por tratarse de una función del Estado mexicano, se deposita en la federación para conducir una rectoría nacional que han pactado los Estados. El caso de las epidemias de enfermedades graves, por tanto, tienen un tratamiento de competencia

---

<sup>206</sup> Véase el escrito de *amicus curiae* de Jaime Fernando Cárdenas Gracia.

<sup>207</sup> Véase artículos 40 y 41 de la Constitución General.

constitucional de exclusividad, porque el órgano que dicta las medidas obligatorias para combatir las epidemias, no solo puede ser el Congreso de la Unión en un caso de grave riesgo que debe enfrentar en su esfera nacional (cierre de fronteras, por ejemplo), sino también lo es el Consejo SG que tiene una facultad extraordinaria, sin necesidad de acudir al Congreso Federal, para atender la emergencia sanitaria, salvo que requiera de medidas más extremas de suspensión o restricción a los derechos que la ley no conceda en forma ordinaria al gobierno federal y que, por tanto, solo el poder legislativo federal pueda emitir dentro de un estado de excepción por su competencia legal, a iniciativa del Presidente.

221. Las medidas obligatorias que dicte el Consejo SG, por tanto, son de observancia general para todas las entidades federativas, no solo porque los estados han acordado ese pacto federal en la salubridad general, sino también porque como Estado miembro de la OMS, México se ha obligado a observar el RSI suscrito por el Estado mexicano<sup>208</sup> para regular la actuación sanitaria nacional como un sistema mundial de alerta y respuesta que exige un Centro Nacional de Enlace (*véase* párrafo 87). Es el Gobierno Federal a quien le corresponde esa tarea desde el gobierno de la República, sin perjuicio de los deberes de los estados para ejercer la salubridad local dentro del pacto federal.

222. En efecto, las medidas obligatorias durante una emergencia sanitaria implican tres tipos de facultades en el federalismo de salubridad general que se complementan entre sí para enfrentar con orden, coherencia y colaboración corresponsable la función de garantizar la salud pública del país.

#### **a.2.1. *La salubridad federal***

223. En primer lugar, la federación tiene competencias exclusivas que son propias de su función nacional de la salubridad. En situaciones de estados de emergencia por una epidemia de carácter grave, la principal es «dictar las medidas obligatorias» para enfrentar la COVID-19. Una entidad federativa, por ende, no puede dejar de observar las medidas de emergencia sanitaria federal (incumplimiento de su deber del pacto federal sanitario), ni tampoco emitir medidas obligatorias que legalmente no le correspondan (incumplimiento por exceso o invasión competencial), o bien, tampoco puede contradecir las medidas nacionales que deben cumplirse y hacer cumplir en su régimen interno, mucho menos

---

<sup>208</sup> Véase nota del Gobierno de México, disponible en la red: [[https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=127&depositario=0](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=127&depositario=0)].

debe dejar de observar las recomendaciones o normas técnicas de la OMS, OPS o del RSI que son vinculantes como obligación internacional (véase párrafos 23, 24 y 25).

224. En el caso constitucional local, el Consejo SG y la Secretaría SF al declarar la emergencia sanitaria por COVID-19, han generado medidas de carácter obligatorio para nuestra entidad que debemos respetar, a saber:

- a) La *suspensión inmediata de las actividades no esenciales* para «mitigar la dispersión y transmisión del COVID-19 en la comunidad, disminuir la carga de la enfermedad, sus complicaciones y la muerte en la población residente en el territorio nacional»<sup>209</sup>.
- b) El reconocimiento de la obligación de las entidades federativas de salud para «establecer y ejecutar la reducción de movilidad en su territorio estatal conforme a los criterios federales a fin de evitar la dispersión de la enfermedad»<sup>210</sup>.

225. El problema es que la federación ha sido omisa en expedir los «lineamientos para reducir la movilidad» y el gobierno estatal, por el contrario, ha sido activo por su contexto local en decretar sus medidas que «establecen y ejecutan sus mecanismos de reducción de movilidad», aún sin esperar los criterios federales. Por tanto, la pregunta competencial radica en ¿si este activismo estatal de dictar medidas para reducir la movilidad invade o no la competencia federal que aún no expide los lineamientos respectivos?

226. En términos contextuales se ha precisado que el Ejecutivo del Estado no solo ha decretado la situación de emergencia sanitaria mucho antes de que la federación lo hiciera, sino también ha emitido diferentes medidas para combatir la epidemia por coronavirus dentro del régimen interno y ha conformado, paralelamente con diferentes gobernadores, una relación interestatal en la región noreste para asumir los acuerdos como jefe del Ejecutivo para asumir el deber de enfrentar la crisis sanitaria desde su competencia estatal. Incluso el expedir al día siguiente de la fase tres el Decreto para reducir la movilidad en el período de mayor propagación, ha permitido implementar y difundir con anticipación las medidas de concientización a la población, antes de la mayor propagación

---

<sup>209</sup> Véase Acuerdo de la Secretaría SF en el DOF del 31 de marzo de 2020.

<sup>210</sup> Véase Acuerdo de la Secretaría SF (artículo 2º) en el DOF del 21 de abril de 2020.

del virus que hoy estamos viviendo en la curva ascendente del contagio por COVID-19 (véase párrafos 4, 5 y 6).

227. Por este contexto de emergencia sanitaria, normas federalistas que nos rigen y deberes de federal, este Tribunal CL estima que la omisión reglamentaria de la federación de expedir sus criterios para hacer cumplir de manera uniforme en toda la República sus propias medidas obligatorias para suspender actividades no esenciales, relativas a la reducción de movilidad que tienen como fin legítimo proteger la salud de las personas, no es causa competencial suficiente para impedir a las autoridades estatales de salud para decretar, en el régimen interno, las restricciones o suspensiones de la libertad de circulación que cumplan con los principios de proporcionalidad y subsidiariedad dentro del sistema federal de salubridad.

228. Ello es así, por cinco razones federalistas:

- a) La primera porque el Ejecutivo del Estado, en cumplimiento a su deber de fidelidad federal<sup>211</sup>, solo cumple y hace cumplir las medidas obligatorias del Consejo SG de la suspensión de actividades no esenciales, entre lo que destaca su deber de «establecer y ejecutar los mecanismos para reducir la movilidad». No existe invasión a la federación, sino cumplimiento a un deber de cumplir las medidas obligatorias de la federación.
- b) En segundo lugar, porque la omisión reglamentaria de expedir los criterios federales para reducir la movilidad durante la emergencia sanitaria, no pueden afectar, por omisión, los derechos de protección de la salud, vida y seguridad de las personas que el Ejecutivo del Estado tiene el deber de proteger y garantizar en su ámbito interno de manera concurrente. No existe invasión a la esfera de la salubridad federal, sino cumplimiento a los deberes de la salubridad local que forma parte del sistema constitucional para proteger los derechos y libertades de la población que reside en el territorio coahuilense.
- c) En tercer lugar, porque por el principio federal de la reserva de las facultades en el pacto federal (los estados cedieron facultades a la federación para constituir el orden federal de manera residual)<sup>212</sup>, los estados tienen la facultad originaria que le han depositado a la federación

---

<sup>211</sup> Véase artículo 158-D, 158-E, 158-Ñ, 158-O y 158-T, de la Constitución Local.

<sup>212</sup> Véase artículo 124 de la Constitución General.

para atender, con la suma de todas las potestades locales, la salubridad general en casos de epidemias graves (de abajo hacia arriba), por lo que si la federación no hace uso de esa facultad nacional (de arriba hacia abajo) y en una entidad federativa existe un riesgo sanitario grave que debe enfrentar en su territorio, por el principio constitucional de que el poder se instituye para su beneficio<sup>213</sup>, las entidades federativas pueden y deben retomar para su régimen local los poderes originarios del pacto para proteger a su población con las medidas oportunas, adecuadas y proporcionales que los organismos internacionales recomienden como la OMS u OPS. Esa es la doctrina comparada de la facultad concurrente en los sistemas federales<sup>214</sup>.

- d) En cuarto lugar, porque el Ejecutivo del Estado ha aplicado en forma directa las recomendaciones de reducción de movilidad que la OMS han recomendado a los países (véase párrafos 23 y 24) y que, sin duda, son obligatorias para la entidad por los *Principios de Siracusa* y el *RSI* que es vinculante para el Estado mexicano. El Estado de Coahuila, por tanto, cumple con el deber de cumplir con los sistemas universal e internacional de derechos humanos que son obligatorios para los tres órdenes de gobierno por el principio de máxima protección de la persona (artículo 1º constitucional) para implementar «medidas adicionales»<sup>215</sup> que autoriza el *RSI*, para la salvaguarda de la salud.
- e) Finalmente, el principio local de fidelidad federal<sup>216</sup> exige mantener con la federación una relación cooperativa e interdependiente, por lo que el «principio de subsidiaridad» en la justicia constitucional<sup>217</sup> local puede desarrollar conforme a la doctrina del federalismo

---

<sup>213</sup> Véase artículo 39 de la Constitución General.

<sup>214</sup> En el escrito *amicus curiae* de Jaime Fernando Cárdenas Gracia nos señala: “En términos de Derecho Comparado, derecho alemán -artículos 72 y 74 de la Ley Fundamental de Bonn- y norteamericano -doctrine of preemption de la Corte norteamericana-, las facultades concurrentes auténticas son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la Federación ni prohibidas a los Estados, y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden legislar, pero si la Federación legisla, se deroga o quiebra la legislación local previamente aprobada”.

<sup>215</sup> Véase artículo 43 del Reglamento IS.

<sup>216</sup> Véase artículo 158-E de la Constitución Local.

<sup>217</sup> Véase Arzate Uribe, Enrique y Montes de Oca, Alfredo (2011): “Notas sobre un federalismo renovado en México y su vinculación con la justicia constitucional local para la garantía de los derechos fundamentales”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 25, México.

contemporáneo la tesis federalista de que la competencia y el actuar de las autoridades subnacionales o de los inferiores niveles de gobierno se pueden definir, cuando existe una omisión de la federación, por el criterio de «mayor cercanía al problema, o a los intereses de la población involucrada o afectada, o a la necesidad de atender en forma urgente el bienestar de la sociedad. Luego en Coahuila, tierra de Miguel Ramos Arizpe que es el padre del federalismo mexicano, por nuestra responsabilidad pasada, presente y futura con el pacto federal no debemos dejar de hacer nuestra función local ante la omisión de la federación. El caso de una epidemia grave, por tanto, exige la debida actuación de la autoridad más próxima a la urgencia. No se invade a la federación cuando es omisa en su reglamentación sanitaria y las autoridades locales, por tanto, deben entrar en forma subsidiaria a enfrentar la situación de riesgo grave para beneficio de la población, por su proximidad territorial y funcional. Al final, el poder se instituye y se distribuye competencialmente en beneficio del pueblo, no en su perjuicio.

229. Por tanto, la facultad federal de emitir los lineamientos de reducción de movilidad y su todavía omisión reglamentaria federal durante esta emergencia sanitaria, no impide que las entidades federativas deban comportarse de manera corresponsable, por la fidelidad federal, estatal y municipal en beneficio del principio de la comunidad más cercana (subsidiariedad), para «establecer y ejecutar sus propios mecanismos para cumplir y hacer cumplir las medidas extraordinarias del Consejo SG», consistentes en suspender de manera inmediata y obligatoria las actividades no esenciales, sin perjuicio de que cuando el gobierno federal emita sus lineamientos, el Ejecutivo del Estado deba realizar en su caso las adecuaciones pertinentes conforme a la doctrina federalista que este Tribunal CL ha desarrollado para el régimen de salubridad local en tiempos del COVID-19.

230. Esta perspectiva federalista para resolver este problema competencial ha sido reconocido como una alternativa válida por los *amicus curiae*<sup>218</sup> de reconocida trayectoria académica en nuestro país que

---

<sup>218</sup> Véase participaciones orales y escritos de amicus de Jaime Fernando Cárdenas Gracia y María del Pilar Hernández.

comparecieron en este juicio y, además, es el consenso que en gran medida asume la doctrina constitucional mexicana<sup>219</sup>.

### a.2.2. *La salubridad concurrente*

231. El Estado de Coahuila, como hemos dicho, coincide en la facultad de la salubridad general por su deber de proteger el derecho a la salud dentro de su territorio estatal.

232. En el ejercicio de esta facultad concurrente, la propia federación le ha reconocido el deber de dictar las medidas de reducción de movilidad a las entidades federativas. En su propio acuerdo federal señala que es el ámbito estatal al que le corresponde «establecer y ejecutar» la reducción de la movilidad (*véase* párrafo 9). Luego la federación reconoce la facultad estatal de *establecer* y *ejecutar* sus medidas de reducción de movilidad.

233. Por «establecer» se entiende la capacidad legal de expresar lo que debe hacerse para reducir la movilidad. Por «ejecutar» se entiende llevar a cabo la acción que se establece para el fin determinado de evitar la propagación del virus. Luego la autoridad estatal es la que le corresponde definir lo que ella misma debe llevar a cabo para reducir la movilidad de personas a fin de mitigar la pandemia.

234. En esta función de dictar e implementar las medidas obligatorias en el régimen interno en materia de movilidad dentro de la crisis sanitaria, las autoridades estatales deben seguir los criterios federales para desarrollar una acción coordinada, única y diferenciada según las fases de la pandemia que se den en sus municipios. Pero si no se emiten esas reglas de rectoría federal, los estados de cualquier forma tienen el deber de «establecerlas e implementarlas». De lo contrario las entidades no tendrían la obligación de cumplir y hacer cumplir las

---

<sup>219</sup> Véase Huerta Ochoa, Carla (2020): *Emergencia sanitaria y la distribución de competencias en el Estado federal mexicano*; Serna de la Garza, José María (2020): *Facultades de las entidades federativas para dictar medidas de seguridad sanitaria ante epidemias como el COVID-19*; Hernández Martínez, María del Pilar (2020): *Emergencia sanitaria y restricción al ejercicio de los derechos huano: facultad concurrente de las entidades federativas*; Concha Cantú, Hugo Alejandro (2020): *Gobernabilidad federal y crisis sanitaria*; Barceló Rojas, Daniel (2020): *Controles constitucionales sobre los gobiernos federal y de los Estados en emergencias sanitarias*; Tortolero Cervantes, Francisco (2020): *La pandemia como oportunidad para relanzar el rol de las entidades subnacionales latinoamericanas*, disponible en la red:

[[https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site//publicaciones/153Emergencia\\_sanitaria\\_del\\_COVID\\_19\\_Federalismo.pdf](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site//publicaciones/153Emergencia_sanitaria_del_COVID_19_Federalismo.pdf)].

medidas obligatorias del Consejo SG. Si no hay medidas federales es obvio que no hay ninguna obligación a seguir el parámetro federal. Si las hay y son conformes a la Constitución General, las autoridades estatales deben observarlas como parte de su obediencia al pacto federal que le deben fidelidad.

235. En consecuencia, la salubridad local concurre con la salubridad federal para garantizar el derecho a la salud. En caso de conflictos, la doctrina federalista que este Tribunal CL ha expuesto será el estándar que las autoridades estatales y municipales deberán seguir para proteger la salud pública de la población como prioridad dentro de este contexto de emergencia sanitaria, salvo que el poder judicial federal emita un criterio en contrario dentro de la competencia de su interpretación constitucional.

### **a.2.3. *La salubridad local***

236. Las entidades federativas son autoridades de salud locales que ejercen una función principal en la salubridad general: cumplir y hacer cumplir, por su deber constitucional<sup>220</sup>, las medidas obligatorias del Consejo SG, así como «establecer y ejecutar», para el caso de la reducción de movilidad de las personas, sus propias medidas conforme al principio de subsidiariedad en su régimen local (*véase* párrafo 228).

237. En fidelidad al pacto federal de salubridad general, las autoridades estatales tienen el deber de ejercer sus facultades sanitarias de combatir la pandemia para «establecer y ejecutar la reducción de la movilidad de las actividades no esenciales», con estricto apego a la proporcionalidad.

238. Las entidades federativas, consecuentemente, pueden desarrollar para su régimen de salubridad local las obligaciones o las prohibiciones que hace la Ley GS. Más no, reducir las obligaciones o prohibiciones<sup>221</sup>. Luego las autoridades estatales de salud, conforme a las leyes locales, pueden restringir los derechos y libertades en los casos y condiciones que se justifiquen de manera proporcional por razones de salud pública (*véase* párrafos 78, 83, 85, 88 y 181).

239. El Ejecutivo del Estado como autoridad sanitaria debe ejercer sus facultades para controlar, prevenir y vigilar la enfermedad por COVID-19 (*véase* párrafos 187 a 193). En esa obligación sanitaria la

---

<sup>220</sup> Véase artículos 73, fracción VI, 120 y 128, de la Constitución General.

<sup>221</sup> Véase Acción de Inconstitucionalidad 119/2008 del Pleno de la SCJN.

Secretaría de Salud del Gobierno Estatal le corresponde el combate a las epidemias y, por tanto, la obligación de «establecer y ejecutar la reducción de movilidad» es propia y exclusiva del régimen interno por tratarse de su territorio estatal, de su deber de proteger la salud y su facultad de cumplir y hacer cumplir las medidas obligatorias del Consejo SG de suspender de inmediato las actividades no esenciales para lograr los fines de bienestar de salud pública que la propia federación ha acordado para gestionar la pandemia. El Estado, por tanto, se ha dado sus propias reglas internas para combatir la epidemia con sus autoridades que el Ejecutivo Estatal formalizó a través de sus decretos administrativos y, por ende, el Decreto de reducción de movilidad es un acto de reglamentación válido que tiene por objeto cumplir las medidas obligatorias del estado de emergencia decretado por el Consejo SG.

### **a.3. Conclusiones constitucionales**

240. Este Tribunal CL considera que el Ejecutivo del Estado al emitir su Decreto de reducción de movilidad no invadió ninguna competencia legislativa federal del caso de situación de excepción, porque no estamos en una situación de tal naturaleza que implique una contradicción con las facultades de la federación para suspender o restringir derechos y garantías en estados de emergencia sanitaria.

241. El Ejecutivo del Estado más bien, en ejercicio de su facultad de cumplir y hacer cumplir las medidas obligatorias del Consejo SG y en observancia de cumplir con el pacto federal que emana de la Constitución General, realizó un acuerdo que le corresponde competencialmente dictar para hacer efectiva la suspensión inmediata de las actividades no esenciales y establecer y ejecutar, por tanto, la reducción de movilidad para cumplir los fines en el régimen de salubridad local para el control, prevención y vigilancia de la epidemia por COVID-19.

242. En tal sentido, el Ejecutivo del Estado está restringiendo la libertad de circulación por encontrarse en dos supuestos:

- a) En un «estado de emergencia» en donde está observando de manera concurrente las medidas obligatorias del Consejo SG (artículo 73, fracción XVI, 120 y 121 de la Constitución General; artículo 134 de la Ley GS).
- b) En un «estado de limitación de derechos» por autoridad competencial de la salubridad local que faculta al Ejecutivo el

poder restringir la libertad de circulación por razones de salud pública (artículo 11 de la Constitución General).

243. En el primer caso, el Ejecutivo del Estado está proveyendo en la esfera de su competencia administrativa, todo lo necesario para mitigar la pandemia, en el sentido de «establecer y ejecutar» con filtros de control sanitario, limitaciones a desplazamientos vehiculares y sanciones previstas en ley, los mecanismos para reducir la movilidad que el propio Consejo SG le reconoció al expedir, no obstante que aún el gobierno federal no emita los criterios pues, en todo caso, dicha omisión reglamentaria no deja sin efectos las deberes de actuación para proteger la salud de las personas.

244. En el segundo caso, el Ejecutivo del Estado en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Consejo SG hace uso de sus facultades de salubridad local para limitar ciertos derechos y libertades de circulación de las personas por razones de salud pública.

245. En definitiva, la competencia federal no ha sido invadida ni afectada con el acto reclamado porque nos encontramos en dos supuestos distintos de restricción o suspensión de derechos que, por una parte, surge del «estado de emergencia» que el gobierno local debe hacer cumplir por su deber de proteger la salud, pero también, por el otro, de su facultad propia y exclusiva de poder limitar ciertos derechos y libertades de circulación por razones de orden local que ponen en riesgo la salud pública por una epidemia grave que, además, pone en peligro otros derechos como la vida, integridad y seguridad de las personas.

246. La cuestión ahora, conforme al segundo agravio del actor, reside en revisar si, por un lado, el Ejecutivo no invadió la competencia legislativa local porque para ejercer esa jurisdicción de salubridad local requiere de facultades extraordinarias que solo el Congreso del Estado le puede conceder para «establecer y ejecutar» las medidas restrictivas de reducción de movilidad.

***b) ¿Se invade la competencia local del congreso estatal?***

247. La pretensión del actor es invalidar el acto reclamado porque en todo caso la limitación a la libertad de circulación durante esta pandemia que se pueda dar en el territorio de Coahuila, es competencia exclusiva del poder legislativo local que es el único que puede expedir restricciones a los derechos por ley (artículos 8º y 64 de la Constitución Local), o bien, autorizar facultades extraordinarias al ejecutivo para enfrentar las situaciones de peligro (artículo 68 de la Constitución Local).

248. La parte demandada, por su parte, sostiene que era necesario por parte del Gobierno del Estado de Coahuila la emisión de medidas administrativas para los fines de protección de la salud y la vida de todas las personas coahuilenses y aquellas que transitan por la entidad, mismas que tienen como finalidad disminuir la transmisión del virus de persona a persona con motivo de la convivencia, interacción y cercanía en que pueden encontrarse físicamente. Expresa que no se trata de un acto autoritario, ni de invasión de la competencia, sino de aplicar una excepción prevista constitucionalmente al derecho de libre tránsito, ya que el artículo II contiene su propia restricción. Esta postura se respalda por el escrito de la Fiscalía General del Estado.

249. No le asiste la razón a la parte actora que plantea el problema de invasión de competencia en perjuicio del Congreso del Estado. Para explicar esta premisa concluyente de validez del acto reclamado, se desarrollan los apartados que siguen.

### **b.1. La SRDH por autoridad legislativa**

250. La suspensión o restricción de los derechos humanos (en adelante SRDH), por definición constitucional y convencional, deben «estar previstas en la ley», «conforme a la ley» o «expedidas por ley» (véase párrafos 78, 82, 86, 88, 90, 91, 93, 174 y 181). La razón: solo el órgano que tiene la representatividad popular tiene la legitimidad en la sociedad democrática de establecer las prohibiciones a la libertad de las personas con la consecuente limitación del poder público al establecer las atribuciones de las autoridades. Esto es: mientras que las personas pueden hacer lo que la ley no prohíbe, las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite con sus facultades.

251. La posibilidad de decretar limitaciones a los derechos, sin embargo, no son únicas y exclusivas de la autoridad legislativa, porque requieren siempre y en todo caso un acto de aplicación concreta que de manera motivada e individualizada justifique la suspensión o restricción de los derechos de manera proporcional conforme a la división de poderes. De lo contrario el acto de molestia en perjuicio de la libertad es inconstitucional. La prohibición de las limitaciones generales, por tanto, es una norma que obliga a una reserva de ley con mayor seguridad jurídica. No basta con exigir que la suspensión o restricción emane de la ley para tildar de inválido el acto reclamado, tal como se argumentaba por algunos *amicus*<sup>222</sup>, sino además, debe justificarse por la cláusula de la autoridad competente que, por la propia ley válida le concede la facultad

---

<sup>222</sup> Véase la intervención de *amicus curiae* de Genaro Andrés Manrique Giacoman y Gerardo Mata Quintero,

para emitir el acto de autoridad limitativo de los derechos por razón de la división del poder que le corresponde a cada esfera competencial como salvaguarda de la libertad: por ejemplo, es absurdo pedir que la restricción a la libertad personal en un juicio penal requiera el acto del poder legislativo para su validez, porque ese órgano es el inadecuado para proteger la libertad en un caso de privación de libertad que le corresponde a un tribunal imparcial y no a un órgano político.

252. El poder legislativo, por tanto, le corresponde establecer los «casos y condiciones de SRDH», pero a las autoridades ejecutivas, judiciales u otras (incluyendo las legislativas cuando hacen actos de aplicación concreta), según el ámbito de competencia, les corresponde justificar el acto de molestia que restringe o suspende los derechos bajo la estricta legalidad y proporcionalidad<sup>223</sup>. En emergencias sanitarias, por la división de poder, son los poderes ejecutivos locales conforme a la Ley GS a los que les corresponde actuar para combatir en forma directa e inmediata la pandemia.

253. En tal sentido, resulta incorrecto tildar el acto reclamado por el solo hecho de no ser una ley formalmente, sino un acto administrativo, pues al margen de que pueda considerarse el acto del Ejecutivo, materialmente legislativo por sus características abstractas, generales e impersonales<sup>224</sup>, en realidad el principio de reserva de ley, por los estándares universales, regionales y nacionales, solo exigen una garantía reforzada de que la restricción o suspensión «esté prevista en ley e individualizada de manera proporcional por la autoridad competente». No es que los límites a los derechos estén previstos en ley y se vuelvan expedir por la ley para su aplicación en una situación de emergencia, pues la competencia legislativa solo es para las facultades extraordinarias al ejecutivo que no estén ya previstas en forma ordinaria por la ley.

254. En el caso la restricción a la libertad de circulación por razones imperiosas de salud pública por el COVID-19, es una causa legal prevista en «ley internacional, nacional y local». Los fines de la limitación de la libertad de circulación son legalmente legítimos, porque las restricciones están «prescritas con anterioridad por ley internacional, nacional y local»<sup>225</sup> ya que, sin duda, facultan en forma previa, pública y predecible a las autoridades estatales de salud para dictar las medidas de reducción de movilidad que son el fundamento, por causa de fuerza mayor, para suspender las actividades que no son esenciales por razones de emergencia sanitaria. Luego el consenso de los estándares de derechos

---

<sup>223</sup> Véase artículo 14 y 16 de la Constitución General.

<sup>224</sup> Véase el escrito de *amicus curiae* de Jaime Fernando Cárdenas Gracia.

<sup>225</sup> Véase *Principios de Siracusa* (párrafos 5-8).

humanos son claros en precisar con ley previa, predecible y segura que las consecuencias de daño y riesgo real e inminente a la vida, integridad y salud de las personas por la COVID-19, son causa legal que, en abstracto, permiten restringir o suspender la libertad de movilidad. El Ejecutivo Estatal, por tanto, restringe la libertad con base en ley previa, cierta y predecible.

255. La autoridad local legislativa, no obstante, tiene una facultad exclusiva en el régimen interno para declarar un estado de necesidad, excepción, emergencia, extraordinario o de sitio en situaciones de perturbación grave de la paz o cualquier otro riesgo para la sociedad (artículo 64 de la Constitución Local). Esta facultad de control legislativo permite concederle al Ejecutivo Estatal, de manera transitoria y por tiempo determinado, facultades extraordinarias para hacer frente a la situación.

256. Este tipo de facultades extraordinarias del Ejecutivo, sin embargo, no son necesarias para justificar el acto reclamado, pues como se ha dicho, el Ejecutivo del Estado, con facultades ordinarias de salubridad local, tiene que cumplir y hacer cumplir las medidas obligatorias de reducción de movilidad que ha decretado la autoridad federal. Luego no existe invasión de facultades legislativas locales, porque la autoridad administrativa emite su acto con fundamento en el deber de salubridad general que le corresponde acatar conforme a la doctrina federalista de la subsidiariedad que este Tribunal sostiene con base en el principio de fidelidad federal (*véase* párrafo 228).

257. Solo en caso de que el Ejecutivo tuviere que emitir restricciones o suspensiones de derechos que carecieran de cobertura legal (entrar a un domicilio o hacer actos de vigilancia telemática, sin orden judicial, por ejemplo), por la soberanía de salubridad local y conforme al estado de emergencia decretado a nivel nacional, es cuando el poder ejecutivo local debería acudir al Congreso Estatal a solicitar los llamados poderes de crisis sanitarios para hacer frente a la situación de riesgo que conforme a sus facultades legislativas extraordinarias solo podría autorizar el Congreso Local en el marco del pacto federal, sin perjuicio del control de este Tribunal CL de ambas instancias para evitar la arbitrariedad.

## ***b.2. La SRDH por autoridad ejecutiva***

258. Este Tribunal CL, por tanto, reconoce las facultades ordinarias que en materia de salubridad local tiene el Ejecutivo Local para limitar los derechos y libertades de circulación durante la emergencia sanitaria.

259. Esta facultad propia del Gobernador, tal como se opinó por algunos *amicus curiae*<sup>226</sup>, se deriva de la propia naturaleza del poder ejecutivo que se deposita en una sola persona para hacer frente a este tipo de emergencias que, por supuesto, exigen un estricto control judicial para evitar la arbitrariedad, sin perjuicio también del control parlamentario que puede hacer el Congreso Estatal mediante la rendición de cuentas o la comparecencia de funcionarios del gabinete que deban responder por sus áreas<sup>227</sup>.

260. Incluso, este Tribunal CL considera que la aplicación de la facultad legislativa local requiere de una condición para poder autorizar la facultad extraordinaria: que el congreso local «se halle reunido» tal como lo señala la constitución local (artículo 68). De lo contrario, el Ejecutivo, por sus facultades propias de salubridad local y las que de manera concurrente ejerce para controlar, prevenir o vigilar la epidemia de carácter grave, podría emitir medidas obligatorias de carácter extraordinario que luego podrían ser confirmadas, modificadas o desaprobadas por la diputación permanente o el congreso local, según el caso, cuando se hallen reunidos. De lo contrario, las autoridades ejecutivas no podrían actuar de manera urgente para cumplir con sus deberes propios de proteger en forma subsidiaria a la población, todo en perjuicio de la salud pública que pone en riesgo la vida de las personas.

261. Por lo tanto, el Ejecutivo del Estado debe tener en cuenta estos criterios durante esta crisis sanitaria para que, si una medida no tiene cobertura legal ordinaria conforme al estado de emergencia decretado por la autoridad federal, debe acudir al Congreso del Estado a solicitar las facultades extraordinarias de las que carezca para hacer frente a la situación de riesgo, salvo que, por la propia situación de riesgo exista imposibilidad real de reunir al Congreso Estatal, en cuyo caso el Ejecutivo podrá emitir las medidas urgentes para combatir la epidemia bajo los principios de oportunidad, subsidiariedad, transitoriedad, publicidad, estricta proporcionalidad y sin discriminación, de acuerdo con los estándares aplicables en materia de derechos humanos.

### **b.3. Conclusiones constitucionales**

262. El Ejecutivo del Estado al emitir su Decreto no invadió las facultades propias del Congreso Local porque las medidas dictadas no exigen facultades extraordinarias.

---

<sup>226</sup> Véase el escrito de *amicus curiae* de María del Pilar Hernández Martínez y Jaime Fernando Cárdenas Gracia.

<sup>227</sup> Véase artículo 53 de la Constitución Local.

263. La facultad del Ejecutivo se basa en el estado de emergencia decretado por el gobierno federal y, por tanto, no requiere más poderes o facultades extraordinarias o de crisis que las que derivan de su soberanía de salubridad local que establecen las leyes federales y locales vigentes.

264. Si el Ejecutivo del Estado requiere de facultades extraordinarias que no tengan cobertura conforme a las leyes vigentes, el Congreso del Estado podrá, conforme a su competencia constitucional, autorizarle las facultades excepcionales que resulten oportunas, necesarias y proporcionales para hacer frente a la situación grave, si no existiere imposibilidad de reunirse. Si el Congreso no se pudiera reunir material ni legalmente, el Ejecutivo podrá emitir sus medidas restrictivas o de suspensión, de manera extraordinaria, transitoria y proporcional, sin perjuicio de solicitar su ratificación, modificación o aprobación al poder legislativo, cuando pudiera reunirse lo más pronto posible con certeza y seguridad.

**c) ¿Existe facultad del Ejecutivo?**

265. La tercer pretensión del actor es invalidar el acto reclamado porque, según él, no existe facultad expresa del Ejecutivo para expedir el Decreto que ordena reducir la movilidad de actividades no esenciales (artículo 82 de la Constitución Local).

266. El Ejecutivo del Estado, por su parte, sostiene que el Decreto sí esta debidamente fundado y motivado, por lo que estima que lo emitió legalmente dentro del contexto de una declaración de emergencia sanitaria como parte de los deberes para proteger la salud de la población. La postura del Ejecutivo se respalda, con argumentos similares, por parte de la Fiscalía General del Estado.

267. No le asiste la razón a la parte actora que plantea un problema de falta de atribución legal de la autoridad. Para llegar a esta conclusión de validez del acto reclamado, se desarrollan los apartados que siguen.

**c.1. *El deber de proteger la salud, integridad y vida***

268. El derecho a la salud<sup>228</sup> tiene por objeto salvar la vida, restablecer la salud, mantenerla o aliviar el sufrimiento, por lo que su

---

<sup>228</sup> Véase Bondía García, David (2013): *La exigibilidad del derecho a la salud en situaciones de crisis sanitarias*, en “El Derecho internacional de los derechos humanos en períodos de crisis” (Jordi Bonet Pérez y Jaume Saura Estapà [eds.]), Marcial Pons, España.

garantía exige el deber de las autoridades de proveer medios y recursos disponibles, accesibles, aceptables y de calidad que permitan asegurar el máximo nivel de salud posible<sup>229</sup>. Este deber sanitario, además, implica la obligación del Estado de no comprometer ni arriesgar a las personas a condiciones o situaciones riesgosas que afecten o vulneren su derecho a conservar la salud.

269. En términos universales, la salud pública «puede invocarse como motivo para limitar ciertos derechos a fin de permitir a un Estado adoptar medidas para hacer frente a una grave amenaza a la salud de la población o de alguno de sus miembros. Estas medidas deberán estar encaminadas específicamente a impedir enfermedades o lesiones o a proporcionar cuidados a los enfermos y lesionados», tomando en cuenta las recomendaciones de la OMS<sup>230</sup> que, en el caso de la COVID-19, ha legitimado las medidas de distanciamiento social, de reducción de movilidad y confinamiento en casa, que el Estado mexicano debe observar como responsabilidad internacional.

270. El Ejecutivo del Estado tiene el deber constitucional de proteger los derechos a la salud, integridad y vida personal<sup>231</sup>. Esta obligación general de proteger derechos, incluso, se relaciona con el deber constitucional de preservar la salubridad e higiene públicas como deber federal de la Ley GS.

271. Este deber de salud implica una facultad concurrente de la salubridad local con una serie de atribuciones, expresas e implícitas en el régimen interno, para prevenir, controlar y vigilar el cumplimiento de las medidas obligatorias dentro de la emergencia sanitaria por COVID-19.

272. Luego existen no solo facultades expresas que permiten al ejecutivo local dictar las medidas restrictivas de movilidad, sino también existen deberes del mismo que no están sujetos a ninguna discrecionalidad en casos de emergencia (emitir o no las medidas oportunas y necesarias), so riesgo de responsabilidad política o legal por poner en riesgo a la comunidad, por su falta de actuación competencial.

273. Por lo tanto, las razones de salud para «mitigar la dispersión y transmisión del COVID-19 en la comunidad, disminuir la carga de la enfermedad, sus complicaciones y la muerte en la población residente en el territorio nacional», son causas legales legítimas porque persiguen fines

---

<sup>229</sup> Véase artículos 25 de la Declaración UDH; 12 del Pacto IDESC.

<sup>230</sup> Véase *Principios de Siracusa* (párrafos 15 y 16).

<sup>231</sup> Véase artículo 1º, 4º y 11 de la Constitución General; 82, fracción XX, 108 y 109, de la Constitución Local; 23 de la Ley Orgánica APECZ.

constitucionales aceptables, tales como la salvaguarda de la vida de las personas, la primacía de la salud pública en emergencias, el funcionamiento esencial de bienes y servicios para una comunidad y, en general, la administración de esta crisis sanitaria que requiere la restricción de la libertad para enfrentar los riesgos, daños y consecuencias que en diferentes sectores de la sociedad se producen por la pandemia.

### ***c.2. El deber de proteger la seguridad***

274. La seguridad pública es una función concurrente en el sistema federal<sup>232</sup>. El Ejecutivo del Estado tiene el deber de «proteger la seguridad de las personas, bienes y derechos de los individuos, y al efecto, mantener el orden, paz y tranquilidad pública en todo el Estado, haciendo respetar las garantías individuales».

275. Reducir la movilidad para «mantener el orden público» que garantice la seguridad de las personas, es una condición de límite de la libertad de circulación de personas conforme a los *Principios de Limburg* (párrafos 66 a 68).

276. Luego el Ejecutivo del Estado puede ejercer sus facultades de seguridad para proteger a las personas<sup>233</sup>, mediante el establecimiento e implementación de los filtros de control sanitario y las limitaciones de desplazamiento vehicular, a fin de reducir la movilidad de las personas como medida restrictiva que el Consejo SG ha impuesto en toda la República como obligatoria.

277. En todo caso, la aplicación de las autoridades estatales e incluso municipales de seguridad, deberán motivar su actuación en forma proporcional para aplicar el Decreto con fines de salud pública a fin de no cometer, so pretexto de la emergencia sanitaria, detenciones ilegales, arbitrariedades o, en general, el uso excesivo de la fuerza pública que, en todo caso, este Tribunal CL podrá vigilar en cumplimiento de esta sentencia por su tutela efectiva.

### ***c.3. El deber de proteger la vida nacional***

278. La salubridad general es una función de Estado que resulta esencial para el ejercicio del poder público, en nombre y beneficio del

---

<sup>232</sup> Véase artículo 21 de la Constitución General; 108 de la Constitución Local.

<sup>233</sup> Véase artículo 23, fracciones V y XX, de la Ley OAPCZ.

pueblo<sup>234</sup>. Sin garantías de salud pública en tiempos de epidemias graves, las personas corren el riesgo grave de perder su vida.

279. La situación de la pandemia por COVID-19 no solo genera un problema de salud. Puede tener también efectos económicos, sociales o estructurales de violación de derechos a las personas más débiles en una comunidad que, según la jurisdicción local, el Ejecutivo del Estado debe atender en forma prioritaria por los efectos perjudiciales que se produzcan en los diferentes conflictos de la vida cotidiana de la ciudadanía y que, sin duda, se pueden intensificar por la crisis de la pandemia.

280. Es cierto que, según la actividad esencial a realizar, existen funciones que exigen un mayor riesgo presencial: el personal de salud que tiene, por ejemplo, la delicada función de salvar vidas les obliga a estar en contacto directo (cara a cara) con la enfermedad. Los servicios públicos de salud, de seguridad o primarios para la comunidad son actividades que, en efecto, no se pueden interrumpir y muchas de ellas se desarrollan con la presencia y movilidad directa. Esas actividades no se han restringido ni suspendido, aunque si se han protocolizado por el Ejecutivo del Estado en diferentes decretos para mantener el principio de la sana distancia. Desafortunadamente, el personal médico es el más necesario en esta emergencia pero el más afectado en el mundo por atender en forma directa a las personas contagiadas por COVID-19<sup>235</sup>.

281. En Coahuila, por ejemplo, el mayor brote de la enfermedad se ha dado en el contexto de un hospital público que hasta hoy presenta el mayor contagio en la ciudad de Monclova<sup>236</sup>. El Estado, sin duda, tiene un mayor deber de protección de la función médica no solo esencial sino que existencial y de sobrevivencia para combatir la enfermedad transmisible. Sin personal sanitario, las personas somos más vulnerables al virus. Por ende, los recursos de protección (guantes, mascarillas, equipo médico, recursos en general) que hoy son escasos en el mundo se deben priorizar para el uso exclusivo del personal sanitario que enfrenta directamente la crisis. En las redes sociales, como hecho público, hemos sido testigos del llamado del personal sanitario a la ciudadanía para que se quede en casa. No es un mero mensaje o discurso trivial en redes

---

<sup>234</sup> Véase artículos 1º, 14, 16, 39, 40 y 41 de la Constitución General.

<sup>235</sup> Véase CNN en Español, *¿Por qué se contagian los médicos con el coronavirus pese a los cuidados sanitarios?*, 14 de febrero de 2020, disponible en red: [<https://cnnespanol.cnn.com>].

<sup>236</sup> Véase El País, *Un brote de Covid-19 entre el personal de un hospital de México deja dos muertos y al menos 26 contagios*, 2 de abril de 2020, disponible en red: [[www.elpais.com](http://www.elpais.com)].

sociales. Se tratan de llamados de vida o muerte que el personal sanitario hace en esta lucha para combatir la enfermedad.

282. En perspectiva del estándar universal, el Ejecutivo del Estado tiene el deber de cumplir los compromisos internacionales que el Estado mexicano ha suscrito<sup>237</sup>, por lo que está obligado a observar la «cláusula de evitar peligro a la vida de la nación» que pone en riesgo el «funcionamiento básico de instituciones indispensables para asegurar y proteger los derechos<sup>238</sup>». Luego, al dictar el acuerdo de reducción de la movilidad está, sin duda, preservando en la esfera local el principio internacional de la vida nacional de un Estado miembro, para proteger la vida, la seguridad interior y la actividad esencial de nuestra comunidad.

283. Al final, los representantes de los poderes públicos tenemos el deber de conducir las funciones de Estado en momentos de crisis y somos los últimos que debemos suspender nuestra actividad, si y solo si resulta imposible de realizar<sup>239</sup>. Pero la ciudadanía debe observar su deber de solidaridad de no movilizarse si no es necesario y el Estado, por su parte, tiene el deber de imponer esta medida con los medios legales que tenga a su alcance para evitar la mayor propagación del virus que ponga en peligro a la vida de nuestra comunidad.

#### c.4. Conclusiones constitucionales

284. El Ejecutivo del Estado si tiene atribuciones legales expresas para autorizar la reducción de movilidad durante la emergencia sanitaria, en especial de vigilancia, control y prevención para combatir la epidemia. Pero sobre todo tiene deberes (artículo 84 de la Constitución Local) que lo obligan a actuar en forma diligente para proteger a la población que está expuesta a un virus que pone en peligro la vida de las personas.

285. Estas facultades tienen un sentido de mayor responsabilidad en casos de emergencia sanitaria grave, porque no solo puede el Ejecutivo

---

<sup>237</sup> Véase artículo 84, fracción III, de la Constitución Local.

<sup>238</sup> Véase los *Principios de Siracusa*.

<sup>239</sup> En los Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo, la Presidenta de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, dijo: “We are the captains of the ship. We are the last to leave” (véase *The New York Times*, ‘Don’t Panic’: Fear and Loathing Grip Congress as Coronavirus Spreads, 12 de marzo de 2020, disponible en la red: [[www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)]). Es decir, frente a la polémica de cerrar el Capitolio, la casa de los representantes (en su mayoría con edad adulta y más vulnerables al coronavirus), la frase de la líder de «salir del barco al último» expresa un mensaje muy claro de no interrumpir la actividad esencial de un poder público constituido en beneficio del pueblo para ejercer, en su nombre, las actividades que requiera para enfrentar la situación de emergencia. De lo contrario, la existencia del Estado sería innecesaria cuanto más es su necesidad en tiempos de una emergencia que pone en riesgo a la comunidad.

Local «establecer y ejecutar los mecanismos de reducción de movilidad», sino que debe hacerlo para garantizar la vida, la salud e integridad de su comunidad que representa en su función ejecutiva de Jefe de Estado.

286. En suma, el Ejecutivo no solo no invadió esfera competencial federal o local del poder legislativo, sino que al expedir su Decreto lo hizo «desde, con y por sus facultades y deberes» que de manera ordinaria la constitución y la ley de salubridad, federal y local, le reconocen en su esfera administrativa local para atender la situación de emergencia por sus deberes prioritarios de salud, seguridad y vida nacional, la cual exige el cumplimiento de la suspensión de las actividades no esenciales por medio de la reducción razonable de movilidad que la OMS, como la máxima autoridad sanitaria mundial, ha recomendado como vinculatoria y necesaria para las partes subnacionales del Estado mexicano que deben adoptar y adaptar a su contexto local para atender la pandemia por COVID-19.

*d)* **¿Es conforme a la proporcionalidad?**

287. La parte actora, finalmente, señala que el acto reclamado viola el principio de proporcionalidad porque, a su juicio, la responsable no motivó de manera suficiente el juicio de proporcionalidad que, conforme a los estándares convencionales y nacionales aplicables, debe observar para motivar su legalidad, legitimidad y necesidad porque su decisión de limitar la circulación de las personas no está sustentada en evidencia científica, menos aún demuestra la no discriminación de las medidas en perjuicio de las personas que se ven limitadas en forma arbitraria de su derecho a transitar en el territorio estatal.

288. La responsable, por su parte, alega una ponderación de derechos, concluyendo que tiene un peso mayor el derecho a la salud y a la vida que el derecho a la libertad de tránsito, ya que aquéllas son un presupuesto fundamental para el ejercicio de los demás derechos, es decir, al no haber ser humano o este se encuentre impedido físicamente, no puede existir el derecho de tránsito o este no podrá ser gozado en su plenitud. En ese sentido el derecho a la salud y a la vida están por encima del derecho de tránsito y, en consecuencia, se corre más riesgo con el hecho de no limitar o restringir el derecho de tránsito, que haya más infectados y sea más elevado el índice de mortalidad, que puedan colapsar los sistemas de salud y sea imposible atender a la población y garantizar el acceso a los servicios de salud. Considera, asimismo, que debe aplicarse el principio pro persona, a través de un método interpretativo amplio de la Constitución General, la Constitución Local, en su estrecha relación con la Ley GS, Ley ES, así como con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano, como lo son el Pacto IDCP, la

Convención ADH, y el Protocolo Adicional de San Salvador en materia de Derechos Económicos y Sociales. De igual forma, señala que solicitó la colaboración de la Academia IDH y de la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a efecto de que se elaborara un documento en el que se recopilen y analicen los antecedentes publicados en el DOF y el POE relacionados con la actual crisis sanitaria, el fundamento constitucional, legal y convencional, los estándares y criterios internacionales sobre el derecho a la salud, la libre circulación, y sobre las restricciones y la proporcionalidad de las sanciones que lleguen a imponerse, a fin de implementar una política pública para evitar cualquier abuso o arbitrariedad. La Fiscalía General del Estado, por su parte, argumenta a favor de la postura del Ejecutivo para defender la constitucionalidad del acto reclamado.

289. Este Tribunal CL sostiene que el argumento de la proporcionalidad no es fundado, toda vez que existen razones legítimas, imperiosas y necesarias para justificar que los mecanismos legales que el Ejecutivo del Estado establece y ejecuta, conforme a sus atribuciones legales ordinarias, para reducir la movilidad de las personas en el territorio estatal durante la emergencia sanitaria, son causa legal suficiente para proteger en forma prioritaria los derechos de salud, vida e integridad personal que están en riesgo real, grave e inminente por la propagación masiva del COVID-19 durante esta fase tercera de mayor contagio.

290. Este Tribunal acude, por tanto, al test de proporcionalidad que la justicia constitucional del mundo utiliza en forma consolidada para determinar la legitimidad legal de las restricciones a los derechos y libertades fundamentales. En especial porque se deben tener en cuenta las normas convencionales que México ha suscrito en la materia, pero sobre todo este Tribunal CL, por el principio de máxima protección a la persona, acude también a los *Principios de Siracusa* y de *Limburg* que, desde el sistema universal orientan los estándares más estrictos para justificar en forma estricta la evaluación legal de las medidas restrictivas de los derechos y libertades fundamentales que los jueces debemos explicitar e incluso permanentemente revisar (su vigencia, validez y eficacia) en esta etapa transitoria de la emergencia para una mayor tutela judicial, en ejecución de sentencia, de los intereses jurídicos, legítimos y difusos que se deben proteger para prevenir, controlar e invalidar la arbitrariedad en los casos concretos que incumplan con esta ejecutoria. En seguida se motiva en forma suficiente e individualizada el juicio de proporcionalidad.

#### **d.1. *El «test de la libertad de circulación»***

291. La Constitución General establece que la libertad de circulación de las personas puede ser limitada, entre otras, por salubridad general de la República<sup>240</sup>. La salud pública, por tanto, es un caso constitucional e internacional que *subordina* la libertad de circular de las personas al interés general. Esto es: nadie tiene derecho absoluto a transitar, desplazarse, deambular, reunirse, protestar o en general movilizarse, de manera libre, sin restricciones y de un lugar a otro en el territorio del estado, en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19. Las *condiciones* de la libertad de circular quedan sujetas, por tanto, al interés público de las leyes de salubridad y a los actos de las autoridades de salud (federales, estatales y municipales) que emitan conforme a su competencia legal para limitar de manera proporcional los derechos y libertades fundamentales para evitar daños o riesgos graves en la salud de las personas. La doctrina constitucional mexicana reconoce este principio universal: la libertad de circular no es absoluta porque está sujeta al límite de la salubridad general<sup>241</sup>.

292. En Coahuila, el Ejecutivo del Estado (esfera estatal) y los Ayuntamientos (esfera municipal<sup>242</sup>) son los responsables no solo de cumplir y hacer cumplir, por obediencia al pacto federal, las medidas sanitarias decretadas por el Consejo SG para procurar la protección de la salud durante esta emergencia, sino también de emitir las restricciones a la libertad de circular que estimen oportunas, necesarias, razonables y no discriminatorias, en el ámbito de su competencia, para proteger a la comunidad con base en los fines de restricción de salud establecidos por el Gobierno de México<sup>243</sup>.

293. La pandemia por COVID-19, sin duda, implica una enfermedad altamente contagiosa, grave y mortal, por lo que la libertad de entrar, salir y circular de manera libre y sin autorizaciones dentro del territorio nacional, exige ciertas medidas de vigilancia, prevención y control que pueden ser limitativas o prohibitivas conforme al «principio de

---

<sup>240</sup> Véase artículo 11 de la Constitución General. Las limitaciones a esta libertad pueden tener diferentes modalidades de limitación conforme a la movilidad humana: transitar en forma particular o con medios públicos, conglomeraciones, reuniones públicas o privadas, reuniones masivas, etc. En todo caso, las autoridades estatales y municipales deben ejercer sus funciones conforme a la ley previa que les atribuye facultades, deberes o responsabilidades de actuación.

<sup>241</sup> Véase Carbonell, Miguel (2012): “Los derechos humanos de libertad de tránsito, asilo y refugio”, disponible en la red: [[www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)].

<sup>242</sup> Véase artículos 115, inciso i), fracción III, de la Constitución General; 158-U, numeral 4, fracción VII, de la Constitución Local.

<sup>243</sup> Véase artículos 84, fracción XII, 158 U, fracción VII, numeral 4, 173 y 173 Bis, de la Constitución Local.

precaución sanitaria»<sup>244</sup> a fin de conservar la salud pública para evitar daños o riesgos graves, reales e inminentes a la vida, integridad y salud de las personas. La libertad de movilidad, en consecuencia, no es un derecho absoluto e inderogable sino por «ley previa y cierta» es expresamente (delimitable y limitable) en situaciones de emergencia sanitaria que exijan la protección de la salud, la vida y la seguridad de las personas.

294. Este Tribunal CL, conforme a la doctrina de los límites internos de los derechos considera que el caso constitucional que examina en forma abstracta, no requiere ninguna ponderación a balancear, sino un «juicio de subsunción» para encuadrar la hipótesis legal que delimita el contenido esencial del derecho a circular en forma libre y bajo las condiciones razonables que exija el interés público de la salubridad que establecen la «ley local, nacional e internacional» con finalidades estrictas en casos de epidemias graves, no obstante que en el contenido, alcance y límites estrictos de esta restricción legítima que establece y ejecuta mecanismos de reducción de movilidad, las autoridades (estatales y municipales) deberán aplicar en forma proporcional la «cláusula de ponderación» cuando en los casos concretos de aplicación exista conflicto, tensión o colisión entre derechos, bienes o valores conforme al «principio de mayor bienestar del derecho fundamental a proteger».

295. La constitución, en efecto, no da derecho ni licencia absoluta a nadie para que con su libertad de circular dañe o ponga en riesgo la vida de las personas. Existe norma penal prohibitiva de circular para contagiar, a sabiendas del padecimiento de la enfermedad grave que es transmisible<sup>245</sup>. Esto es, las personas no tienen una libertad absoluta ni categórica de transitar en el contexto de una epidemia grave, sino más bien gozan de una «mayor o menor libertad de circular conforme a las posibilidades y necesidades que exija la situación de fuerza mayor que se debe enfrentar para evitar los riesgos graves en perjuicio de la sociedad. Las personas, pues, tenemos derecho a la «libertad de circular según las posibilidades fácticas y jurídicas a justificar». La doctrina extranjera plantea esta definición con base en los principios de los derechos para

---

<sup>244</sup> Véase la idea de la «medicina preventiva» y la «seguridad sanitaria» que plantean una política pública de acciones restrictivas a la libertad para evitar más costos posteriores a la salud de las personas. Por ejemplo: el diabético debe limitarse en su alimentación, so riesgo de aumentar su nivel de azúcar que le puede ocasionar mayores daños en su vista, bienestar o en sus órganos vitales.

<sup>245</sup> Véase artículo 216 del Código Penal.

los casos difíciles o trágicos que pueden ser excepcionales o derrotables<sup>246</sup>.

296. No obstante ello, si hasta hoy las recomendaciones internacionales de la OMS que el Estado mexicano debe observar indican que una medida razonable para evitar menos daños a la salud pública (muertes, saturación de servicios sanitarios, daños a la salud, costos sociales y económicos, etc.) radica en reducir la movilidad de las personas, es claro que las razones de salubridad general previstas *antes* en la constitución son suficientes para delimitar esta libertad fundamental. Este caso constitucional, por tanto, no plantea una situación difícil de resolver. Es delimitable por norma expresa, clara y terminante. La libertad de circular no solo puede ser limitable externamente, sino en principio es delimitable internamente porque tiene excepciones legales razonables en situaciones de enfermedades transmisibles como la COVID-19 que, por movilidad humana, ponen en riesgo grave a toda una población.

297. En efecto, las leyes nacional, internacional y local son claras y terminantes de prever en forma cierta la «delimitación de los derechos y libertades de circulación: las personas solo pueden «transitar, deambular, desplazarse, transitar, reunirse, protestar o en general movilizarse de un lugar a otro en el territorio estatal bajo la subordinación del interés público de la salubridad general». El presupuesto de la salud pública delimita la libertad de circular.

298. En el consenso convencional de la libre circulación, consecuentemente, «nadie puede exigir, porque no tiene derecho a ello, movilizarse sin estar *subordinado* al interés imperioso de las legítimas, razonables y necesarias restricciones o suspensiones a su libertad personal que se requieran para combatir el peligro de la pandemia. No es necesario, pues, ponderar un conflicto, en clave abstracta, entre salud y libertad (la ley en forma previa ya delimita ese conflicto subordinando la libertad de circular al interés de la salubridad general), sino más bien lo que corresponde es subsumir la delimitación del contenido esencial de la libertad de movilidad en situaciones de emergencia sanitaria. Dicho de otra forma: este Tribunal CL para reconocer el contenido del derecho a circular no necesita hacer un balance de peso para medir, comparar o sopesar que valor, interés o derecho debe primar en el caso abstracto, pues basta simplemente con delimitarlo con las razones de ley. Habrá casos concretos, en aplicación del Decreto o de otras leyes, que si

---

<sup>246</sup> Véase García Figueroa, Alfonso (2020): *Estado de alarma, estado de excepción y libertad de circulación*, disponible en la red: [<https://almacenederecho.org/estado-de-alarma-estado-de-excepcion-y-libertad-de-circulacion/>].

requieran un examen de un límite a ponderar por su conflicto o colisión entre principios, pero para el control abstracto de este problema constitucional basta, a nuestro juicio, con delimitar el derecho a la circulación con base en la «regla de la salubridad general» dentro del contexto de la pandemia por COVID-19.

299. En efecto, nadie tiene derecho a ejercer su libertad personal de movilidad para poner en riesgo a los demás. La libertad tiene como límite el daño o peligro real, grave e inminente a otros derechos, bienes o valores a proteger de manera prioritaria en este contexto de urgencia. La libertad de hacer o no hacer lo que deseamos o queramos hoy está subordinada al interés de la salubridad general. Luego las personas no podemos alegar en forma absoluta el derecho a circular en forma arbitraria e innecesaria, porque incluso de manera ordinaria la libertad de movimiento siempre está sujeta a ciertas condiciones razonables para su ejercicio. Por ejemplo: *i*) necesitamos una licencia para manejar, *ii*) no podemos circular con nuestro auto a la velocidad que queramos, *iii*) no podemos transitar en los vehículos cometiendo infracciones de tránsito, *iv*) no podemos movernos en bicicleta fuera de la ciclovía, *v*) no podemos deambular fuera del área peatonal, *vi*) no podemos circular libremente por una carretera o vía pública, transitoriamente cerrada por la falta de condiciones de seguridad, riesgos del clima o un accidente vial, incluso, *vii*) para deambular en un lugar o edificio público necesitamos en muchas ocasiones las autorizaciones o identificaciones razonables para entrar. Sin prejuzgar de estas reglas descritas que en gran medida se encuentran en reglamentos federales<sup>247</sup>, estatales<sup>248</sup> o municipales<sup>249</sup>, según la esfera

---

<sup>247</sup> Véase Reglamento de Tránsito en Carreteras y Puentes de Jurisdicción Federal: [alto de los vehículos antes de que estos entren a la zona de cruce de peatones, ante la luz roja en un semáforo (artículo 17); prohibición de conducir en estado de alteración psicofísica, o bajo sospecha de ingestión de alcohol, de sustancias psicotrópicas, estupefacientes, incluyendo medicamentos con este efecto y de todos aquellos fármacos cuyo uso afecte su capacidad para conducir (artículo 93); límite de velocidad máxima para el tránsito de vehículos (artículo 134); prohibición a los conductores para entablar competencias de velocidad o de aceleración en las vías federales (artículo 138); prohibición de transitar con la caja de velocidad en punto neutral o con el pedal de embrague oprimido (artículo 140); prohibición de los peatones de caminar por la superficie de rodamiento cuando haya aceras, cuando no las haya, deberán circular por el acotamiento (artículo 178), entre otras].

<sup>248</sup> Véase artículos 2º, 3º y 4º de la Ley que establece las Bases para la Transferencia de las Funciones de Seguridad Pública y Tránsito de los Municipios al Estado de Coahuila de Zaragoza.

<sup>249</sup> Véase Reglamento de Tránsito y Transporte de Saltillo: [prohibición de los peatones a caminar a lo largo de la superficie de rodamiento de las vías o dentro de las ciclovías (artículo 6, fracción I); prohibición del cruce de peatones por lugares que no sean esquinas o zonas señaladas para tal efecto, en las avenidas o calles de alta afluencia vehicular (artículo 6, fracción II); prohibición a los ciclistas (artículo 21); prohibición a ciclistas en pasos a desnivel, elevados o deprimidos, destinados para la circulación de

competencial, este Tribunal CL constata que el orden jurídico de la libertad de circulación de las personas (en materia de tránsito, por lo menos) no es absoluto, menos aún en una situación de emergencia por causa de fuerza mayor declarada por el Consejo SG que exige restricciones razonables controladas por una consistente doctrina judicial de límites razonables.

300. El ejercicio de las libertades y derechos, por tanto, no es absoluto. Están sujetos a las cláusulas de los «deberes para la comunidad», el «reconocimiento y respeto de los derechos de los demás» y las «justas exigencias del bienestar general de la sociedad democrática»<sup>250</sup>. En el caso de la salubridad general, las personas tenemos el deber de evitar la mayor propagación del coronavirus para proteger, en la mayor medida posible, la vida, seguridad y salud de las personas, como una exigencia necesaria para el bienestar de nuestra comunidad.

301. Por ende, las restricciones a los derechos de circulación no son absolutas y deben ser, en una emergencia sanitaria, sujetas a un escrutinio de legalidad sustancial para constatar su carácter público, transitorio, objetivo, igualitario, no discriminatorio, uso razonable de la coacción legal, no excesivo, en suma, la verificación de una mayor proporcionalidad sustancial, todo lo cual se deberá evaluar en cada caso concreto y en forma permanente, pues aún cuando el Decreto resulte constitucional en forma abstracta ello no exime de la posibilidad de generar una serie de situaciones concretas de conflicto o de arbitrariedad por su indebida aplicación estricta.

302. En el territorio del Estado de Coahuila, por tanto, se pueden dar todas estas cuestiones de restricción personal porque las autoridades federales, estatales y municipales deberán emitir con escrutinios (flexibles o rígidos) que evalúen el riesgo, peligro o daño, inminente o futuro, preventivo o correctivo, para adoptar las medidas más apropiadas para

---

vehículos automotores. (artículo 23); deber de los conductores, ante una señal de luz roja en un semáforo, de detener la marcha en la línea del ALTO marcada sobre la superficie de rodamiento (artículo 57, fracción IV); prohibición de los motociclistas de transitar sobre las aceras y áreas reservadas al uso exclusivo de peatones y ciclistas (artículo 61, fracción II); prohibición de los conductores de circular en contra del tránsito. (artículo 84, fracción X); prohibición de los conductores de transitar sobre las ciclovías (artículo 84, fracción XV), entre otras].

<sup>250</sup> Véase artículo 29 de la Declaración UDH. La fórmula más tradicional del límite a la libertad es el perjuicio a los demás que tiene su origen en un documento histórico de gran valor universal, como lo es la Declaración DHC de 1879, que dice:

“La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no cause perjuicio a los demás. El ejercicio de los derechos naturales de cada hombre, no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el disfrute de los mismos derechos. Estos límites solo pueden ser determinados por la ley.

proteger la salud pública, según el contexto del lugar, el avance de la fase de la pandemia, la gravedad del contagio, la infraestructura hospitalaria, la saturación de los servicios sanitarios o demás circunstancias relevantes a evaluar en forma permanente, dinámica y actualizada por la naturaleza compleja de la situación emergente.

3o3. Por ejemplo, es público que en la República mexicana varios municipios y entidades federativas han emitido medidas de emergencia para la prevención y el tratamiento de la pandemia<sup>251</sup>. El Gobierno Federal ha descrito estas medidas para el caso de Coahuila<sup>252</sup>, entre otras, a fin de que las entidades cumplan de manera estricta con el principio de proporcionalidad. Dichas medidas que diversos estados o municipios han emitido limitan, como lo afirma la ONU-México, el ejercicio de ciertos derechos humanos: toques de queda, filtros sanitarios, inspección de personas, ingreso a locales o casas habitación, la delimitación de qué es una actividad esencial, requisitos para circular en la vía pública y la suspensión de ciertos tipos de eventos, como los ritos funerarios en algunos lugares, obligaciones de cremar cadáveres infectados sin el consentimiento de sus familiares, suspensión de clases, limitaciones en los supermercados, uso de mascarillas, etc. Estas medidas se han emitido mediante decretos, comunicados de prensa y avisos de emergencia. En cuanto a las sanciones por incumplimiento, se incluyen multas, arrestos administrativos, hasta la advertencia de iniciar investigaciones penales.

3o4. En el caso de Coahuila, sin embargo, la medida restrictiva del Ejecutivo Estatal de reducir la movilidad de las personas es «legal, legítima, útil, necesaria y estrictamente proporcional», pero debe tomarse en cuenta para la aplicación concreta del Decreto no solo la subsunción sino también el juicio de ponderación en la aplicación concreta, a partir de las siguientes bases:

- a) En el caso de no reconocerse de manera previa el límite de la salubridad general en un caso concreto de conflicto, tensión o colisión entre derechos, bienes o valores, las autoridades

---

<sup>251</sup> Véase Documento de Trabajo elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Directrices de derechos humanos para medidas de emergencia durante la pandemia COVID-19 en México*, 29 de abril de 2020, disponible en la red:

[[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>252</sup> Véase Comunicado de prensa “Da a conocer Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración guía para las medidas por el coronavirus COVID-19”, disponible en la red:

[<https://www.gob.mx/segob/prensa/da-aconocer-subsecretaria-de-derechos-humanos-poblacion-y-migracion-guia-para-las-medidas-por-elcoronavirus-covid-19>].

deberán aplicar en forma proporcional la «cláusula de mayor protección del derecho fundamental a proteger para el bienestar general en una sociedad democrática».

- b)* La «cláusula de primacía de la salud» no debe aplicarse en forma categórica en un juicio de ponderación, sino que debe equilibrarse en forma razonable para articular la libertad de circular u otras libertades que sean necesarias pesar, medir o comparar para ejercer otros derechos prioritarios durante esta emergencia y que, por su tutela esencial o necesaria, deben protegerse con medidas de sana distancia: por ejemplo, la restricción del Decreto no debería limitar en forma absoluta la libertad de reunión para protestar sobre las condiciones de inseguridad que el personal médico puede llegar a reclamar por falta de insumos en su labor sanitaria<sup>253</sup>, o bien, incluso, cualquier otra libertad de movilidad (no emergente) para protestar la defensa de los derechos y libertades fundamentales que sean inderogables aún en situaciones de excepción.
- c)* La «regla de participación social» para asegurar el diálogo crítico y constructivo con la ciudadanía para definir los límites de sus derechos y libertades de circulación en una situación de emergencia sanitaria (las personas tienen derecho a participar en situaciones que les pueden afectar<sup>254</sup>), resulta fundamental en esta etapa transitoria para confirmar, levantar o modificar las restricciones conforme al principio de autonomía personal que se garantice con la política de implementación del Decreto con perspectiva de derechos humanos, de tal manera que las autoridades locales deben ir reconociendo y garantizando situaciones excepcionales para permitir la reactivación de la circulación ordenada, escalonada y gradual en actividades incluso no esenciales, pero que son fundamentales para el desarrollo de la personalidad de las personas que deben protegerse con medidas de sana distancia bajo el principio de mayor protección de la salud que deben evaluar siempre conforme a la «prueba de daño o riesgo, real, grave e inminente».
- d)* En «escrutinio concreto de ponderación», las autoridades deberán observar en forma estricta sus mecanismos de

---

<sup>253</sup> Disponible en la red:  
 [<https://elpais.com/sociedad/2020-04-03/el-personal-sanitario-de-mexico-comienza-a-levantar-la-voz-ante-las-carencias-de-recursos-y-personal.html>].

<sup>254</sup> Véase artículo 8º de la Constitución Local; 6º, 7º, 10 y 11 de la Ley de Participación Ciudadana Local.

reducción de movilidad para que no impliquen una situación arbitraria de límites de otros derechos y libertades: por ejemplo, en el ejercicio de sus facultades de control, prevención o vigilancia de la epidemia que establece el Decreto para implementar los controles de filtros sanitarios o las limitaciones de tránsito, no pueden detener, arrestar o privar de la libertad indebidamente a las personas por su mera violación a la movilidad no esencial (sin perjuicio de aplicar en forma estricta los casos constitucionales autorizados: delito flagrante o infracción a otras faltas penales o administrativas: conducir en estado indebido o infracciones de tránsito), tampoco podrán inspeccionar indebidamente los vehículos o sus pertenencias en violación a sus derechos a la privacidad en los filtros sanitarios, mucho menos tratar en forma ilegal datos personales con la recogida de sus datos de salud que se registren en los aparatos que midan la temperatura corporal o implementar la vigilancia sanitaria telemática sin consentimiento de las personas, pues en todo caso esas situaciones de conflicto o colisión que las autoridades puedan enfrentar requerirán en el caso concreto un ejercicio de estricta proporcionalidad como actos de molestia que deben observar las facultades ordinarias o extraordinarias que les corresponde.

- e) En la ponderación del límite de la libertad por conflicto con el interés de la salubridad general, las autoridades deben tener en cuenta la «cláusula de abuso del derecho»<sup>255</sup> a ejercer libremente la libertad de circulación, a partir de cuatro reglas:
- i) La «regla de la conducta permisiva» que legitima la libertad de las personas a ejercer libremente su movilidad por su actividad esencial;
  - ii) La «regla de la conducta prohibitiva» que implique que esa libertad de circular puede producir un daño o peligro real, grave e inminente a la salud pública (persona sospechosa o asintomática, por ejemplo).
  - iii) La «regla del daño producido» por la circulación que resulta excesiva, innecesaria y sin fin legítimo.
  - iv) La «regla del carácter injustificado del daño o peligro» porque no puede ampararse por el derecho a ejercer libremente la movilidad el daño o peligro a la salubridad general.

---

<sup>255</sup> Véase artículo 29 de la Convención ADH.

305. Enseguida se motiva e individualiza en forma concreta bajo un modelo de escrutinio judicial estricto que sigue los estándares convencionales, el principio de proporcionalidad para definir lo que de manera abstracta prohíbe la ley a las personas en su libertad de circulación que puede ser limitada de manera razonable por las atribuciones que la propia ley reconoce a las autoridades locales competentes, no solo para garantizar la legalidad formal sino también sustancial a fin de asegurar la mayor certeza en el cumplimiento de las características constitucionales de una «ley previa, cierta y predecible» que restringe la libertad de circulación en un contexto de emergencia sanitaria por COVID-19.

#### d.2. *Es legal*

306. El Decreto impugnado es legal no solo porque la ley prevé de manera clara y predecible la causal de la salubridad general para delimitar la libertad de circulación en forma imperiosa en la fase de mayor contagio de la epidemia grave por COVID-19, sino también porque la responsable tiene atribuciones legales dentro de la esfera de la soberanía de la salubridad local que, de manera urgente, necesaria y prioritaria lo obligan a proteger la primacía de la salud, integridad, seguridad y vida de las personas como derechos fundamentales e inderogables para el bienestar de la salubridad general en una situación de emergencia que debe adoptar y adaptar las medidas obligatorias del Consejo SG para reducir la movilidad a fin de mitigar la enfermedad en perjuicio de la población.

307. Es legal, asimismo, porque la previsión legal de competencia no solo tiene una cobertura formal por estar prevista en ley en forma previa y clara, sino también *sustancial* conforme a las diversas características esenciales de la ley cierta y predecible del acto reglamentario y que, sin duda, garantizan la «igual protección de la ley»<sup>256</sup> como garantía fundamental. Enseguida se precisa la validez de la legalidad sustancial del Decreto.

#### a) *Competencia*

308. El Ejecutivo Estatal no solo es competente formalmente, sino que sustancialmente se observa la competencia del poder local que como Jefe de Estado le corresponde cumplir el pacto federal para atender de manera «ejecutiva, prioritaria y subsidiaria» y conforme al criterio de proximidad territorial y funcional del principio de subsidiariedad, el control, vigilancia y prevención de la situación de desastre sanitario-biológico ocasionado por la COVID-19, declarada como emergencia

---

<sup>256</sup> Véase artículo 4º, párrafo primero, de la Constitución General.

sanitaria por causa de fuerza mayor por el gobierno federal con base en sus facultades constitucionales de salubridad general.

309. En este deber nacional de los poderes ejecutivos locales en situaciones de emergencias de salubridad general, el acto reclamado observa las reglas competenciales más estrictas, a saber:

- a) Por el deber de fidelidad al pacto federal que el Ejecutivo Local debe cumplir y hacer cumplir en su facultad de proveer lo necesario para el debido cumplimiento de la constitución, leyes generales y locales en materia de salubridad general (acto reglamentario), a fin de observar las medidas obligatorias del Consejo SG para «establecer y reducir la movilidad» que sea razonable para lograr los fines de la suspensión inmediata de las actividades no esenciales<sup>257</sup>.
- b) Por el deber de proteger y garantizar en forma prioritaria el derecho a la salud, vida y seguridad de las personas como facultad concurrente en el sistema federal de salubridad (artículos 1º, 4º, 11, 14, 16, 18, 39, 40, 41 y 124 de la Constitución General)
- c) Por los deberes constitucionales locales de proteger en su régimen interno la salud, la vida y seguridad de las personas.
- d) Por el deber de observancia funcional de la administración pública estatal porque, por un lado, el Decreto delimita de manera clara las funciones en su régimen interno para combatir la epidemia:
  - i) A través de la Secretaría de Salud que puede ordenar cuarentenas que limitan la libertad de tránsito de las personas<sup>258</sup>, por lo que esa autoridad de salubridad local es la que implementará, como medida de control, prevención y vigilancia de la epidemia, los filtros sanitarios como mecanismos de reducción de movilidad;
  - ii) Con el apoyo de las áreas de Protección Civil<sup>259</sup> para cumplir en esos filtros sanitarios las medidas de seguridad que el Ejecutivo emitió para gestionar la emergencia por desastre sanitario por COVID-19.

<sup>257</sup> Véase artículos 73, fracción XVI, 120 y 128 de la Constitución General.

<sup>258</sup> Véase artículo 26, fracción III, de la Ley Orgánica APECZ; 3º, 4º, fracción XIII, 12, apartado A, fracciones V y IX, Apartado B, fracciones I y VI, 277, de la Ley ES.

<sup>259</sup> Véase artículos 10, fracción VII, 16 y 40 de la Ley de Protección Civil Local.

- iii) A través de la Secretaría de Seguridad Pública<sup>260</sup> como las competentes para garantizar la seguridad de las personas en situaciones de riesgo, así como la seguridad de las vías de tránsito si se requiere limitar los desplazamientos vehiculares, respectivamente.
- iv) Finalmente, el acto reclamado cumple sustancialmente el principio de certeza competencial reglamentario en la aplicación de las sanciones, porque el Decreto remite de manera clara a la ley a aplicar, previo procedimiento de la autoridad competente que deberá observar conforme a la política pública de implementación que tiene por objeto cumplir la perspectiva de derechos humanos para evitar sanciones ilegales, excesivas o inusuales.

310. En suma, si bien no existe ninguna norma que establezca de manera expresa que el Ejecutivo del Estado, entre sus facultades, tendrá el poder de «limitar la libertad de circulación en casos de emergencia sanitaria para proteger la salud», lo cierto es que la reserva legal de la salubridad general es suficiente para demostrar en forma general y abstracta la «atribución implícita, obvia, necesaria y reglada» que tiene como poder ejecutivo, por los diferentes deberes constitucionales y legales, para prevenir, controlar y vigilar la epidemia en su régimen de salubridad local, por lo que puede configurarse de manera válida la atribución inherente de la reglamentación administrativa para limitar en forma transitoria y proporcional la libertad de circulación para cumplir y hacer cumplir las medidas obligatorias del Consejo GS sobre reducción de movilidad que le corresponde establecer y ejecutar como entidad federativa.

**b) *Publicidad***

311. La Oficina de ONU-México señala que las medidas de emergencia deben «emitirse mediante el proceso administrativo o legislativo más apropiado, por ejemplo, mediante un Decreto publicado en el periódico o gaceta oficial, especificando la facultad legal de la autoridad para emitirlas».

312. En el caso, el acto reclamado fue autorizado con las formalidades debidas de publicidad oficial de los actos administrativos, en donde además es público y notorio que, a partir de las recomendaciones de ONU-México, el Gobierno Estatal como lo señaló en la audiencia de alegatos lo ha «difundido ampliamente, se ha dado el tiempo apropiado para que el público se familiarice con las medidas», a

---

<sup>260</sup> Véase artículo 23, fracción I, de la Ley Orgánica APECZ;

fin de «cumplir el principio de gradualidad y proporcionalidad en la imposición de las sanciones». Los propios *amicus* que cuestionan el acto reconocieron que no han tenido conocimiento de aplicaciones abusivas del Decreto.

313. De acuerdo con lo anterior, la responsable ha desarrollado una buena política de difusión del Decreto, a partir de «dos comunicados de prensa y difusión en redes sociales como un buen apoyo para dar a conocer las decisiones adoptadas»<sup>261</sup>, sin perjuicio de que deba implementar en forma permanente una adecuada y oportuna política de comunicación social con perspectiva de derechos humanos para concientizar e informar a la población de las alertas necesarias que deban difundirse en forma accesible y sencilla, para que las personas asuman sus riesgos de movilidad para garantizar el derecho a la información pública en esta situación de emergencia.

314. Este Tribunal CL advierte, no obstante, que en la implementación de la publicidad debe observar los *Principios de Limburg* para hacer «más *accesible* el Decreto», por lo que debe facilitar su comunicación a personas con discapacidad visual y realizar campañas más focalizadas con perspectiva de derechos humanos para concientizar a la población de sus deberes en la situación actual, entre otras medidas de mayor publicidad y accesibilidad. Esta omisión no hace inválido el acto reclamado, sino que lo complementa con mayor certeza legal de publicidad en función de la interpretación pro persona que prevé como obligación reforzada el contenido del propio Decreto, por lo que este Tribunal CL advierte tal omisión para que la responsable observe esta precisión que el *ombusman local* podrá supervisar en ejecución de sentencia.

### c) *Transitoriedad*

315. La ONU-México, además, señala que las medidas restrictivas de derechos durante la pandemia por coronavirus deben ser «limitadas en ámbito de aplicación y duración», tal como lo indican los estándares convencionales.

316. En ciertos argumentos de algunos *amicus curiae* se advierte que consideran el Decreto vago e impreciso por la temporalidad general. Pues

---

<sup>261</sup> Véase Documento de Trabajo elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Directrices de derechos humanos para medidas de emergencia durante la pandemia COVID-19 en México*, 29 de abril de 2020, disponible en la red:

[[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)].

bien, el acto reclamado tiene una duración transitoria para la emergencia sanitaria, pero esta generalidad determinada por la situación de fuerza mayor es, por razones científicas, sin fecha cierta en cuanto a su conclusión. Ello es así, pues por más precedibilidad de la ciencia epidemiológica que hace pronósticos más o menos ciertos de las diferentes fases, lo cierto es que la situación de la gestión de la epidemia es en cierta medida inevitable e incierta, tal como lo ha dicho la ciencia, por ello no se puede cuestionar el acto de autoridad de ilegal, más aún cuando es un hecho público y notorio que el Ejecutivo Estatal, en diferentes declaraciones públicas ha afirmado que las medidas se irán levantando, ampliando o corrigiendo según el contexto, riesgos y situación concreta de cada municipio, porque también le interesa al Ejecutivo reactivar de nuevo al Estado en sus diferentes sectores públicos, sociales, económicos y privados, pero hoy la prioridad contextual es la salud pública en esta fase de mayor contagio<sup>262</sup>.

d) *Igualdad*

317. El acto reclamado reúne la característica de la «igualdad ante la ley» no solo por ser general, impersonal y abstracta (no es ninguna ley privativa<sup>263</sup>), sino también porque presenta objetivos y finalidades de limitar, a todos por igual, las actividades no esenciales para no perjudicar a la generalidad de la población y permite, por excepción, otras situaciones justificadas para poder movilizarse sin restricciones (véase artículo 3º, fracción V, del Decreto). En tal sentido, los destinatarios de las normas son todas las personas que deben reducir su movilidad por no realizar una actividad esencial, en donde si bien el Derecho epidemiológico, internacional, nacional y local, define en forma más restrictiva a las «personas contagiadas, enfermas o sospechosas», lo cierto es que en una cuarentena o aislamiento social, según la OMS y los Principios de *Siracusa* y *Limburg*, se puede limitar la libertad de circular a todas las personas que puedan poner el riesgo la salud pública. Luego, el Decreto no establece «prohibiciones absolutas ni categóricas» que implican tratos desiguales que generen arbitrariedad en los casos concretos.

318. Hemos visto en el debate público, por ejemplo, que existen casos en donde se piensa que alguien no daña a la salud pública por irse a bañar a la playa, o bien, que salir a correr no es peligroso; o que hacer

---

<sup>262</sup> Véase noticias, comunicados de prensa e información del Reporte Covid-19, disponible en la red: [<https://coahuila.gob.mx/2>].

<sup>263</sup> Véase artículo 13 de la Constitución General.

una reunión familiar en casa no daña a nadie; o ir a un paraje solitario para tener salud mental tampoco daña a los demás. Incluso, hemos constatado como hecho notorio que las principales aglomeraciones en algunos municipios se da por la compra de cerveza los fines de semana y tal circunstancia ni siquiera se ha limitado<sup>264</sup>.

319. Pero el asunto para determinar la justificación de la restricción a la movilidad reside en que, en situaciones de excepción y según la fase de la pandemia, la mayor o menor circulación de las personas puede afectar con mayor intensidad al interés general de conservar la salud de todos, si no se respeta las medidas de sana distancia que son obligatorias para todos.

320. El principio de igualdad ante la restricción temporal implica un esfuerzo solidario de todos, porque si cada quien piensa que no hace daño por ejercer su libertad en un lugar solitario, quizá la suma de varias libertades que no respeten la restricción, que es en beneficio de todos, termine perjudicando a todos por igual, incluyendo al propio libertario no-fraterno.

321. Es probable, si la ciencia así lo indica, que ir una sola persona a bañarse a la playa no genera ningún daño directo, real o inminente a la salud pública, pero si todos salimos a hacer lo mismo es claro que, en un lugar público, se puede congregarse un número masivo de personas que pueden verse perjudicadas en su salud que termine con un brote del coronavirus, cuando la recomendación para salir lo más pronto de esta crisis radica en la solidaridad de todos de quedarnos en casa y en aislamiento los que tengan esa posibilidad por la actividad no esencial.

322. Luego, la protección igualitaria de la ley obliga a todos a respetar las limitaciones igualitarias para no dañar ni poner en peligro a los demás. Solo las personas que realizan actividades esenciales o los que demuestren otras situaciones justificables conforme al Decreto que amplían la libertad a los casos concretos excepcionales (que es imposible de prever siempre porque la realidad supera la situación abstracta), tienen derecho a circular libremente con las modalidades de sana distancia que decretó la autoridad federal, la OMS y el gobierno local (uso de tapabocas, por ejemplo).

e) ***Es antidiscriminatoria***

---

<sup>264</sup> Véase nota en la red:  
[<https://bajio.telediario.mx/nacional/pese-covid-19-hacen-largas-filas-en-saltillo-para-comprar-cerveza-o>].

323. Según la OMS, las medidas restrictivas pueden «tener un profundo impacto negativo en las personas, comunidades y sociedades al detener casi por completo la vida social y económica. Dichas medidas afectan de forma desproporcionada a grupos desfavorecidos, incluidas las personas en situación de pobreza, migrantes, desplazados internos y refugiados, quienes con frecuencia viven en condiciones de hacinamiento con pocos recursos y dependen del trabajo diario para su subsistencia», por lo que es importante que el Ejecutivo Estatal, entre otras prioridades, tome en cuenta el *Plan ACNUR contra el COVID-19*<sup>265</sup> para atender a las personas en movilidad humana dentro de su territorio estatal y conforme a su política pública de *Ciudades Solidarias del Programa Estatal de Derechos Humanos 2019-2023*, para atender esta situación emergente con medidas afirmativas que resulten adecuadas y oportunas para proteger a las personas migrantes y refugiadas en situación de mayor vulnerabilidad conforme a los estándares interamericanos<sup>266</sup>.

324. La OMS señala que en «aquellos países en los que se han introducido medidas generalizadas de distanciamiento físico y restricciones de movimiento a nivel de la población, existe la necesidad urgente de planificar una transición gradual para salir de dichas restricciones de una forma que permita la contención sostenible de la transmisión a bajo nivel y, al mismo tiempo, la reanudación de algunas partes de la vida económica y social, a la que se debe dar prioridad con un cuidadoso equilibrio entre el beneficio socioeconómico y el riesgo epidemiológico. Sin una planificación cuidadosa, y en ausencia de capacidades de salud pública y atención clínica ampliadas, es probable que el levantamiento prematuro de las medidas de distanciamiento físico genere un rebrote incontrolado de la transmisión de la COVID-19 y una segunda oleada de casos amplificada».

325. Luego si conforme a la ONU-México las «medidas de emergencia no se aplicarán de manera discriminatoria», es claro, que el Ejecutivo del Estado, por su omisión reglamentaria en el Decreto de medidas a favor de grupos vulnerables en situación de mayor desventaja por la inmovilidad, debe ir atendiendo estas medidas con políticas afirmativas para garantizar mayor igualdad a la hora de reactivar las actividades dentro de la comunidad más afectada, conforme a la perspectiva de derechos humanos que implementa en la aplicación del Decreto. Esta medida se determina con base en el criterio que, por tutela judicial efectiva de intereses jurídicos, legítimos y difusos, tiene por

<sup>265</sup> Disponible en la red: [[www.acnur.org](http://www.acnur.org)].

<sup>266</sup> Véase CIDH, Movilidad humana: estándares interamericanos, disponible en la red:

[<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>].

objeto la acción de inconstitucionalidad (*véase* párrafos 46 a 49) para que en ejecución de sentencia se supervise por este Tribunal, a iniciativa del *ombusman local*, el cumplimiento de este criterio, sin que dicha omisión implique la invalidez del Decreto porque solo se complementa el mismo en función de la regla que obliga en el mismo a observar los mayores estándares de protección a las personas y sus derechos fundamentales.

f) ***Objetividad***

326. La parte actora sostiene que las medidas restrictivas de movilidad no están sustentadas en evidencia científica, lo cual es un argumento respaldado por algunos *amicus curiae* que demandan plena objetividad y certeza de la limitación de la libertad afectada.

327. La ONU-México señala:

“Las medidas se justifican bajo el principio de necesidad siempre que exista evidencia científica de su eficacia para prevenir y tratar la pandemia. En ausencia de evidencia confirmada, pero sí probable, las medidas serán relevantes para evitar daños potenciales. Por el contrario, aquellas medidas de emergencia ineficaces científicamente y que se basen en prejuicios y estigmatización de ciertos grupos y poblaciones no cumplen con el principio de necesidad y serían contrarias, también, al principio de no discriminación<sup>267</sup>”.

328. Por la novedad del coronavirus, la OMS reconoce el «principio de *evidencia disponible*» según el cual las medidas a implementar deben basarse en los datos ciertos que hasta el momento se tengan por los expertos para prevenir y evitar mayores riesgos a la salud, vida e integridad. Con base en este principio, la OMS dicta sus directrices técnicas<sup>268</sup>. En una de ellas se dice que:

“Una de las intervenciones más importantes y eficaces en la respuesta de salud pública ante cualquier evento es comunicar de manera proactiva lo que se sabe,

---

<sup>267</sup> Véase Documento de Trabajo elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Directrices de derechos humanos para medidas de emergencia durante la pandemia COVID-19 en México*, 29 de abril de 2020, disponible en la red:

[[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>268</sup> Véase OMS, “Orientaciones técnicas sobre el nuevo coronavirus (2019-nCoV)”, disponible en la red:

[<https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>].

lo que no y lo que se está haciendo para tener más información, con los objetivos de salvar vidas y reducir al mínimo las consecuencias adversas<sup>269</sup>”.

329. Pues bien, lo que hasta ahora se sabe por el hecho notorio en todos los países que combaten esta pandemia, es que las «medidas generalizadas de distanciamiento físico a nivel de la población y restricciones de movimiento para frenar la propagación y poner en marcha otras medidas de control», son fundamentales y necesarias de «adoptar y adaptar», según la OMS, para contener y mitigar los efectos nocivos de la pandemia por coronavirus.

330. Luego si el acto reclamado se emitió durante la fase tercera declarada por la autoridad de salud nacional, como la de mayor propagación del virus, es claro que existen datos objetivos, contextuales y ciertos de que las medidas de reducción de movilidad están plenamente justificadas por la evidencia local disponible: existen casos confirmados, letalidades evidenciadas y el ascenso en la actualidad de la curva de contagio a aplanar en el contexto público y notorio.

331. No existe especulación. En Coahuila está presente el coronavirus, existen muertes y se está acelerando la propagación. Por ejemplo, hace un par de semanas la autoridad local exhortó a la población a cuidar a la niñez y recomendó no salir a festejar a los menores para no celebrar su día con reuniones o conglomeraciones (30 de abril). El resultado después de los 14 días (que ordinariamente se presenta la enfermedad), revela que hoy, en los últimos días tres días, existen 19 menores contagiados cuando no se habían presentado esa curva de contagio por ese perfil de edad. Esos son datos reales que evidencian la legitimidad del acto: no se debe circular en la medida de lo estrictamente necesario, para no poner en riesgo a personas como los menores<sup>270</sup>, a menos que se pretenda argumentar la licencia de poner en riesgo la vida de la niñez por la libertad absoluta de circular para festejar a los menores como si estuviéramos en un contexto de normalidad, sin riesgo sanitario.

g) ***Predecibilidad***

332. El acto reclamado cumple con la naturaleza de la «ley predecible», doctrina de la Corte IDH que ha importado del precedente

---

<sup>269</sup> Véase OMS, *Comunicación de riesgos y participación comunitaria (RCCE) en la preparación y respuesta frente al nuevo coronavirus de 2019 (2019-nCoV). Orientaciones provisionales (26 de enero de 2020)*, disponible en la red:

[<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/330860/9789240001039-spa.pdf>].

<sup>270</sup> Véase información oficial del Gobierno del Estado de Coahuila, disponible en la red.

europeo, pues este Tribunal CL advierte que el acto reclamado define con precisión que la movilidad se reduce exclusivamente a las actividades no esenciales que la autoridad nacional ha suspendido en forma expresa para los fines de salvaguardar la salud pública. Nadie puede sentirse incierto en su movilidad porque la autoridad nacional ha enlistado en forma clara las actividades esenciales que no se han interrumpido y, por ende, toda actividad no esencial está restringida.

333. E incluso: el Decreto permite bajo el principio pro persona establecer con la participación ciudadana otras situaciones justificadas para poder movilizarse, a partir del criterio de sana distancia que en todo caso se debe observar conforme a la doctrina judicial alemana (*véase* párrafo 142).

334. En tal sentido, no tiene razón el cuestionamiento de los *amicus* que afirman que las «otras situaciones excepcionales» para justificar la movilidad de las personas son «ilegales por inciertas o impredeciable», pues en realidad la norma está destinada para ampliar la libertad de movilidad y, por ende, la permisión no implica ninguna prohibición en perjuicio de la dignidad de las personas.

335. Por el contrario, el acto reclamado está lo suficientemente redactado con predecibilidad en beneficio de la libertad de movilidad (*pro libertatis*), porque reconoce la actividad esencial para circular, e incluso, aquella que adicionalmente pueda justificarse con base en la política de implementación que garantizará la participación ciudadana y el diálogo permanente con la comunidad para ampliar la libertad sin poner en riesgo la salud de las personas, sobre todo para no perjudicar indebidamente a las personas que, por su falta de movilidad, pueden verse más afectada por su situación de víctima o de vulnerabilidad, por lo que el Estado debe prever mayores garantías de prestación de movilidad, seguridad y asistencia social, para garantizar sus derechos más básicos en este contexto de epidemia.

336. El Ejecutivo del Estado, por tanto, para darle una mayor predecibilidad concreta al Decreto debe tener en cuenta la recomendación de la ONU-México que debe vincular su actuar en la implementación de su política pública de aplicación con perspectiva de derechos humanos, al decir:

“Las autoridades involucrarán a la sociedad en la emisión, diseño y revisión de medidas de emergencia, así como estar abiertos a retroalimentación al respecto. Esta participación es particularmente relevante cuando las medidas pueden

afectar los derechos de quienes previamente a la pandemia ya eran víctimas de violaciones a derechos humanos o forman parte de un grupo vulnerable<sup>271</sup>.

**h) *Uso razonable de la fuerza pública***

337. Una de las principales preocupaciones de la sociedad civil que compareció en *amicus curiae* reside en el abuso de la fuerza pública. Esto es: que las autoridades, a pretexto de la situación de emergencia sanitaria, puedan cometer abusos de detenciones arbitrarias o usos desproporcionales de la fuerza pública en los filtros sanitarios, en el cierre de carreteras o las sanciones a imponer.

338. La ONU-México ha dicho sobre este tema:

“La vigilancia policial con un enfoque de seguridad ciudadana y proximidad social es una buena práctica en respuesta a la pandemia. Por el contrario, medidas como el uso de la fuerza sin controles civiles adecuados y la militarización de la seguridad, de los esquemas de protección de la asistencia sanitaria y de la implementación de las medidas de seguridad deben analizarse cuidadosamente bajo el principio de proporcionalidad”.

339. En gran medida algunos *amicus* tiene un papel legítimo de personas defensoras de derechos humanos<sup>272</sup>, por lo que expresaron su preocupación legítima del uso desproporcional de la fuerza. En este juicio constitucional, sin embargo, quedó demostrado como hecho público y notorio (*véase* audiencia de alegatos) que durante la implementación gradual del Decreto se han hecho solo apercibimientos, sin multas y sin detener ni ejercer actos de abuso de las fuerzas de seguridad pública, porque en ningún caso el Decreto autoriza el arresto o la detención de las personas por las infracciones al mismo.

340. Luego la capacitación que el Ejecutivo del Estado implementa a los que van a operar los controles sanitarios conforme a la política pública que realiza bajo la asesoría técnica de la Academia IDH y la vigilancia del *ombusman local*, son garantías de política pública, adecuadas y pertinentes para prevenir actos de arbitrariedad.

---

<sup>271</sup> Véase Documento de Trabajo elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Directrices de derechos humanos para medidas de emergencia durante la pandemia COVID-19 en México*, 29 de abril de 2020, disponible en la red:

[«[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>272</sup> Véase Comunicado del Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios” A. C., de 28 de abril de 2020, disponible en su red social: @FrayJuanLarios.

341. Por lo tanto, el acto reclamado es legal porque no genera un uso indebido de la fuerza por la garantía de política pública a implementar. En todo caso un acto de autoridad puede ser ilegal si se usa en forma desproporcional la fuerza policiaca, pero eso dependerá de la situación concreta y no de la referencia abstracta del Decreto.

342. Incluso, este Tribunal CL advierte que la aplicación del Decreto no ha generado tampoco interpretaciones arbitrarias ni abusos ni desvíos de poder que no permitan ejercer otras libertades que son necesarias en este período de emergencia y que, sin duda, se cancelarían por la indebida prohibición de circular con sana distancia. Es público y notorio, por ejemplo, que uno de los movimientos más legítimos de defensa de los derechos humanos en el estado, como lo es la lucha de las personas desaparecidas, el día de ayer (10 de mayo) protestaron las madres de hijos desaparecidos con sana distancia en un parque público en Torreón<sup>273</sup> y realizaron en Saltillo<sup>274</sup>, así mismo, una protesta con vehículos (caravana) sin aglomerarse<sup>275</sup>, situación que es relevante destacar porque justamente casos similares fueron prohibidos en España (véase párrafo 148) y que aquí se permiten sin ninguna restricción indebida.

343. No obstante ello, el gobierno estatal debe tener en cuenta como criterio de uso de la fuerza lo expresado por el vocero oficial, al decir:

“No tenemos plan alguno de militarizar la respuesta de salud pública, no se va a implantar toques de queda, estados de excepción, ni se va a usar la fuerza pública como mecanismo de coerción. Las intervenciones de salud pública que diseñó el Gobierno de México fueron cuidadosamente diseñadas para que restringieran las actividades que hacen que las personas salgan de casa, una persona en general puede salir por muchas razones de la casa pero hay 3 que son las principales: Trabajo, Escuela o Recreación. En la medida de que no salgan estarán más y mejor protegidos<sup>276</sup>”.

344. En suma, este Tribunal CL considera que el Ejecutivo debe desarrollar una adecuada capacitación y control estricto y proporcional de la fuerza pública para evitar excesos de poder policial, por lo que a la hora de implementar el Decreto debe seguir en forma vinculante

---

<sup>273</sup> Disponible en la red: [<https://vanguardia.com.mx/articulo/nada-que-celebrar-madres-de-fuundec-denuncian-falta-de-busquedas-efectivas>].

<sup>274</sup> Disponible en la red: [<https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1701435.marchan-en-caravana-de-autos-madres-de-desaparecidos-en-saltillo.html>].

<sup>275</sup> Véase Comunicado de la “IX Marcha por la Dignidad Nacional”, 10 de mayo de 2020, disponible en las redes sociales: @FrayJuanLarios, @FUUNDEC.

<sup>276</sup> Véase Reporte Diario de Covid-19, 4 de mayo de 2020, disponible en la red: [<https://coronavirus.gob.mx/>].

conforme al principio pro derechos las recomendaciones que la ONU-México realiza sobre el uso de la fuerza dentro de la emergencia sanitaria<sup>277</sup>, sin perjuicio de sus facultades ordinarias o extraordinarias que debe ejercer en el marco de la pandemia.

**i) *Política pública con enfoque de derechos humanos***

345. Este Tribunal CL advierte que la responsable emitió en forma pública, con la asistencia técnica de la Academia IDH<sup>278</sup>, una política pública emergente para aplicar con perspectiva de derechos humanos el Decreto<sup>279</sup> que precisó en su informe justificado y en la audiencia de alegatos.

346. Esta política es una garantía de implementación que se basa en el propio contenido del Decreto que exige la aplicación de los estándares de derechos humanos, pero concretiza acciones que deberán ser implementadas para *i)* capacitar de manera adecuada a los operadores de las restricciones de movilidad; *ii)* imponer las sanciones en forma legal y proporcional; *iii)* garantizar la participación ciudadana; *iv)* evaluar y monitorear; *v)* supervisar la actuación de la autoridad mediante la colaboración del personal del *ombusman local* que facilitará el derecho a la queja ciudadana por medios digitales y supervisará el cumplimiento del Decreto.

347. Por lo tanto, por la garantía interamericana de implementar políticas públicas con enfoque de derechos humanos<sup>280</sup> que el Ejecutivo del Estado se ha obligado a desarrollar conforme a su Programa Estatal de Derechos Humanos 2019-2023<sup>281</sup>, por un principio de rendición de cuentas, acceso a la información y control, el Ejecutivo Estatal deberá generar de manera oportuna y accesible la información necesaria para facilitar a la ciudadanía los resultados de esta política pública.

---

<sup>277</sup> Véase Documento de Trabajo elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Directrices de derechos humanos para medidas de emergencia durante la pandemia COVID-19 en México*, 29 de abril de 2020, pp. 8ss., disponible en la red:

[[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>278</sup> Véase en la red: [<https://www.academiaidh.org.mx/>].

<sup>279</sup> Véase POE, núm. 37, t. CXXVII, 8 de mayo de 2020, p. 18.

<sup>280</sup> Véase CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, disponible en la red:

[<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>].

<sup>281</sup> Véase Programa Estatal de Derechos Humanos 2019-2023, POE, t. CXXVII, núm. 14, 18 de febrero de 2020.

348. Para tal efecto, este Tribunal CL, en ejercicio de su función de control pleno y efectivo de la tutela de sus sentencias<sup>282</sup>, estima necesario como garantía de cumplimiento que la CDHEC pueda llevar en forma sumarísima y con el debido proceso de ejecución de la sentencia ante este Tribunal, los actos de observancia de los criterios judiciales que aquí se sostienen para determinar una debida actuación de las autoridades encargadas de aplicar el Decreto, como una garantía de la tutela judicial efectiva que implementa «los medios necesarios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones judiciales».

**j) Sanciones no excesivas o inusuales**

349. El Decreto es legal en cuanto el *principio de sanciones desproporcionales*, en tanto no contempla ninguna «sanción excesiva o inusual», porque solo se advierte apercibimientos, amonestaciones y multas conforme a las leyes que rigen la actuación administrativa de la autoridad estatal que prevé el Decreto en forma expresa, sin perjuicio de que este Tribunal pueda revisar la proporcionalidad de la sanción en los casos concretos en ejecución del cumplimiento de los criterios de esta sentencia.

350. En cierta medida algunos *amicus* consideran que la multa debe eliminarse por una perspectiva de menor uso del derecho sancionador administrativo, pero este Tribunal CL advierte que la definición de una multa es legal por estar prevista en forma previa en las disposiciones legales aplicables. En todo caso, la discreción de eliminar una multa le corresponde al Ejecutivo por ser una esfera propia de su política emergente que el juez no puede imponer por el principio de deferencia a las cuestiones de política reglamentaria. Los jueces competentes podrán controlar en el caso concreto si existe una multa excesiva, innecesaria o desproporcional y este Tribunal CL podrá conocer, en ejecución de sentencia, si se cumple con los estándares aquí desarrollados.

**d.3. Es legítima**

351. Los tribunales debemos confrontar la validez de una restricción con la finalidad constitucionalmente aceptable, explícita o implícita, que implique además un deber de la autoridad a salvaguardar. Es decir, la pregunta es ¿si el Decreto tiene un fin lícito para restringir la libertad de circulación? En el caso existen finalidades explícitas de limitación de la libertad de circulación en los Principios de *Siracusa* y de *Limburg* para «prevenir y controlar las epidemias» con restricciones que puedan hacer frente a una «grave amenaza a la salud de la población o de

---

<sup>282</sup> Véase artículo 154, fracción II, de la Constitución Local.

alguno de sus miembros y deberán estar encaminadas específicamente a impedir enfermedades o lesiones o a proporcionar cuidados a los enfermos y lesionados».

352. La respuesta, por tanto, debe analizar, en forma abstracta y concreta, los fines constitucionalmente aceptables que se pueden fundar en una ley para limitar el derecho a circular por razón de proteger ciertos derechos, bienes o funciones que resulten más fundamentales por su inderogabilidad<sup>283</sup>, además de que el Decreto debe guiarse en forma congruente bajo esa finalidad o finalidades delimitadas.

353. A nuestro juicio, la reducción a la movilidad tiene una finalidad legítima en una emergencia sanitaria por el cumplimiento de tres deberes «expresos, inderogables y necesarios a tutelar»: *i*) la salud; *b*) el orden público; y *c*) la fraternidad.

*a) La salud pública*

354. Ha quedado claro que la salud pública es causa legal que subordina la libertad de circulación. Nadie tiene derecho a poner en riesgo grave la salud ni la vida de los demás por su libertad de circular en forma absoluta y sin necesidad en esta emergencia sanitaria.

355. En Coahuila, la situación actual de la pandemia por COVID-19 exige proteger y preservar la salud de toda persona que reside en él, por los riesgos reales, graves e inminentes que, con la evidencia disponible, genera una mayor propagación del virus.

356. Por tanto, el Ejecutivo tiene plena justificación de limitar la movilidad de las personas que no realizan actividades esenciales para mitigar la epidemia y, en su caso, si existe una situación excepcional justificada que en principio no esté amparada por la libertad de circular en el Decreto, las personas pueden acudir ante el Ejecutivo para plantear su excepcionalidad que, en su caso, el *ombusman* podría reclamar ante este Tribunal CL para revisar su constitucionalidad en ejecución de sentencia.

*b) El orden público*

357. Ha quedado claro que el orden público es causa legal que subordina la libertad de circulación.

---

<sup>283</sup> Véase los *Principios de Siracusa* (párrafos 25, 26 y 27).

358. Los controles de los filtros sanitarios y las limitaciones a la circulación vehicular, por tanto, son razonables para reducir la movilidad de las actividades no esenciales porque tienen por objeto evitar mayores riesgos a la seguridad de las personas a la hora de transitar.

359. En todo caso, el *ombusman local* en ejecución de sentencia podrá plantear situaciones concretas que pueden ser arbitrarias en la indebida aplicación del Decreto, si existe causas fundadas de orden público que no justifican conforme a los criterios de esta ejecutoria alguna restricción o suspensión de movilidad.

c) ***La fraternidad v. libertad***

360. La fraternidad es el valor que se debe interpretar en forma prioritaria para revisar la proporcionalidad de la restricción a la libertad personal.

361. Los deberes de solidaridad en situaciones de emergencia que son causas legales previstas por ley convencional para delimitar los derechos y libertades de circulación, son razones que justifican de manera necesaria el Decreto para reducir la movilidad.

362. Si cada persona en esta situación de emergencia pretende hacer valer su libertad absoluta de circular, sin restricción alguna, es claro que daña o pone en peligro potencial a todos los demás. Luego al tratarse de una situación transitoria, delimitada y razonable, la fraternidad es un valor que debe prevalecer frente a cualquier interés particular de movilizarse o desplazarse, sin causa justificada.

363. El valor de la libertad, por ende, debe ceder al deber de fraternidad que en momentos de mayor protección colectiva tenemos con el bienestar general, pero tratando de equilibrar que no se anulen o menoscaben las libertades más básicas que pongan en riesgo a la comunidad. No se trata de instaurar ni justificar un estado que más que de emergencia sanitaria sea una ley de sitio arbitraria, irracional y de carácter permanente en perjuicio de nuestras libertades fundamentales, menos aún la libertad de expresión e información<sup>284</sup> que puede cuestionar situaciones de movilidad que sean necesarias de justificar.

---

<sup>284</sup> Véase Comunicado de Prensa R58 /20 de Relatorías Especiales para la Libertad de Expresión: *COVID-19: Los gobiernos deben promover y proteger el acceso y la libre circulación de la información durante la pandemia - Expertos internacionales*, Ginebra / Washington / Viena (19 de marzo de 2020).

364. Por ejemplo, la semana pasada el Ejecutivo del Estado emitió restricciones de movilidad para evitar conglomeraciones en los panteones por la celebración del día de la madre, por lo que sin prejuzgar sobre su proporcionalidad lo que importa aquí es destacar su carácter general dentro de este contexto de limitación por igual: todos tenemos la restricción de no acceder a los panteones para celebrar el día de las madres para evitar conglomeraciones que perjudiquen a las madres adultas mayores, pero el propio Decreto permite hacer las excepciones de salidas justificadas y conforme a la política pública publicada, el Ejecutivo estará realizando una consulta pública para ir definiendo esas justificaciones para facilitar la libertad de circulación con causa justificada.

365. Pues bien, el ejemplo del día de las madres en donde el Ejecutivo en días pasados exhorto a la población para no celebrarlo con reuniones o conglomeraciones que pongan en riesgo a las madres adultas mayores por ser parte de una categoría vulnerable, también puede ser trasladable a las situaciones de los menores que hoy resultaron contagiados en el contexto del día de la niñez. Por el deber de fraternidad hacia las madres adultas que son un grupo vulnerable por su edad y por el deber de proteger a la niñez también, las personas no tienen derecho a alegar en forma absoluta su libertad de circular, entre otras situaciones no esenciales e injustificadas como lo pueden ser la reunión familiar que es un derecho tan básico que hoy debe limitarse si no es una actividad esencial porque pone en riesgo a los demás.

#### ***d.4. Es idónea, útil y necesaria***

366. Las restricciones a la movilidad además de legales y legítimas, deben ser adecuadas, útiles y necesarias conforme a la cláusula universal de limitación de los derechos para «proteger a los demás y las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática»<sup>285</sup>.

367. La idoneidad, utilidad y necesidad de las restricciones deben examinarse a partir de dos cláusulas: la actividad esencial y la reducción de movilidad.

##### **a) *La cláusula de la actividad esencial***

368. La actividad esencial durante la emergencia está delimitada por las medidas obligatorias de la autoridad nacional de salud.

---

<sup>285</sup> Véase los *Principios de Siracusa* (párrafo 10).

369. La movilidad injustificada de personas que no realizan actividades esenciales, por tanto, son situaciones que ponen en peligro la salud pública por el riesgo que representa la circulación del virus en la medida en que más personas están movilizadas. No existe arbitrariedad del Decreto porque solo se limita actividades no esenciales.

370. Luego conforme a la evidencia disponible las medidas de reducción de contacto social que se generan por la movilidad de las personas, resultan adecuadas, útiles y necesarias en esta etapa de la pandemia de mayor propagación del coronavirus por la prueba del daño o riesgo, real e inminente. Son idóneas porque a menor movilidad menor propagación del virus conforme a la tendencia global de restricción de la libertad de circular por la recomendación internacional del distanciamiento social; son útiles porque en la medida en que se mitiga la propagación los servicios de salud no se saturan en forma excesiva y, por tanto, se puede gestionar de una mejor manera el beneficio del servicio sanitario en los hospitales; son necesarias las restricciones porque, de no hacerlo así, se pueden generar situaciones de mayor propagación que generen una mayor mortalidad en la población causando un estado de mayor necesidad que se puede evitar.

**b) *La cláusula de la reducción de movilidad***

371. De acuerdo con el Observatorio para la Contención del COVID-19 en América Latina<sup>286</sup>, Coahuila tiene un Índice de Política Pública ajustado por tiempo y movilidad del 32.7, frente al 49.8 de Nuevo León, que es la mejor estrategia de reducción. En las muertes per cápita, Coahuila tiene como indicador el 13 por ciento, en comparación del 46.2 de la Ciudad de México y el 63.8 de Baja California que tienen una tasa de movilidad de 37.2 y 39.9, respectivamente.

372. Las reglas de la lógica indican con la evidencia disponible que los estados que no disminuirán su índice de movilidad tendrán una mayor tasa de morbilidad que, a su vez, puede aumentar la tasa de letalidad.

373. Luego si las personas que no realizan actividades esenciales reducen aún más el indicador de movilidad durante esta fase de mayor contagio, la estrategia de la restricción puede salvar vidas, evitar menos enfermos y reducir los costos de servicios sanitarios y sociales que producen los contagios masivos.

---

<sup>286</sup> Disponible en la red: «<http://www.obscontencovid.info/>».

374. En consecuencia, carecen de razón las observaciones de algunos *amicus curiae* que consideran que no es útil ni necesaria la medida porque Coahuila ha reducido significativamente su movilidad antes del Decreto, ya que aún cuando se ha reducido la movilidad por las acciones del Ejecutivo, los datos disponibles indican hoy lo contrario porque es una situación cambiante en función de la propia movilidad humana<sup>287</sup> y en realidad, por tanto, no estamos en el mejor indicador de movilidad y aún cuando así fuera el hecho de aplanar la curva mediante una buena política de reducción de movilidad es, a juicio de este Tribunal CL, necesaria en esta fase de mayor contagio, más aún que esté amparada legalmente por el Decreto del Ejecutivo que autoriza las medidas restrictivas porque resulta fundamental salvar vidas, evitar contagios y prevenir riesgos graves a la vida.

375. Si una sola persona se salva porque los demás dejamos de circular innecesariamente, es claro que la norma de restricción de movilidad está plenamente justificada por idónea, útil y necesaria para controlar los efectos de la epidemia. Ese objetivo necesario se cumple con el Decreto. Permitir la movilidad en forma indebida solo potencia la posibilidad real de muerte de más personas.

#### ***d.5. Es estrictamente proporcional***

376. Las restricciones temporales a la movilidad, finalmente, deben ser estrictamente proporcionales, esto es, las medidas por reducción de circulación deben ser adecuadas para perseguir en forma proporcional los fines de atender la primacía de la salud pública bajo los principios de menor intervención lesiva y tutela prevalente de protección de derechos por medio de la ley del miedo sanitario.

377. Para examinar este criterio, a nuestro juicio, se deben considerar la prueba de la intervención mínima y la tutela preventiva, para continuar con esta política restrictiva mientras resulte idónea, útil y necesaria.

#### ***a) Es menos lesiva***

---

<sup>287</sup> Disponible en la red:  
 [«<https://vanguardia.com.mx/articulo/relajan-coahuilenses-cuarentena-sube-movilidad-social-pese-endurecer-confinamiento>»].

378. Para hacer efectivos sus mandatos prohibitivos, el Derecho tiene a su disposición diferentes medidas de apremio que legitimamente puede utilizar las autoridades conforme a la ley previa.

379. La multa y las amonestaciones por incumplir el mandato de reducir la movilidad en un caso de emergencia no se consideran altamente lesivas, si al final de cuentas se toma en cuenta que una mayor movilidad de personas, sin causa justificada, puede poner en riesgo grave la vida de un gran número de personas.

380. Por ende, la intervención mínima del derecho administrativo sancionador está demostrada porque, en forma hipotética y de manera legal, la autoridad podría hacer uso del arresto o del poder penal si configurara un ilícito de desobediencia a la autoridad, lo cual en el caso no se empleó por parte del Ejecutivo Estatal.

381. En perspectiva comparada, por ejemplo, existen países que incluso tienen una mayor permisión en la libertad de circulación, pero las infracciones a sus medidas extraordinarias pueden configurar delitos con penas privativas de libertad. En Coahuila la sanción administrativa impuesta no es coercitiva con el poder penal.

**b) *Es preventiva por riesgo real, grave e inminente***

382. La tutela preventiva de las medidas restrictivas por la ley del miedo sanitario, con o sin evidencia científica pero sí con datos objetivos disponibles, pueden motivar a que las autoridades estatales sanitarias emitan una serie de limitaciones que pudieran parecer arbitrarias por los temores a esta enfermedad que aún se desconoce su total propagación, pero que dependiendo de su resultado eficaz serán adecuadas y eficaces para proteger la salud de todos<sup>288</sup>. El caso de Nueva Zelanda es claro.

383. El asunto es que la eficacia de muchas restricciones se demostrarán después de su implementación y no necesariamente a la hora de su emisión, por lo que es importante tener el enfoque de los derechos humanos para equilibrar las medidas restrictivas con el valor de la dignidad humana a respetar en forma esencial, por lo que se debe abrir un permanente juicio de evaluación sobre la pertinencia de la restricción temática por la evaluación preventiva del peligro real, grave e inminente para corregir, aumentar, fortalecer o levantar la medida restrictiva.

---

<sup>288</sup> Véase los *Principios de Siracusa* que establecen que «toda medida responderá a un peligro real, claro, presente o inminente y no se podrán imponer simplemente por temor a un posible peligro».

384. Ha quedado claro que este tipo de pandemia tiene un alto grado de incertidumbre, pero existe la certeza que la mayor recomendación para aplanar la curva de la crisis sanitaria son los medios del aislamiento y distanciamiento social. Si bien todos nos podemos contagiar, nos contagiamos menos si permanecemos en cuarentena domiciliaria en tiempos de mayor brote del virus. La recomendación sanitaria de quedarse aislado es hasta ahora la principal vacuna contra el COVID-19 para evitar su desmedida propagación que, como lo hemos visto en China, Europa y Estados Unidos, genera situaciones fatales y colapsa los servicios de salud en perjuicio de la vida de las personas.

385. Por lo tanto, el Ejecutivo del Estado tomó la decisión de la reducción por el principio de prevención sanitaria ante los riesgos de salud que existen en el territorio estatal (*véase* párrafo 21), pero debe seguir evaluando estas medidas restrictivas conforme al «test de peligro real, grave o inminente» que, en cada caso debe justificar con las recomendaciones científicas y técnicas disponibles de la OMS, OPS, Consejo SG o buenas prácticas nacionales e internacionales para mitigar la pandemia bajo la primacía de la salud pública, a partir de las siguientes bases por lo menos:

- a) El peligro real debe ser evaluado de acuerdo con la fase de la epidemia, los resultados de las pruebas positivas, el número de personas contagiadas, la fase de reactivación necesaria, entre otros datos pertinentes.
- b) El peligro grave debe ser evaluado conforme a las tasas de morbilidad y letalidad, los perfiles de las personas contagiadas, los perfiles de las personas más vulnerables, entre otros datos pertinentes.
- b) El peligro inminente debe ser evaluado a partir de la disponibilidad de los servicios sanitarios que permitan atender, con calidad y con suficiencia hospitalaria, a todas las personas enfermas por COVID-19 para evitar el mayor padecimiento en su salud, entre otros datos pertinentes.

#### **d.6. Conclusiones constitucionales**

386. La restricción de la movilidad es proporcional porque cumple los requisitos formales y sustanciales de la ley cierta, clara y predecible, a fin de garantizar su debida competencia legal, publicidad, transitoriedad, igualdad, no discriminación, uso proporcional de la fuerza, predecibilidad, objetividad, intervención mínima e implementación con

una política emergente con perspectiva de derechos humanos que garantice la mayor protección de las personas en su libertad de circular.

387. La restricción de la movilidad es proporcional porque es legítima, ya que tutela el deber de proteger la salud, el orden público y la vida nacional que el Ejecutivo Estatal debe velar en forma subsidiaria dentro de su régimen local de salubridad conforme a las finalidades convencionales que el Estado mexicano ha suscrito respetar para controlar, prevenir y vigilar las epidemias.

388. La restricción de la movilidad es proporcional porque es idónea, útil y necesaria para tutelar la prohibición de la suspensión de las actividades no esenciales para mitigar la epidemia mediante el distanciamiento social.

389. La restricción de la movilidad es estrictamente proporcional porque respeta el principio de mínima intervención y de tutela preventiva por riesgo real, grave e inminente, como lo es la fase tres del COVID-19 en el territorio estatal.

390. En suma, se declara la validez constitucional del Decreto por cumplir con los estándares locales, nacionales e internacionales de la limitación de derechos humanos para que la autoridad constitucional local competente, el Ejecutivo Estatal, expida de manera válida una norma administrativa general e impersonal que restringe, con las modalidades previstas en el Decreto, la libertad de circular a toda persona que no realice actividades esenciales autorizadas por las autoridades federales de salud, en virtud de que en forma abstracta no existe causa justificada de movilidad libre por la prueba de datos objetivos y ciertos basados en la evidencia disponible en el contexto local, que demuestran que la circulación de personas genera el daño o peligro real, grave e inminente a la salud, integridad y vida de toda la población durante la situación de emergencia sanitaria por COVID-19, en su fase tres de mayor propagación.

### III. DECISIONES

Sin perjuicio de sistematizar por separado las tesis aisladas (*obiter dicta*), este Tribunal Constitucional Local, con base en el artículo 38 de la Ley de Justicia Constitucional Local en relación con el artículo 282 de la Ley OPJECZ, emite las siguientes tesis interpretativas para solucionar la *ratio decidendi* de los problemas constitucionales planteados, en los términos siguientes:

**EJECUTIVO DEL ESTADO. NO INVADE LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN, SI CON SUS FACULTADES ORDINARIAS DE SALUBRIDAD RESTRINGE LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN PARA CUMPLIR EN FORMA SUBSIDIARIA EL PACTO FEDERAL EN UN ESTADO DE EMERGENCIA (PRINCIPIO DE COMPETENCIA CONCURRENTE EN EL FEDERALISMO DE LA SALUBRIDAD GENERAL).** Las medidas extraordinarias del Poder Ejecutivo Federal, a través del Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud, constituyen un caso de restricción válido de la libertad de circulación que está subordinado al interés de la salubridad general en una situación de emergencia sanitaria, por lo que la entidad federativa, a través del Ejecutivo Estatal como autoridad de salubridad, tiene el deber de cumplir y hacer cumplir el pacto federal sanitario en su territorio para «establecer y ejecutar la reducción de movilidad de las actividades no esenciales suspendidas para controlar, prevenir y vigilar la epidemia», con el fin de proteger de manera prevalente los derechos a la salud, vida, seguridad e integridad de las personas en un caso de epidemia grave que ponga en riesgo real, grave e inminente la vida nacional. Luego si el Ejecutivo Local emite un acto administrativo general e impersonal para reglamentar, con mayor certeza y predecibilidad, sus deberes sanitarios en la situación de la epidemia conforme a la legislación general y local vigentes, no invade las facultades exclusivas de la federación porque no requiere (por el tipo de acto de molestia) de ningún estado de excepción para limitar en forma proporcional la libertad de circulación conforme a sus facultades legales ordinarias. En todo caso, la omisión de la autoridad sanitaria federal de emitir sus criterios para reducir la movilidad no es causa legal suficiente para impedir el ejercicio competencial local conforme al principio de subsidiariedad que debe aplicarse para la esfera ejecutiva de la entidad, so riesgo de responsabilidad legal y política. El Ejecutivo Local tiene el deber de actuar de manera urgente, prioritaria y necesaria conforme al principio de mayor cercanía territorial y funcional que obliga instituir el poder competencial en beneficio y en protección de los derechos fundamentales de la población afectada por el estado de emergencia sanitaria.

(SC-TCL [11-05-2020], Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, AIL-3/2020, Ponente: Luis Efrén Ríos Vega. Secretaria: Gisel Luis Ovalle, mayoría de votos, párrafos 201 a 246).

**EJECUTIVO DEL ESTADO. NO INVADE LA FACULTAD EXCEPCIONAL DEL CONGRESO LOCAL PARA CONCEDER FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ENFRENTAR UNA SITUACIÓN GRAVE DE**

**RIESGO (EPIDEMIA POR COVID-19), SI LA RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD DE CIRCULAR SE JUSTIFICA CON LAS FACULTADES ORDINARIAS EN MATERIA DE SALUBRIDAD LOCAL.** No existe invasión a las facultades del Congreso Local si el Ejecutivo del Estado no requiere de facultades extraordinarias para hacer frente a la situación de emergencia sanitaria que lo obliga a cumplir y hacer cumplir en el régimen interno las medidas obligatorias de la federación para reducir la movilidad de las personas con fines legítimos e imperiosos de salud pública por el período de mayor propagación del coronavirus. Más aún si el acto de reglamentación administrativo del Ejecutivo Local se basa en sus facultades ordinarias previstas en la legislación, general y locales, que resultan aplicables para prevenir, controlar y vigilar el combate de la epidemia a fin de cumplir sus deberes constitucionales de preservar la salud pública, seguridad de las personas, mantener el orden público y la vida nacional del régimen local, sin perjuicio de los controles, legislativo o judicial locales, que se pueden ejercer para evitar la arbitrariedad de las restricciones a los derechos y libertades de circulación.

(SC-TCL [11-05-2020], Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, AIL-3/2020, Ponente: Luis Efrén Ríos Vega. Secretaria: Gisel Luis Ovalle, mayoría de votos, párrafos 247 a 264).

**EJECUTIVO DEL ESTADO. DEBERES DE RESTRINGIR LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN PARA PROTEGER LA SALUD, VIDA, SEGURIDAD E INTEGRIDAD DE LAS PERSONAS.** La facultad del Ejecutivo del Estado de limitar la circulación de las personas en una situación de epidemia grave que pone en riesgo real, grave e inminente la salud, la vida, la seguridad e integridad de las personas, se derivan de *i)* los deberes constitucionales de cumplir el pacto federal sanitario; *ii)* los deberes de la constitución local de preservar la salud e higiene públicas, seguridad, orden público y vida nacional; *iii)* las facultades de salud, protección civil y seguridad pública de la administración pública estatal, *iv)* las obligaciones de proteger y garantizar en forma concurrente los derechos humanos, y, *v)* los deberes internacionales de mayor protección de las personas con medidas adicionales que la entidad federativa debe observar por el sistema universal y regional en materia de derechos humanos, en especial del Derecho Internacional Epidemiológico que se deriva del Reglamento Internacional Sanitario, las normas técnicas, recomendaciones y/o comunicados de la Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud, el Consejo de Salubridad General,

Principios de Siracusa y de Limburg, así como de las demás buenas prácticas nacionales e internacionales en la materia.

(SC-TCL [11-05-2020], Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, AIL-3/2020, Ponente: Luis Efrén Ríos Vega. Secretaría: Gisel Luis Ovalle, mayoría de votos, párrafos 265 a 286).

**JUICIO DE PROPORCIONALIDAD DE LA RESTRICCIÓN DE LA LIBERTAD DE CIRCULAR EN UN ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA (LEGALIDAD, LEGITIMIDAD, IDONEIDAD, UTILIDAD, NECESARIEDAD Y ESTRICTA PROPORCIONALIDAD).** La restricción de la libertad de circular por causa legal de salubridad general debe justificarse en forma proporcional bajo el escrutinio de subsunción o de ponderación del límite previo o posterior de las razones de salud que se motiven conforme a los siguientes estándares: 1. *Legalidad* para especificar la «ley previa, cierta y predecible» en cuanto a su delimitación competencial (formal y sustancial), la máxima publicidad, la cierta transitoriedad, la objetividad disponible, la igualdad, la no discriminación, la predecibilidad, el uso racional de la fuerza, la garantía de la política pública para asegurar su eficacia y la sanción no excesiva ni inusual, características de legalidad sustancial que garantizan no solo que la restricción esté prevista en ley previa sino que, además, se aplique de manera motivada e individualizada para evitar restricciones categóricas o absolutas que tiendan a la arbitrariedad; 2. *Legitimidad* para justificar en sentido estricto las finalidades explícitas e imperiosas que la «ley internacional, nacional y local» establecen para el control, prevención y vigilancia de las epidemias graves para proteger la salud de las personas en el contexto determinado; 3. *Idoneidad, utilidad y necesidad* para precisar la condición óptima y adecuada de la restricción de circular para lograr los fines legítimos de la fraternidad que debe prevalecer para no circular en forma absoluta, así como el mayor beneficio útil para mitigar la epidemia en términos tanto del mayor acceso a los servicios de salud de calidad y suficientes como de la menor tasa de morbilidad y letalidad del virus; y lo conveniente, finalmente, para evitar situaciones de mayores costos a la sociedad por la propagación derivada de la innecesaria movilidad inesencial de las personas en una situación de emergencia sanitaria que, sin duda, exige una mayor solidaridad en el cumplimiento de las medidas de distanciamiento social como la cuarentena, aislamiento y confinamiento en casa; y, 4. *Estrictamente proporcional* porque la autoridad escoja la menor lesividad en cuanto a la sanción por la infracción a la movilidad indebida (amonestar o multar), así como la restricción a la actividad no esencial para demostrar la prueba del daño o riesgo real, grave e inminente que debe evaluar la autoridad

estatal, en forma estricta y permanente, mientras dure la transitoriedad de las medidas restrictivas a aplicar a los casos concretos.

(SC-TCL [11-05-2020], Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, AIL-3/2020, Ponente: Luis Efrén Ríos Vega. Secretaria: Gisel Luis Ovalle, mayoría de votos, párrafos 287 a 390).

#### IV. RESOLUTIVOS

Por todo lo expuesto, este Tribunal decide en forma definitiva:

- Primero:** Se declara **PROCEDENTE** pero **INFUNDADA** la Acción de Inconstitucionalidad Local identificada con la clave AIL-3/2020, presentada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos contra el Decreto del Ejecutivo del Estado publicado en el Periódico Oficial el 22 de abril de 2020, por medio del cual estableció la reducción de la movilidad durante la emergencia sanitaria por COVID-19.
- Segundo:** Se **DECLARA** la validez constitucional local del acto reclamado, en los términos y condiciones previstos en esta ejecutoria.
- Tercero:** Por conducto de la Secretaría General de Acuerdos, **ENVÍESE** esta sentencia al Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para su debida publicación.
- Cuarto:** **CERTIFIQUESE** la firma digital a distancia por la Secretaría General de Acuerdos de todos los integrantes de este Pleno, sin perjuicio de la firma autógrafa que se recabará con posterioridad para dejar constancia en el expediente.
- Quinto:** **NOTIFIQUESE** a las partes y **DÉSELE** la mayor publicidad por internet y redes sociales.

**ASÍ** lo resuelven por mayoría de once votos y uno en contra, los magistrados y magistradas que integran el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, reunidos en sesión pública digital y en tiempo real por videoconferencia como Tribunal Constitucional Local, MIGUEL FELIPE MERY AYUP, *Presidente*, GABRIEL AGUILLÓN ROSALES, MANUEL ALBERTO FLORES HERNÁNDEZ, MARÍA EUGENIA GALINDO HERNÁNDEZ, MARÍA DEL CARMEN GALVÁN TELLO, IVÁN GARZA GARCÍA, JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ VARELA, HOMERO RAMOS GLORIA, CÉSAR

ALEJANDRO SAUCEDO FLORES, MARÍA LUISA VALENCIA GARCÍA, JUAN JOSÉ YÁÑEZ ARREOLA Y LUIS EFRÉN RÍOS VEGA.

**RESERVAS DE VOTOS PARTICULARES:**

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO GABRIEL AGUILLÓN ROSALES.  
VOTO CONCURRENTES DEL MAGISTRADO CÉSAR ALEJANDRO SAUCEDO FLORES (párrafos 70 a 76).  
VOTO ACLARATORIO DEL MAGISTRADO LUIS EFRÉN RÍOS VEGA.

GABRIEL AGUILLÓN  
ROSALES

MIGUEL FELIPE MERY  
AYUP  
*Presidente*

MANUEL ALBERTO  
FLORES HERNÁNDEZ

MARÍA EUGENIA  
GALINDO HERNÁNDEZ

MARÍA DEL CARMEN  
GALVÁN TELLO

IVÁN GARZA GARCÍA

JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ  
VARELA

HOMERO RAMOS GLORIA

CÉSAR ALEJANDRO  
SAUCEDO FLORES

MARÍA LUISA VALENCIA  
GARCÍA

JUAN JOSÉ YÁÑEZ  
ARREOLA

LUIS EFRÉN RÍOS VEGA

GUSTAVO SERGIO LÓPEZ ARIZPE  
*Secretario General de Acuerdos*

**IV. VOTOS PARTICULARES**

**1. VOTO DISIDENTE que formula el magistrado GABRIEL AGUILLÓN ROSALES**

391. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 85 de la Ley de Justicia Constitucional Local, el suscrito Magistrado Numerario del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en su función de Tribunal

Constitucional, Licenciado Gabriel Aguillón Rosales, emito voto particular respecto de la decisión adoptada por mayoría dentro del expediente AIL-3/2020, formado con motivo de la acción de inconstitucionalidad local presentada por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en contra del Decreto del Poder Ejecutivo 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 miércoles 22 de abril del 2020 en el Periódico Oficial del Estado, tomo CXXVII, número 32. Lo que hago en los siguientes términos:

En principio, debo decir que comparto buena parte de los argumentos en que se sustenta el proyecto sometido a discusión; sin embargo, me parece que en su aplicación al caso concreto se parte de algunas premisas erróneas, cuyo debido entendimiento tendría que llevar a una conclusión enteramente distinta a la propuesta y aprobada.

Me explicó, me parece que la emisión del acto impugnado, tal y como se destaca en el propio proyecto y como incluso lo reconocen las mismas partes, se inserta efectivamente en el contexto de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor y de las acciones extraordinarias ordenadas por la autoridades federales, como son el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud, para enfrentar la epidemia de enfermedad generada por el SARS-CoV 2, conocida como COVID 19, y popularmente como coronavirus.

Lo cual es importante determinar por cuanto ello permite, por una parte, identificar la fuente original que sustenta la regulación del actual estado de cosas, como lo es la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal, que establece, entre otras cosas y en lo que aquí interesa, que en los casos de epidemias graves la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de que después sean sancionadas por el Presidente de la República, y que las disposiciones del Consejo General de Salubridad serán obligatorias en todo el país; y, por otra parte, descartar entonces que se trate de un estado de excepción, como el que prevé el artículo 29 de la misma Carta Magna o del supuesto a que se refiere el artículo 68 de la Constitución Política del Estado.

En esa virtud, y descartado pues el estado de excepción, podría decirse entonces que nos encontramos en un estado de normalidad o regularidad constitucional, en el que continúan vigentes las competencias, atribuciones y particularmente los derechos humanos que la propia Constitución reconoce; sin que ello implique desconocer lo extraordinario que puedan ser y que de hecho son la condiciones que

prevalecen en la realidad, pero sí precisar que, en todo caso, para enfrentar las mismas, la autoridad no ha estimado necesario recurrir al estado de excepción, que eventualmente podría haber decretado.

Establecido lo anterior, coincido plenamente con lo que se señala en el proyecto en el sentido de que el Consejo de Salubridad General es el órgano constitucionalmente facultado para decretar las medidas obligatorias para todo el país en caso de epidemias de carácter grave; y que las entidades federativas, por su deber de asegurar el derecho a la salud, tienen una facultad constitucional concurrente en materia de salubridad para controlar, prevenir, vigilar y supervisar en su territorio el cumplimiento de las «medidas obligatorias» de dicho Consejo y de la Secretaría de Salud; que es una de las conclusiones fundamentales que resumen una buena parte del desarrollo del proyecto (*véanse párrafos 1 y 3 del proyecto aprobado*).

En consecuencia, coincido también en que la federación tiene competencias exclusivas que son propias de su función nacional de la salubridad, y que en situaciones de estado de emergencia por una epidemia de carácter grave, como la del Covid 19, la principal es dictar las medidas obligatorias para hecerle frente; por lo que una entidad federativa, por ende, no podría dejar de observar las medidas de emergencia sanitaria federal (lo que implicaría el incumplimiento de su deber del pacto federal sanitario), ni tampoco emitir medidas obligatorias que legalmente no le correspondan (pues incurriría en incumplimiento por exceso o invasión competencial), ni tampoco contradecir las medidas nacionales que deben cumplir y hacer cumplir en su régimen interno (*véase párrafo 224 del proyecto*).

Sin embargo, al margen de la constitucionalidad o validez jurídica de las medidas dictadas por el Consejo de Salubridad General y/o por la Secretaría de Salud Federal en un estado que no es de excepción, cuestión que escapa a las facultades de análisis de este Tribunal, me parece que, en contra de lo que se sostiene en el proyecto, dichas autoridades en forma alguna han decretado medidas coactivas para limitar, restringir o suspender la libertad de tránsito de las personas, ni tampoco han facultado a las demás autoridades para hacerlo.

Por el contrario, en el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha treinta y uno de marzo del año en curso, la autoridad federal se limitó a emitir un exhorto a toda la población residente en el territorio mexicano, incluida la que arribe al mismo procedente del extranjero y que no participa en actividades esenciales, a cumplir resguardo domiciliario corresponsable, puntualizando que se entiende por resguardo domiciliario corresponsable a la limitación voluntaria de

movilidad, permaneciendo en el domicilio particular o sitio distinto al espacio público, el mayor tiempo posible; además de agregar que todas las medidas establecidas en dicho acuerdo deberían de aplicarse con estricto respeto a los derechos humanos de todas las personas.

Es decir, la medida decretada por la autoridad federal tuvo el carácter de un mero exhorto a las personas a permanecer de forma voluntaria en sus domicilios por el mayor tiempo posible; lo que contrasta con la prohibición absoluta (salvo las excepciones que se indican) y coactiva de movilidad para las personas dentro del territorio estatal, que se establece en el decreto impugnado.

Para una mejor ilustración de lo anterior, a continuación se reproduce en lo conducente, tanto la disposición contenida en el acuerdo federal, como la que es objeto de impugnación en la presente acción de constitucionalidad:

### ACUERDO FEDERAL

“ARTÍCULO PRIMERO...IV. Se exhorta a toda la población residente en el territorio mexicano, incluida la que arribe al mismo procedente del extranjero y que no participa en actividades laborales esenciales, a cumplir resguardo domiciliario corresponsable del 3o de marzo al 3o de abril de 2020. **Se entiende como resguardo domiciliario corresponsable a la limitación voluntaria de movilidad**, permaneciendo en el domicilio particular o sitio distinto al espacio público, el mayor tiempo posible;”

### DECRETO IMPUGNADO

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

- I. Para el desempeño de actividades laborales o actividades esenciales;
- II. Para la asistencia a instituciones de salud;
- III. Para el desempeño de labores de defensores de derechos humanos, periodistas, sindicatos y servicios sociales que brindan asistencia humanitaria;
- IV. Para la atención de situaciones de emergencia; o
- V. Por situaciones especiales justificadas.

Para los efectos del presente Decreto, se entenderá por actividades esenciales, las que se señalan en el Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV<sub>2</sub>, emitido por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal.”  
(*El destacado con negritas es propio*)

Es cierto que en el diverso acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha veintiuno de abril del presente año se estableció que la Secretaría establecería los lineamientos para reducir la movilidad entre los municipios con distinto grado de propagación, a fin de evitar la dispersión de la enfermedad; y que los gobiernos de las entidades federativas deberán establecer y ejecutar los mecanismos conducentes a la reducción de la movilidad de los habitantes entre municipios con distinto grado de propagación, de acuerdo a los criterios que disponga la Secretaría de Salud Federal.

Sin embargo, amén de que tal medida en forma alguna autoriza la imposición de medidas coactivas y absolutas para restringir la libertad de tránsito de las personas, por cuanto solo se pretende reducir su movilidad, lo cual puede conseguirse por distintos medios (como el restringir las actividades laborales, comerciales o de esparcimiento que incentivan a las personas a salir de sus casas); dicha disposición debe entenderse, dado el contexto del propio acuerdo, dirigida a limitar tal movilidad entre municipios, es decir, entre un municipio que tenga un cierto grado de propagación de la enfermedad y otro que no lo tenga, y no hacia el interior de cada uno de los municipios, como expresamente se establece en el artículo 4 del decreto impugnado.

También para una mejor ilustración de lo anterior, a continuación se reproducen en lo conducente ambas disposiciones:

#### ACUERDO FEDERAL

“ARTÍCULO QUINTO.- Los gobiernos de las entidades federativas, deberán:

I...

II...

III. Establecer y ejecutar los mecanismos conducentes a la **reducción de la movilidad de los habitantes entre municipios con distinto grado de propagación**, de acuerdo a los criterios que disponga la Secretaría de Salud Federal. Las dependencias de la

Administración Pública Federal podrán coadyuvar con los gobiernos estatales para la consecución de este fin, y...”

### DECRETO IMPUGNADO

“Artículo 4. las autoridades estatales y municipales, y en su caso las federales, podrán acordar de manera conjunta, establecer filtros de control sanitario con la finalidad de fortalecer todas las áreas y puntos de colindancias de las zonas conurbadas, en los accesos a los municipios y **al interior de los mismos**, para evitar la dispersión del contagio por COVID-19 en el territorio del Estado de Coahuila de Zaragoza...”

*(El destacado con negritas es propio)*

De tal suerte que si la autoridad federal competente no autorizó ni decretó la imposición de medidas coactivas y absolutas para restringir la libertad de tránsito de las personas, (al margen de si tenía o no facultades para ello), no es dable que, independientemente de la falta de emisión de los lineamientos para reducir la movilidad por parte de dicha autoridad, el Ejecutivo del Estado las imponga, pues con ello incurre en incumplimiento por exceso o invasión competencial, al emitir medidas obligatorias que no le corresponden (véase párrafo 224 del proyecto).

Pero además, si como se dijo, la autoridad competente no ha estimado necesario recurrir al estado de excepción que eventualmente podría haber decretado, debe entonces concluirse que nos encontramos en un estado de normalidad o regularidad constitucional, en el que continúan vigentes las competencias, atribuciones y particularmente los derechos humanos que la propia Constitución reconoce; sin que ello implique desconocer lo extraordinario que puedan ser y que de hecho son la condiciones que prevalecen en la realidad.

De tal suerte que, si ni la Constitución Federal ni la del Estado otorgan facultades al Ejecutivo Estatal para emitir disposiciones abstractas, generales e impersonales, como las que se contienen en el decreto impugnado, que impongan restricciones a los derechos humanos que los propios ordenamientos establecen, como lo es el de libertad de tránsito; menos aún puede sustentarse tal facultad en la simple omisión por parte de la Secretaría de Salud Federal de emitir los lineamientos para reducir la movilidad entre los municipios con distinto grado de propagación, a fin de evitar la dispersión de la enfermedad, pues se reitera que, como en el propio proyecto se enfatiza, la competencia constitucional para emitir las medidas obligatorias para todo el país en caso de epidemias de carácter grave es del Consejo de Salubridad General y/o en su caso de la Secretaría de Salud Federal.

Dicho en otros términos, independientemente del carácter de autoridades sanitarias reconocido a los Gobernadores de los Estados, la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal, que como se sostiene en el proyecto es la que regula la emergencia sanitaria declarada, en modo alguno les otorga facultades extraordinarias para emitir disposiciones abstractas, generales e impersonales que impongan restricciones a los derechos humanos, como las que se contienen en el decreto impugnado; como tampoco se las otorgan los acuerdos emitidos por las autoridades competentes, como lo son el Consejo de Salubridad General y/o la Secretaría de Salud.

En tanto que si, en todo caso, se pretende justificar el dictado de tales disposiciones en las facultades propias o soberanas del Ejecutivo Estatal en materia de salubridad (argumento que me parece representa una incongruencia interna dentro del proyecto, por cuanto contradice lo afirmado en el sentido de que la facultad para hacerlo deriva de las disposiciones emitidas por la autoridad federal competente); entonces ello tendría que haberse sujetado a lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución Política del Estado, pues ninguna otra disposición lo faculta para emitir disposiciones abstractas, generales e impersonales que impongan restricciones a los derechos humanos, sin un sustento legal, en su sentido formal y material, que así lo autorice.

No omito reconocer que, efectivamente, en diversos Estados de la República y en otros países se han implementado medidas restrictivas de la movilidad de las personas en forma coactiva, y que la Organización Mundial de la Salud ha destacado la conveniencia de procurar en la medida de lo posible lo que se ha venido identificando como distanciamiento social; sin embargo, no corresponde a este tribunal valorar la pertinencia, necesidad o responsabilidad de tales medidas, sino únicamente determinar si el instrumental jurídico del que disponemos autoriza al Ejecutivo el dictado de disposiciones como las que se impugnan, por supuesto dentro de los límites de la Constitución del Estado.

Siendo de destacar que, en cualquier caso, los diversos instrumentos internacionales que se citan en el proyecto son coincidentes en establecer que la limitación o restricción de los derechos humanos, aun en estados de excepción o de urgencia, debe estar prevista en la ley, y que el artículo 7° de la Constitución estatal establece que el ejercicio de los derechos humanos no podrá suspenderse ni restringirse, salvo los casos y bajo las condiciones que establece la Constitución Federal, no otro ordenamiento o disposición; y que, además, ninguna disposición legal debe ser interpretada en el sentido de permitir a la autoridad suprimir el goce y

ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Federal, en la del Estado y en los Tratados Internacionales, ni de limitar su goce o ejercicio.

Por lo demás, creo también que para la decisión de la presente controversia debe considerarse que la Ley Federal de Salud contempla, para situaciones de pandemia como la que vivimos, una serie de medidas, como las establecidas en los artículos 139, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154 y 185, suficientemente amplias como para justificar buena parte, si no es que todas las medidas que hasta el momento han emitido el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud, y que en todo caso, si éstas resultaran insuficientes, puede eventualmente hacerse uso de la facultad establecida en el artículo 29 de la Constitución Federal o, a nivel estatal, de la que contempla el artículo 68 de la Constitución Política del Estado; pero lo que no parece legítimo es aprovechar la emergencia sanitaria para instaurar un régimen que dote a los Ejecutivos estatales de iguales o mayores facultades que las establecidas para un estado de excepción, pero sin su control parlamentario o judicial, pues entre las muy lamentables víctimas de la pandemia que nos aqueja debe cuidarse el no incluir al estado de derecho.

Por esas razones, me parece que debe decretarse la inconstitucionalidad del decreto impugnado, por ser contrario a lo dispuesto en los artículos 7º, 8º y 82 de la Constitución Política del Estado.

Finalmente, si bien coincido en que el *amicus curiae* a que se refiere el proyecto sometido a discusión representa una forma legítima de participación social para colaborar de buena fe con la justicia constitucional, que por lo tanto debe ser bienvenida y fomentada por este tribunal; me parece que la forma en que se instrumentó en la especie hace que tales intenciones se hayan visto frustradas en su legitimidad y transparencia, pues amén de que su aplicación se decidió y ejecutó sin consultar el parecer del Pleno del Tribunal (lo que era importante por cuanto dicha clase de ejercicio no se encuentra específicamente regulado), al haberse marginado al Pleno de su desarrollo, por no habersele convocado para el efecto, se dejó finalmente fuera de la dinámica al órgano de decisión, transformando dicho ejercicio de un “amigos de la corte”, a un mero “amigos del instructor.”

GABRIEL AGUILLÓN ROSALES

MAGISTRADO

2. **VOTO CONCURRENTE del magistrado CÉSAR ALEJANDRO SAUCEDO FLORES (párrafos 70 a 76) (392).**
3. **VOTO ACLARATORIO que formula el magistrado LUIS EFRÉN RÍOS VEGA**

**VOTO ACLARATORIO** que formula el magistrado LUIS EFRÉN RÍOS VEGA en relación con la Sentencia 01/2020, mediante la cual se declara la validez constitucional del Decreto del Ejecutivo del Estado, por medio del cual estableció la reducción de la movilidad durante la emergencia sanitaria por Covid-19.

---

Con base en el artículo 9° de la Ley Orgánica PJEZ expresó una «opinión aclaratoria» para precisar algunos temas de disenso en la deliberación judicial de esta sentencia del Tribunal Constitucional Local, a partir del siguiente:

## CONTENIDO

<i>Tabla del voto particular</i> .....	151
<i>Tabla de abreviaturas</i> .....	152

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. <i>AMICUS CURIAE</i> .....	393-397	153
1. Concepto .....	398-401	154
2. Estándar internacional, nacional y local.....	402-409	155
3. Derecho a la participación ciudadana en el juicio público .....	410-428	157
II. PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA RESTRICIÓN A LA LIBRE CIRCULACIÓN POR CAUSA LEGAL DE SALUBRIDAD GENERAL.....	429-430	163
1. La «cláusula de reserva de ley» .....	431-438	163
2. La «cláusula de autoridad competente» .....	439-441	165
3. La «cláusula de legalidad proporcional».....	442-445	166

<p><b>TABLA DEL VOTO PARTICULAR</b></p> <p><b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD LOCAL</b> AIL-3/2020</p>
<p><b>MAGISTRADO PONENTE</b> LUIS EFRÉN RÍOS VEGA</p> <p><b>SECRETARIA PROYECTISTA</b> GISEL LUIS OVALLE</p>
<p><b>ACTO IMPUGNADO</b></p> <p>Decreto del Poder Ejecutivo 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 miércoles 22 de abril del 2020 en el Periódico Oficial del Estado, tomo CXXVII, número 32.</p>
<p><b>CUESTIÓN PRINCIPAL</b></p> <p>3. El <i>amicus curiae</i> en la justicia pública de los derechos humanos. 4. Principio de legalidad de la restricción a la libertad de circular durante la emergencia sanitaria.</p>
<p><b>RESUMEN</b></p> <p>8. En el Estado de Coahuila de Zaragoza, el poder ejecutivo en el marco de la emergencia sanitaria por Covid-19 expidió el Decreto administrativo para reducir la movilidad de las personas, en todos los municipios, en los horarios que éstos determinen y en las actividades no esenciales, a través de diferentes medidas de restricción de los derechos y libertades de circulación (filtros de control sanitarios, limitaciones de desplazamientos vehicular y sanciones administrativas). 9. El organismo local protector de los derechos humanos presentó una demanda de acción de inconstitucionalidad para cuestionar la validez local de las restricciones a la libertad de circulación, por presunta invasión del Ejecutivo a la competencia del poder legislativo, federal y local, así como violación al principio de proporcionalidad. 10. Durante este procedimiento constitucional, por acuerdo del magistrado instructor que autorizó una convocatoria pública para recibir comunicaciones, escritos y observaciones sobre las cuestiones constitucionales, la ciudadanía tuvo la oportunidad de participar como <i>amicus curiae</i>, presentando escritos y compareciendo en forma oral en la audiencia de alegatos con las partes, la cual se llevó a cabo de manera digital en tiempo real. 11. Durante la deliberación del proyecto de sentencia en la sesión pública del Tribunal Constitucional, se presentaron dos cuestionamientos que son objeto de este voto aclaratorio, a saber: <i>i)</i> sobre el significado y alcance del <i>amicus curiae</i> en la justicia, por su falta de regulación legal, así como <i>ii)</i> el significado y alcance del principio de legalidad en la restricción de la libertad de circular. 12. El Tribunal Constitucional Local resolvió el asunto de manera urgente y declaró la validez constitucional del Decreto con estas cuestiones de debate.</p>
<p><b>TEMAS CLAVES</b></p> <p><i>Amicus curiae</i>   Estándar internacional, nacional y local   Derecho a la participación ciudadana en la deliberación de la cosa justa de los derechos humanos   Principio de legalidad de la restricción de la libertad de circular por causa de salubridad general   La cláusulas de reserva legal, autoridad competente y legalidad proporcional</p>

## TABLA DE ABREVIATURAS

Coronavirus 2019	COVID-19 (siglas en inglés)
Coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave	SARS-CoV2 (siglas en inglés)
Universidad Nacional Autónoma de México	UNAM

### LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución General, Federal
Constitución Política de Coahuila de Zaragoza	Constitución local
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Convención ADH
Ley Estatal de Salud	Ley ES
Ley General de Salud	Ley GS
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley OPJECZ
Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley de Justicia Constitucional Local
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Pacto IDCP
Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Principios de Limburg
Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Principios de Siracusa

### AUTORIDADES

Consejo General de Salubridad	Consejo GS
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte IDH
Organización Mundial de la Salud	OMS
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Tribunal Constitucional Local	Tribunal CL

## I. *AMICUS CURIAE*

393. Con absoluto respeto a las posiciones particulares de mis colegas que vertieron en sesión pública<sup>289</sup> sobre el significado del *amicus curiae* dentro de este procedimiento constitucional, expreso una opinión aclaratoria para explicar la concepción del derecho a la participación ciudadana en la justicia de los derechos, a través de *amicus curiae* que puedan comparecer en juicio público para presentar, por escrito o en forma oral, sus comunicaciones, investigaciones u observaciones que pueden realizar personas expertas, integrantes de organismos de sociedad civil o cualquier otra que esté interesada y habilitada en forma pertinente para deliberar y colaborar con su opinión técnica, social, cultural, científica o interdisciplinaria para dilucidar las cuestiones constitucionales objeto de la litis.

394. La premisa equivocada en la que parten mis compañeros magistrados, a mi juicio, reside en pensar que los *amicus curiae*, por equivalencia, son una especie de «peritos del Derecho» que el Tribunal Pleno debe autorizar en forma previa como en la lista de auxiliares de la administración de justicia<sup>290</sup>, en donde las partes pueden ofrecer como medio de prueba la pericial para demostrar los hechos del juicio ordinario que el juez debe valorar conforme a los estándares probatorios que la ley establece.

395. Este error conceptual, además, los hace llevar a otro más semántico en clave latina al considerar que los terceros intervinientes como *amicus* no deben ser literalmente “amigos del instructor” que autoriza la comparecencia en juicio, sino que eso debe depender del Tribunal Pleno para que sean “amigos del Tribunal”, cuando la característica esencial del *amicus curiae* no se actualiza por su amistad o enemistad (*amicus* o *enemicus curiae*) con el órgano judicial o con alguno de sus integrantes, sino por su interés legítimo de colaborar en la deliberación judicial a través de su posición particular, genuina y de buena fe que, en todo caso, el Tribunal CL debe considerar en sus motivaciones razonables y pertinentes. Sé es amigo del juicio porque ayuda a la deliberación judicial.

---

<sup>289</sup> Véase intervenciones de los magistrados Gabriel Aguillón Rosales, César Alejandro Saucedo Flores, José Ignacio Máynez Varela y Juan José Yañez Arreola, disponibles en la red:

[<https://www.pjecz.gob.mx/sesiones/tribunal-constitucional/2020/primera-sesion-ordinaria-del-pleno-del-tribunal-constitucional-local-2020-05-11/>].

<sup>290</sup> Véase artículo 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica PJEZ.

396. En consecuencia, los *amicus* son amigos del Tribunal Pleno porque, independientemente de su posición a favor o en contra de las pretensiones de las partes, facilitan su opinión relevante (parcial o imparcial del tema), para que el juez pueda construir, bajo el escrutinio público, su criterio jurisdiccional que debe confrontar con todas las ideas pertinentes del pueblo para asumir, con rigor legal, las razones públicas convincentes dentro de un juicio público.

397. Los motivos de disenso que pretendo aclarar, por tanto, se basan en tres referencias que, a mi juicio, se deben precisar para develar estas premisas erróneas de mis compañeros de no entender el concepto, el estándar normativo y el derecho fundamental a la participación ciudadana en un juicio público, en los que se basa la figura del *amicus curiae*.

### 1. Concepto

398. El *amicus curiae* es una institución jurídica de larga data mediante la cual se abre la posibilidad a terceros, que no tienen legitimación procesal en un litigio, de promover voluntariamente una opinión pertinente de las cuestiones del caso o de aportar elementos jurídicos, científicos o sociales relevantes para el momento de dictar una resolución que tiene una gran trascendencia social<sup>291</sup>.

399. En una controversia de interés general, por tratarse de derechos y libertades fundamentales que pudieran verse afectados, como lo es el presente asunto, es importante dar la oportunidad a la participación ciudadana y a expertos tanto nacionales cuanto internacionales para expresar sus ideas, posturas y conocimientos relevantes, por lo que, sin duda, este ejercicio de participación social resultó de valiosa ayuda a la hora de fijar los criterios judiciales porque permitió enriquecer el sentido, alcance y límites de la sentencia por la deliberación previa con la sociedad.

400. Es cierto que la figura del *amicus curiae* no está prevista en una norma local, pero a mi juicio, la omisión no es relevante para dejar de observar el cumplimiento del derecho fundamental a la participación ciudadana en un juicio público conforme a las facultades de instrucción del órgano judicial, pues la propia Ley de Justicia Constitucional Local dispone para situaciones en las que la ley no prescriba determinada forma

---

<sup>291</sup> Véase AMICUS CURIAE SUSTENTO NORMATIVO DEL ANÁLISIS Y CONSIDERACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES RELATIVAS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO (Tesis L.10°.A.8 K (10a) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 54, Mayo de 2018, Tomo III, pág. 2412).

procesal, que podrá ser realizado en cualquier forma, siempre que sea idónea para alcanzar su finalidad de acuerdo a la garantía de la tutela judicial efectiva<sup>292</sup>.

401. Como magistrado ponente, por tanto, facilité la participación de terceros intervinientes<sup>293</sup> en los términos de mis facultades de instrucción para «llamar a la causa» con una *convocatoria pública, incluyente e igualitaria* a todo aquella persona, experto o asociación de la sociedad civil que quisiera participar en este juicio de trascendencia social<sup>294</sup>.

## 2. Estándar internacional, nacional y local

402. En el sistema interamericano de derechos humanos, el Reglamento de la Corte IDH (artículo 44) establece la posibilidad de presentar *amicus curiae* que es una práctica ordinaria en ese sistema de protección judicial.

403. Conforme a estas prácticas internacionales, por ejemplo, la Corte IDH ha recibido diversos escritos de *amicus curiae* para resolución de sus asuntos. Por citar uno solo relevante para nuestro país: el caso *González y Otras (Campo algodonero) vs. México*, recibió escritos de Amnistía Internacional, del Programa de Derechos Humanos y la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana de México; un Grupo de Derechos Humanos de la División de Posgrado de la UNAM, entre otros<sup>295</sup>.

404. La Corte Penal Internacional, en sus Reglas de Procedimiento y Prueba para la aplicación del Estatuto de Roma, establece que si la Sala lo considera conveniente podrá invitar o autorizar a que se presenten observaciones sobre cualquier cuestión que la Sala estime pertinente<sup>296</sup>.

405. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales también prevé la intervención de terceros<sup>297</sup>.

---

<sup>292</sup> Véase artículo 17, de la Ley de Justicia Constitucional Local.

<sup>293</sup> Véase artículo 16, de la Ley de Justicia Constitucional Local.

<sup>294</sup> Véase admisión de la demanda, disponible en la red: [<https://bit.ly/2Ake17r>].

<sup>295</sup> Véase *González y Otras (Campo algodonero) vs. México*: sentencia de 16 de noviembre de 2009, párrafo 14.

<sup>296</sup> Véase numeral 2 de la Regla 103.

<sup>297</sup> Véase numeral 2 del artículo 36.

406. En países como Argentina<sup>298</sup>, Brasil<sup>299</sup>, Colombia<sup>300</sup> y Estados Unidos en el ámbito normativo tienen disposiciones que de modo expreso reconocen la figura del *amicus curiae*.

407. En el ámbito nacional, la justicia federal se pronunció sobre la figura del *amicus curiae* señalando que, aunque no está expresamente regulada se sustenta en los artículos: 1º y 133 de la constitución, en relación con el diverso 23, numeral 1, inciso a), de la Convención ADH, así como en el Acuerdo General Número 2/2008, de diez de marzo de dos mil ocho, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se establecen los lineamientos para la celebración de audiencias relacionadas con asuntos cuyo tema se estime relevante, de interés jurídico o de importancia nacional<sup>301</sup>.

408. Luego la falta de norma local de *amicus curiae* que mis colegas alegan para no reconocer (o dudar) su aplicación resulta relevante, como lo dije en sesión pública, para que este Tribunal Pleno emita un acuerdo general que regule el debido proceso legal con la intervención de *amicus curiae*, o bien, desarrolle una buena práctica de *amicus curiae* en los juicios sobre asuntos relevantes de derechos (como lo hice bajo mi más estricta responsabilidad como instructor); o incluso, conforme a nuestras atribuciones constitucionales locales presentemos como Tribunal Pleno una iniciativa legislativa para promover esta figura que es un patrimonio común en el mundo de los derechos humanos. Todas esas opciones tenemos. Ninguna hemos hecho como cuerpo colegiado. Tener dudas infundadas de su práctica para negarla, a mi juicio, es incumplir los deberes de garantías que las autoridades debemos implementar para el reconocimiento y disfrute de los derechos de las personas.

409. Negar los derechos de la ciudadanía por falta de regulación de la norma legal que asegure este derecho fundamental, es una omisión legislativa que no debemos tolerar. El principio *non liquet* (norma sin claridad) que este Tribunal CL debe observar por la ley procesal civil (véase párrafo 64) nos obliga a no tener excusas de proteger los derechos

---

<sup>298</sup> Véase artículo 23, de la Ley 402, *Ley de procedimiento ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires*.

<sup>299</sup> Véase artículo 3 de la Ley No 11.417, denominada “Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei No 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências”.

<sup>300</sup> Véase artículo 13, del Decreto No 2067 del 4 de septiembre de 1991.

<sup>301</sup> Véase AMICUS CURIAE SUSTENTO NORMATIVO DEL ANÁLISIS Y CONSIDERACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES RELATIVAS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. Tesis L.10°.A.8 K (10a) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 54, Mayo de 2018, Tomo III, Pág. 2412.

de participación ciudadana en los juicios de mayor trascendencia social que les puede afectar.

### 3. Derecho a la participación ciudadana en un juicio público

410. La «consulta pública en la cosa justa» implica, por tanto, el ejercicio del derecho a la participación social en un juicio público que el poder judicial del Estado debe promover e instrumentar con garantías de debido proceso legal, para que el ejercicio de los derechos de opinar y colaborar en la función de impartición de justicia sea real, efectivo y democrático<sup>302</sup>.

411. Este derecho de las personas se funda en el «principio de los intereses afectados» que la teoría de la democracia reconoce y según el cual «todo aquel que es afectado por las decisiones de un gobierno debería tener el derecho de participar en ese gobierno. Es el axioma clásico del gobierno representativo: no hay representación sin contribución, porque como los impuestos son una carga tenemos el derecho a decidir al representante que aprobará las tasas que nos perjudicarán. Es decir: «lo que afecta a todos debe ser decidido por todos». Es el principio de mayor inclusión que se puede encontrar en un sistema democrático: para cada conjunto distinto de personas afectadas, debe haber una sociedad diferente para la toma de decisiones. Lo cual, sin duda, provoca el problema de participar en tantas unidades de gobierno sea afectado uno, siendo que por una decisión no estaré igualmente afectado en absoluto<sup>303</sup>.

412. Este «principio de interés afectado» guía y define el contenido esencial de los derechos de participación de la ciudadanía, porque los que nacen, viven, residen o contribuyen en un gobierno representativo local, en mayor o menor medida son afectados por todas las decisiones en el territorio estatal.

413. Pues bien, el *amicus curiae* es la forma esencial de garantía popular en un debido proceso judicial para que las personas, diferentes a las partes, que pueden verse afectados en general por nuestras sentencias tengan el derecho a ser llamadas y escuchadas en un juicio público. No se trata obviamente de imponer la ley de la mayoría en la decisión judicial que sería contraproducente por la tutela de la esfera de

---

<sup>302</sup> Véase artículos 8º, párrafos segundo, quinto y sexto; 19, fracción III, de la Constitución Local.

<sup>303</sup> Véase Walzer, M. (1997): *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, trad. H. Rubio. FCE, México; Dahl, R. (1992): *La democracia y sus críticos*, trad. L. Wolfson, Paidós, Barcelona.

lo indecible o coto vedado de los derechos: no vamos a poner a votación popular nuestras sentencias para saber si las personas tenemos derechos o no, mucho menos hacer del debido proceso legal una asamblea popular, sin orden ni plazos razonables de participación social.

414. Pero, a mi juicio, si debemos poner a discusión social las medidas restrictivas a los derechos que la autoridad asume en nombre del pueblo. Se trata de cumplir con el deber de un juez que debe escuchar a la sociedad que puede verse perjudicada en su libertad de circulación en tiempos de crisis sanitaria. Ese es el valor de una concepción popular de la justicia.

415. Los jueces, por tanto, no solo debemos escuchar a las partes en forma elitista, cerrada y con opacidad en la bóveda judicial. La ciudadanía tiene mucho que decirnos para orientar nuestra decisión que debemos fundar con razones públicas convincentes. Incluso, en el contexto actual no solo los ciudadanos de Coahuila deben participar sino también, por tratarse de un problema global, toda persona que quiera o pueda participar deberíamos garantizar su derecho a ser *amicus* para colaborar en la deliberación judicial, tal como lo fue la participación de expertos y ciudadanos de otros países con problemas similares o de ciudadanos residentes en otras entidades de la República, en la medida en que lo permitan las formas procesales de la justicia digital.

416. El poder público, dice la fórmula constitucional más soberana, se instituye en beneficio del pueblo<sup>304</sup>. En Coahuila, las formas directa e indirecta de ejercer la soberanía se complementan entre sí<sup>305</sup>. Luego los jueces debemos, a mi juicio, garantizar en serio consultas o audiencias públicas para que la ciudadanía participe y colabore con su libertad crítica para construir en forma deliberativa un precedente judicial que debemos motivar con el lente del escrutinio popular por la mayor afectación a sus derechos.

417. Pero también en cuestiones esencialmente políticas o populares (que correspondan a la esfera de la política), los jueces, por la falta de legitimidad democrática que carecemos por la llamada objeción contramayoritaria, deberíamos también ser deferentes con el pueblo para hacer debidos procesos legales que, en libertad, igualdad y autenticidad, pudieran garantizar la expresión popular que mayoritariamente debería vincularnos en la esfera de lo decidible de la mayoría, tutelando obviamente la esfera de los derechos que nos corresponde proteger por la ley del más débil. El constitucionalismo popular que al final es parte

---

<sup>304</sup> Véase artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General.

<sup>305</sup> Véase artículo 2º, de la Constitución Local.

del desarrollo de la teoría democrática que cuestiona el elitismo político<sup>306</sup>, es una fórmula doctrinaria que deberíamos comenzar a ensayar en el sistema judicial.

418. Luego los magistrados instructores de un juicio constitucional que plantea debates de derechos que trascienden socialmente a nuestra comunidad, tenemos el deber constitucional de garantizar formas procesales ciertas, previas y claras que garanticen la participación ciudadana de *amicus curiae* mediante convocatorias públicas que los llamen a causa, poniendo no solo a su disposición el expediente en línea, sino también promover la discusión pública de nuestros propios proyectos de sentencias; garantizando, además, consultas populares (referéndum judicial) sobre temas esencialmente políticos que les corresponda decidir con mayor legitimidad a la dignidad de la mayoría popular para tener un mayor consenso social de nuestra función judicial cuando debamos resolver, sin excusa, dichas cuestiones políticas; o bien, garantizar consultas obligatorias cuando se afecten los derechos de personas en situación de mayor desigualdad o vulnerabilidad por mayor protección de las leyes que regulan sus derechos (personas indígenas<sup>307</sup>, con discapacidad<sup>308</sup>, etc.); o garantizar formas de diálogo ciudadano e institucional para construir la ejecución de una sentencia de un tema socialmente controvertido o su implementación con una política pública que garantice la efectividad de la resolución; o bien establecer, como en el caso actual, formas de ejecución de tutela efectiva para complementar las omisiones de las autoridades con la participación ciudadana que defienda sus derechos e intereses (jurídicos, legítimos o difuso) en juicio; o bien, permitir, como sucedió en la videoaudiencia de alegatos, que los *amicus* puedan deliberar, contradecir o contraargumentar a las autoridades que son partes en el juicio. Los jueces, sin bien somos los intérpretes últimos de la supremacía constitucional que resuelve una controversia concreta, no somos los únicos que debemos conformar la interpretación de la voluntad general que nos rige como sociedad democrática.

419. Las garantías de participación ciudadana, pues, pueden ser muy variadas y la Constitución Local y la Ley de Participación Ciudadana Local abren siempre una amplia gama de “cualquier otra forma de

---

<sup>306</sup> Véase las doctrinas constitucionales contemporáneas de Jeremy Waldron, Robert Post, Richard Parker, Barry Friedman, Mark Tushnet, Larry Kramer, Reva Siegel, Mudde Cas, Weyland Kurt, entre otros.

<sup>307</sup> Véase Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>308</sup> Véase artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

participación social que facilite el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales”. Al final, los jueces tenemos las facultades legales para asegurar, a los terceros intervinientes, una participación ciudadana libre y auténtica que permita, en los plazos procesales que determine el juez, el poder llamar a juicio la opinión técnica, popular, científica o transdisciplinar de la ciudadanía que los jueces debemos escuchar para motivar nuestra sentencia conforme a la litis planteada.

420. En consecuencia, para la presentación válida de un *amicus curiae* no es necesario, como algunos colegas expresaron, que el interesado se encuentre en una lista que previamente se tenga que aprobar por el Pleno. El *amicus* no tiene carácter ni de testigo ni de auxiliar, que requiera una previa admisión como prueba sino es una forma de participación ciudadana que debemos garantizar con plazos ciertos, incluyentes e igualitarios. Lo que se valora es su opinión razonada y crítica. No su valor formal de una autorización judicial. Obvio, por razón de orden, pluralidad y cantidad de la participación en un juicio, se puede pensar en regular la misma pero sin afectar su contenido esencial: que cualquier persona pueda hacer llegar su opinión a este Tribunal.

421. Menos aún es dable señalar que los terceros que participaron como *amicus curiae* en este juicio de derechos son o pueden ser personas relacionadas, directa o indirectamente, con el instructor para así deslegitimarlas o descalificarlas, porque, en primer lugar, la convocatoria de llamamiento a este juicio fue abierta, sin discriminar a nadie y las personas que participaron lo hicieron bajo su más estricta libertad de expresión, pero además resulta absurdo plantear una velada situación de conflicto de intereses en un procedimiento público en donde los *amicus*, por su trayectoria previa en sus diferentes ámbitos académicos, sociales o de activismos de los derechos, no tuvieren el interés genuino de participar con su propia identidad para expresar su parecer, a favor o en contra. Esa es su responsabilidad. No del instructor. Nosotros solo debemos garantizar la mayor inclusión, neutralidad e imparcialidad a la hora de desahogar y valorar sus opiniones ciudadanas, pero no asumimos la responsabilidad de sus posturas más de lo que estrictamente motivamos en nuestra sentencia. Nosotros, los jueces, hablamos con nuestras resoluciones. La ciudadanía habla con su opinión y crítica incluso a nuestras sentencias.

422. Luego las referencias personales de mis colegas sobre la insinuación de que los *amicus* son amigos del instructor y no del Tribunal, parecen más bien develar una categoría sospechosa de ley privativa, porque alguien como el suscrito que tiene una previa trayectoria académica y social en litigios estratégicos de derechos humanos, seguramente a algunos *amicus* podré conocer, a otros no y a los más no

tengo ninguna situación de preferencia personal como fue en el caso; es decir, pretender que, por mi trayectoria académica pasada, que es pública en el ámbito público, no puedan participar las personas que hubieran tenido alguna relación profesional con el suscrito, resulta por demás inconstitucional.

423. Sería difícil defender esta postura: se prohíbe la calidad de *amicus* a los investigadores de la Academia IDH porque el instructor fue el fundador de esa institución académica; se prohíbe el *amicus* de personas defensoras de derechos humanos que tienen una labor permanentemente crítica con el gobierno local, porque conocen o han trabajado previamente con el instructor en la defensa de sus derechos; se prohíbe el *amicus* de académicos, nacionales e internacionales, que tienen o han tenido una relación académico-intelectual con el instructor (coautores de libros, por ejemplo). Es un absurdo. Los procesos son públicos y cualquier persona puede comparecer como *amicus curiae*, sin que exista impedimento legal para que ellos expresen en forma genuina su libertad de opinar en un juicio abierto y transparente. Mi posición jurisdiccional no se predispone por ninguna situación personal con (*amicus* o *inimicus curiae*), sino la delibero y asumo con todas las ideas que la ciudadanía y las partes aportaron a este juicio para determinar mi convicción personal con absoluta objetividad e independencia.

424. Hasta donde mi interpretación constitucional alcanza a desarrollar una mínima racionalidad de mi libertad de convicción objetiva, todavía la constitución no permite ese tipo de actos de leyes privativas que prohíban a ciertas personas el ejercicio de sus derechos de participación social por razones privativas, por lo que si las personas que como *amicus* participan y colaboran con la justicia, a favor o en contra, es bajo su más estricta responsabilidad y su parecer, por ende, solo debe reconocerse como un derecho de participación ciudadana que este Tribunal CL debería valorar y apreciar, más que descalificar. La ciudadanía participativa exige respeto de este alto tribunal.

425. Incluso, la referencia de algunos de mis colegas de dejar de reconocer este ejercicio legítimo de participación ciudadana, en realidad esconde, a mi juicio, los verdaderos temores, miedos e incluso el desprecio a esta concepción social de la justicia que obliga a deliberar los fallos «con, de frente y a pesar de la opinión crítica de la sociedad». No es congruente que en la sesión pública se reconozca este ejercicio ciudadano (porque sería mal visto no hacerlo), pero en realidad no se tome en serio la garantía judicial de participación ciudadana por descalificarla con este argumento *ad hominem* de mi trayectoria pública y notoria en el ámbito académico y social de los derechos humanos. Los derechos, en efecto, son exigencias legítimas de las personas que los jueces debemos respetar:

nuestra función es escuchar, en igualdad y con la máxima publicidad posible, los reclamos ciudadanos que debemos resolverlos con la mayor objetividad, imparcialidad y profesionalismo conforme a las *Reglas de Bangalore* que rigen en forma universal nuestra conducta judicial.

426. De igual manera, resulta inatendible afirmar lo dicho por alguno de mis colegas en la sesión pública, que el Tribunal Pleno no tuvo conocimiento de esta convocatoria a *amicus*. Lo dije en sesión pública: no solo existe constancia de fé pública de que el Secretario General de Acuerdos notificó mis actuaciones judiciales a todos los integrantes de este Tribunal, sino que el juicio, por primera vez en la historia de la justicia constitucional local, se llevó en línea, en tiempo real y fue difundido en las redes sociales de este poder judicial. Luego si alguien de este Pleno no tuvo conocimiento de todo ello y no quiso participar en la videoaudiencia de alegatos, no es por la falta de publicidad, sino por su falta de diligencia de enterarse por los medios digitales oficiales que este Pleno ha autorizado para darnos cuenta de nuestras actuaciones judiciales. Todo instructor, además, es la autoridad competente para llevar este juicio sin previa autorización del Pleno, sino con la sujeción a la ley y al debido proceso legal.

427. Sin duda, la práctica del *amicus curiae* debe mejorarse. Es un punto de partida que debemos ensayar con mayor rigor procesal, pero la naturaleza de este asunto urgente, el contexto de la pandemia y los derechos en juego son, a mi juicio, suficientes para valorar en forma positiva la participación de la ciudadanía en este juicio constitucional. El regatear este valor social no es en desdén de la instrucción; lo es más bien en perjuicio de un derecho fundamental a la participación social en la justicia que cada vez debe ser más pública, abierta y participativa. Es en desdén de este Tribunal CL que debe asumir un mayor compromiso social con la ciudadanía en cuanto a su participación en la justicia.

428. Finalmente, si bien los *amicus curiae* no son vinculantes porque no tienen un valor de prueba plena sus opiniones, los jueces si debemos tomarlos en serio por el deber de motivación de nuestras resoluciones de manera clara, sencilla y accesible en la tutela judicial efectiva, pues la ciudadanía tiene el derecho a obtener una resolución con la mayor predecibilidad legal que se individualiza en una sentencia. Por tanto, los *amicus* que participaron tiene el derecho a conocer el cómo se consideró sus argumentos en el juicio para definir el contenido, alcance y límites de los derechos de libertad de circulación. En la sentencia se advierte la manera motivada en que este Tribunal CL delibera con la opinión de la participación social, para construir fallos públicos bajo el escrutinio ciudadano.

## II. PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA RESTRICCIÓN A LA LIBRE CIRCULACIÓN POR CAUSA LEGAL DE SALUBRIDAD GENERAL

429. En la sesión pública uno de los debates que se presentaron fue el alcance del principio de legalidad que el voto disidente razona en el sentido de que no es constitucional el Decreto porque no fue expedido por el Congreso Local, que es el único poder autorizado para emitir una restricción de la libertad en este contexto de crisis sanitaria.

430. El disenso a aclarar, por tanto, reside en precisar las tres cláusulas del principio de legalidad que, a mi juicio, se motivan suficientemente en la sentencia para determinar la legalidad proporcional del acto reclamado y que, por razones constitucionales, son principios básicos para entender que lo que está prohibido por ley es circular en forma absoluta en esta situación de emergencia sanitaria porque la autoridad tiene permitido, por ley, limitar en forma razonable su pleno ejercicio en las actividades no esenciales para reducir los riesgos de la salubridad general.

### 1. La «cláusula de reserva de ley»

431. El principio de reserva de ley de una restricción o suspensión de un derecho implica que la causa legal este prevista en ley, no que siempre sea expedida por el legislador como acto de aplicación. En la sentencia quedó claro que la restricción a la libre circulación está prevista en ley previa, cierta y predecible que establece la Constitución General, los tratados internacionales que México ha suscrito y en las leyes de salud, federal y local, que establecen de manera clara y terminante que la libertad de circular está «*subordinada* a las facultades de la autoridad administrativa, en lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes en materia de salubridad general para un caso de epidemia grave».

432. Luego la cuestión a precisar es que, a mi juicio, resulta un despropósito constitucional que la causa legal de la restricción no solo esté prevista en ley, sino que además se expida por el legislador en otra ley. Eso es innecesario porque, como se dice en la sentencia, las leyes ordinarias que se constatan son suficientes para validar el acto reglamentario que le corresponde al poder ejecutivo.

433. Ello es así, pues el poder legislativo, federal o local, solo son necesarios en estados de excepción o extraordinarios para restringir libertades fundamentales que no se pueden limitar por leyes previas en forma ordinaria. En la sentencia es claro que el acto reclamado se funda

en las facultades ordinarias del ejecutivo. No se requiere ninguna facultad excepcional o extraordinaria que solo el legislativo puede legalmente autorizar en los casos y condiciones que la Constitución General establece.

434. El principio de división de poderes es clave para entender este disenso. En los estados de emergencia, nuestro sistema constitucional establece un régimen de emergencia que obliga a los poderes locales como autoridades de salud a emitir las medidas obligatorias para controlar, prevenir y vigilar la epidemia. En la perspectiva comparada e internacional que se sistematiza en la sentencia, se constata que la emergencia sanitaria es constitucionalmente un deber de la esfera ejecutiva, reglada y acotada.

435. Es, por tanto, contrario a la Constitución General exigir la intervención de un poder legislativo para restringir una libertad de circular que debe emitir en forma reglamentaria el poder ejecutivo, por el deber de cumplir sus obligaciones ordinarias al pacto federal y a las leyes que emanan de él en materia de salubridad general. El legislativo no es el poder idóneo, conforme a la distribución del poder público, para emitir leyes que apliquen sus propias leyes previas y ciertas en una emergencia sanitaria que requiere de la ejecutividad del poder administrativo que reglamenta el cumplimiento de la ley para atender en forma urgente una crisis sanitaria.

436. Este contrasentido de la división de poderes para exigir la intervención del poder legislativo en términos de legalidad formal (reglamentar sus propias leyes que le corresponde al poder ejecutivo), es similar para otras funciones ordinarias de los poderes públicos. Los jueces, por ejemplo, no pedimos autorización al legislativo para privarle de la libertad a una persona que cometió un delito. Necesitamos ley expedida con anterioridad que establezca la pena proporcional. Pero no se requiere que el legislador apruebe el acto de restricción de la libertad porque, además, sería incompatible con su función política el dejar la libertad en manos de la regla de la mayoría. El ejecutivo, por tanto, tampoco le debe ni requiere pedir autorización a un legislativo para hacer efectivos sus poderes de reglamentación ordinarios en una situación de emergencia que debe cumplir conforme al pacto federal de la salubridad general. Dejar a la mayoría política la oportunidad de cumplir con los deberes legales de salud pública en una emergencia, no es dable constitucionalmente por la división de poderes.

437. El legislativo es el que define la norma previa que establece la causa legal de la restricción a la libertad de circulación. Esa ya existe como expresión de la voluntad general que nos rige. Luego las autoridades

ejecutivas deben aplicarla conforme a su competencia legal ordinaria y solo es necesaria la intervención del legislativo si se requieren de poderes extraordinarios para hacer frente a la situación grave. No es el caso. Las leyes ordinarias facultan a la esfera ejecutiva el poder restringir, por causa legal de salud, la libertad de circular sin ulterior acto legislativo. Su deber nada más es hacerlo con estricta proporcionalidad.

438. Pero, además, la posición extra legal de requerir actos legislativos sobre las mismas leyes previas que autorizan la restricción de la libertad de circular, es una concepción paleopositivista porque al final legitima un estado salvaje de poderes privados de la circulación personal que promueve la libertad absoluta en situaciones de grave riesgo, cuando en la sentencia quedó claro que dicha libertad no puede ejercerse sin dañar a los demás por razones legales de salubridad en un contexto de emergencia sanitaria.

## **2. La «cláusula de autoridad competente»**

439. No basta que el acto que restrinja la libertad de circular esté prevista en una ley previa para cumplir con el principio de legalidad, además, se requiere que sea emitido por una autoridad competente. El acto de molestia debe estar fundado y motivado.

440. En la sentencia no solo se hace una estricta fundamentación de las facultades y deberes expresos del Ejecutivo Local para poder limitar la libertad de circular en esta fase de la epidemia de mayor propagación, sino que, además, se realiza un escrutinio de competencia sustancial que delimita la facultad, en la esfera administrativa, de las autoridades competentes de salud local para establecer y ejecutar los mecanismos de reducción de movilidad.

441. Luego el pretender que el poder legislativo sea el que emita un nuevo acto legislativo para enfrentar la situación de epidemia, no solo pone en riesgo la salud de las personas por el proceso ordinario de los tiempos legislativos, sino que además sería inútil porque el ejecutivo sería, el que con las mismas facultades ordinarias vigentes, tendría que individualizar el acto de molestia de la reducción de la movilidad, porque el poder legislativo no es el competente para «establecer o ejecutar» los deberes de salubridad, seguridad pública, protección civil o sanciones administrativas que se tendrían que aplicar para motivar la restricción de la libertad por razones de esta emergencia sanitaria.

## **3. La «cláusula de legalidad proporcional»**

442. Finalmente, para cumplir con el principio de legalidad no es suficiente que el acto de autoridad emane de una ley, ni que sea expedido por una autoridad formal y sustancialmente competente; se debe realizar, asimismo, un escrutinio estricto de proporcionalidad fuerte.

443. El poder legislativo, por su propia naturaleza política, es el poder más inadecuado para justificar todos los estándares de limitación de legalidad, legitimidad, idoneidad, utilidad, necesidad y estricta proporcionalidad que se motivan en la sentencia, a partir del acto reclamado.

444. La restricción de la movilidad es *legal* porque cumple con las características formales y sustanciales de la ley cierta, clara y predecible, que solo una autoridad administrativa puede proveer en su esfera de cumplimiento de una ley. Si el poder legislativo tuviera que hacer ese juicio de proporcionalidad no solo invadiría una competencia reglamentaria que no le corresponde, sino que además tendría que reenviar esa función al poder ejecutivo para combatir la epidemia. Sería, por tanto, un absurdo.

445. En suma, el papel del poder legislativo no es emitir leyes que ya emitió en forma previa, ni mucho menos reglamentar algo que le corresponde al poder ejecutivo por su naturaleza administrativa de distribución del poder público. Sino más bien el Congreso Local debe ejercer el control parlamentario de los actos del poder ejecutivo durante esta emergencia sanitaria, para que el gabinete de salud o de seguridad, por ejemplo, rindan cuentas ante el pueblo, en donde si observa un acto de molestia reglamentario o de aplicación concreta que requiere de una facultad extraordinaria legislativa, los legisladores locales deben denunciarlo o cuestionarlo en forma parlamentaria conforme a sus atribuciones de fiscalización; o bien, demandar en sede judicial la controversia constitucional local para que este Tribunal Pleno controle los actos arbitrarios de la autoridad, sin perjuicio de la controversia federal.

Por todo lo expuesto, razono mi posición aclaratoria como un deber de mayor motivación de la decisión judicial.

LUIS EFRÉN RÍOS VEGA

MAGISTRADO

LA LICENCIADA GISEL LUIS OVALLE, HAGO CONSTAR Y CERTIFICO QUE, EN LOS TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 3, 27, FRACCIÓN I, INCISO 9, 6o Y 69 DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA Y 3, FRACCIONES X Y XI, 95 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, LA PRESENTE CORRESPONDE A LA VERSIÓN PÚBLICA DE LA SENTENCIA IDENTIFICADA Y EN LA QUE SE SUPRIME LA INFORMACIÓN CONSIDERADA COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL.

ESTE DOCUMENTO FUE COTEJADO PREVIAMENTE CON SU ORIGINAL POR EL SERVIDOR PÚBLICO QUE ELABORA LA VERSIÓN PÚBLICA.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Gisel Luis Ovalle', written in a cursive style.