

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

VOTO PARTICULAR | *AMICUS CURIAE* | PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN  
LA RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN | COVID-19

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 PJECZ expreso 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> .....		2
<i>Tabla de abreviaturas</i> .....		3
	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. <i>AMICUS CURIAE</i> .....	1-4	4
1. Concepto.....	6-9	5
2. Estándar internacional, nacional y local.....	10-17	6
3. Derecho a la participación ciudadana en el juicio público	18-36	8
II. PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA RESTRICCIÓN A LA LIBRE CIRCULACIÓN POR CAUSA LEGAL DE SALUBRIDAD GENERAL.....	37-38	14
1. La cláusula de reserva de ley .....	39-46	14
2. La cláusula de autoridad competente .....	47-49	16
3. La cláusula de legalidad proporcional.....	50-53	17

## TABLA DEL VOTO PARTICULAR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD LOCAL  
AIL-3/2020

MAGISTRADO PONENTE  
LUIS EFRÉN RÍOS VEGA

SECRETARIA PROYECTISTA  
GISEL LUIS OVALLE

### ACTO IMPUGNADO

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.

### CUESTIÓN PRINCIPAL

1. El *amicus curiae* en la justicia pública de los derechos humanos.
2. Principio de legalidad de la restricción a la libertad de circular durante la emergencia sanitaria.

### RESUMEN

1. 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).
2. 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.
3. 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 *amicus curiae*, 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.
4. 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)* sobre el significado y alcance del *amicus curiae* en la justicia, por su falta de regulación legal, así como *ii)* el significado y alcance del principio de legalidad en la restricción de la libertad de circular.
5. El Tribunal Constitucional Local resolvió el asunto de manera urgente y declaró la validez constitucional del Decreto con estas cuestiones de debate.

### TEMAS CLAVES

*Amicus curiae* | 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

## 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
Instituto Nacional Electoral	INE
Organización Mundial de la Salud	OMS
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Tribunal Constitucional Local	Tribunal CL

## I. *AMICUS CURIAE*

1. Con absoluto respeto a las posiciones particulares de mis colegas que vertieron en sesión pública<sup>1</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.

2. 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>2</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.

3. 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>1</sup> Véase intervenciones de los magistrados Gabriel Aguillón Rosales, César Alejandro Saucedo Flores, José Ignacio Máñez Varela y Juan José Yañez Arreola, disponibles en la red:

[<https://www.pjecz.gob.mx/sesiones/tribunal-constitucional/2020/primerasesion-ordinaria-del-pleno-del-tribunal-constitucional-local-2020-05-11/>].

<sup>2</sup> Véase artículo II, fracción XIV, de la Ley Orgánica PJEZ.

4. 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.

5. 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

6. 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>3</sup>.

7. 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.

8. 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 procesal,

---

<sup>3</sup> Véase AMICUS CURIAE SUSTENTO NORMATIVO DEL ANÁLISIS Y CONSIDERACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES RELATIVAS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO (Tesis I.10°.A.8 K (10a) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 54, Mayo de 2018, Tomo III, pág. 2412).

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>4</sup>.

9. Como magistrado ponente, por tanto, facilité la participación de terceros intervinientes<sup>5</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>6</sup>.

## 2. Estándar internacional, nacional y local

10. 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.

11. 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 algodónero) 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>7</sup>.

12. 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>8</sup>

13. 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>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Véase artículo 17, de la Ley de Justicia Constitucional Local.

<sup>5</sup> Véase artículo 16, de la Ley de Justicia Constitucional Local.

<sup>6</sup> Véase admisión de la demanda, disponible en la red: [<https://bit.ly/2Ake17r>].

<sup>7</sup> Véase *González y Otras (Campo algodónero) vs. México*: sentencia de 16 de noviembre de 2009, párrafo 14.

<sup>8</sup> Véase numeral 2 de la Regla 103.

<sup>9</sup> Véase numeral 2 del artículo 36.

14. En países como Argentina<sup>10</sup>, Brasil<sup>11</sup>, Colombia<sup>12</sup> y Estados Unidos en el ámbito normativo tienen disposiciones que de modo expreso reconocen la figura del *amicus curiae*.

15. 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>13</sup>.

16. 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.

17. 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

---

<sup>10</sup> Véase artículo 23, de la Ley 402, *Ley de procedimiento ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires*.

<sup>11</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>12</sup> Véase artículo 13, del Decreto No 2067 del 4 de septiembre de 1991.

<sup>13</sup> Véase AMICUS CURIAE SUSTENTO NORMATIVO DEL ANÁLISIS Y CONSIDERACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES RELATIVAS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. Tesis I.10º.A.8 K (10a) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 54, Mayo de 2018, Tomo III, Pág. 2412.

obliga a no tener excusas de proteger los derechos de participación ciudadana en los juicios de mayor trascendencia social que les puede afectar.

### 3. Derecho a la participación ciudadana en un juicio público

18. 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>14</sup>.

19. 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>15</sup>.

20. 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.

21. 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

---

<sup>14</sup> Véase artículos 8º, párrafos segundo, quinto y sexto; 19, fracción III, de la Constitución Local.

<sup>15</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.



contraproducente por la tutela de la esfera de 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.

22. 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.

23. 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.

24. El poder público, dice la fórmula constitucional más soberana, se instituye en beneficio del pueblo<sup>16</sup>. En Coahuila, las formas directa e indirecta de ejercer la soberanía se complementan entre sí<sup>17</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.

25. 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

---

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

<sup>17</sup> Véase artículo 2º, de la Constitución Local.

la esfera de los derechos que nos corresponde proteger por la ley del más débil. El constitucionalismo popular que al final es parte del desarrollo de la teoría democrática que cuestiona el elitismo político<sup>18</sup>, es una fórmula doctrinaria que deberíamos comenzar a ensayar en el sistema judicial.

26. 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>19</sup>, con discapacidad<sup>20</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.

---

<sup>18</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>19</sup> Véase Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>20</sup> Véase artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

27. 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 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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 *enemicus*), 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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.

36. 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**

37. 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.

38. 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»**

39. 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».

40. 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.

41. 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.

42. 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.

43. 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.

44. 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.

45. 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.

46. 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»**

47. 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.

48. 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.



49. 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»

50. 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.

51. 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.

52. 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.

53. 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 DEL VOTO IDENTIFICADO Y EN EL 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.

