

- f) La Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Michoacán.
- g) El Presidente Municipal de Morelia, Michoacán.¹
- h) La Comisión Municipal de Seguridad de Morelia, Michoacán.
- i) El Juez Cívico de Morelia, Michoacán.

Éstas últimas, por ser las autoridades ejecutoras, a quienes los artículos 4° y 9° del “*Decreto por el que se decreta el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus Sars-Cov2 (Covid-19)*” emitido por el Gobernador del Estado de Michoacán y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el lunes 20 de abril de 2020 dos mil veinte, obliga a vigilar su cumplimiento.

IV. Normas y actos reclamados

De todas las autoridades responsables, reclamamos el *Decreto por el que se declara el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus sars-cov2 (covid-19)*, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinte de abril de dos mil veinte, para que entre en vigor el mismo día.

V. Bajo protesta de decir verdad, manifestamos que los hechos y abstenciones que constituyen los antecedentes de las normas generales y actos y reclamados y que sirven de fundamento a los conceptos de violación, son los siguientes.

Es un hecho notorio que en diciembre de dos mil diecinueve, se hizo público que en la República Popular China se presentó un brote de neumonía cuyo origen, a ese momento, era desconocido. Posteriormente se logró identificar que tal padecimiento tiene como etiología un virus que a la postre fue denominado SARS-CoV-2; y a la enfermedad se le identificó como COVID-19.

El treinta de enero de este año, la Organización Mundial de la Salud declaró al brote como una *Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional*. Es también hecho notorio que debido a la facilidad con la que ese virus se propaga, éste se ha diseminado por una importante cantidad de países en el mundo, lo que llevó a la Organización Mundial de la Salud a declarar, el once de marzo siguiente, que el brote se convirtió en una pandemia, es decir en una enfermedad que se ha extendido a muchos países infectando a un número importante de personas.

¹ En términos del Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Morelia, Michoacán.

En este punto, resulta importante dejar establecido que no es nuestra intención, en lo absoluto, desconocer la responsabilidad social que nos corresponde para contribuir a la lucha mundial y nacional contra el virus SARS-CoV-2, causante de la enfermedad COVID-19. Todo lo contrario, estamos conscientes de que son tiempos en que la humanidad debe mostrarse solidaria y realizar (o dejar de hacer) lo que a cada uno corresponde para evitar la propagación de ese virus que ha causado daños graves en la vida, salud, bienestar y economía de las personas.

No obstante, sabemos también que ese propósito puede y debe lograrse a través de las instituciones y los instrumentos que el Estado Democrático de Derecho ha establecido a través de los años; instituciones e instrumentos que aportan los medios, elementos y herramientas para que las autoridades hagan frente a este problema. De lo contrario, una crisis como ésta puede convertirse en el motivo perfecto para que los gobernantes exorbiten sus facultades y, bajo la apariencia de perseguir un fin válido, aprovechen para instaurar un Estado autoritario, en franco detrimento del esfuerzo que históricamente ha realizado la sociedad para instituir un Estado Democrático de Derecho.

Son los medios, y no el fin, lo que venimos a cuestionar a través de este amparo.

En ese entendido, el veinticuatro de marzo de este año, el Secretario de Salud emitió un acuerdo denominado *ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*; acuerdo que contiene diversas disposiciones dirigidas a establecer las medidas preventivas para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2, causante de la enfermedad COVID-19.

Ese acuerdo establece claramente que las autoridades civiles, militares y los particulares, así como las dependencias y entidades **de los tres órdenes de gobierno**, estarán obligadas a la instrumentación de las medidas preventivas contra esa enfermedad.

Las medidas preventivas que, conforme a ese Acuerdo, deben poner en práctica los sectores público, privado y social, son las siguientes:

a) Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, **a los adultos mayores de 65 años o más y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de**

ella, quienes en todo momento, en su caso, y a manera de permiso con goce de sueldo, gozarán de su salario y demás prestaciones establecidas en la normatividad vigente indicada en el inciso c) del presente artículo. Estos grupos incluyen mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, menores de 5 años, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas no transmisibles (personas con hipertensión arterial, pulmonar, insuficiencia renal, lupus, cáncer, diabetes mellitus, obesidad, insuficiencia hepática o metabólica, enfermedad cardíaca), o con algún padecimiento o tratamiento farmacológico que les genere supresión del sistema inmunológico;

b) Suspender temporalmente las actividades escolares en todos los niveles, hasta el 17 de abril del 2020, conforme a lo establecido por la Secretaría de Educación Pública;

c) Suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas a partir de la entrada en vigor de ese Acuerdo y hasta el 19 de abril del 2020.

El propio decreto ordenó que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las organizaciones de los sectores social y privado, deben instrumentar planes que garanticen la continuidad de operaciones para el cumplimiento de sus funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para salud que implica la enfermedad ya referida y garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras, en particular los señalados en el inciso a) del anterior artículo, y de los usuarios de sus servicios.

Posteriormente, el veintisiete de marzo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto del titular del Ejecutivo Federal, por el cual declaró diversas acciones extraordinarias en las regiones afectadas por el virus; acciones que atañen a la utilización de recursos médicos, adquisición e importación de bienes y servicios y otras acciones similares.²

² DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- El objeto del presente Decreto es declarar diversas acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general, para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

ARTÍCULO SEGUNDO.- Para efectos del artículo anterior, la Secretaría de Salud podrá implementar de manera inmediata, además de lo previsto en el artículo 184 de la Ley General de Salud, las acciones extraordinarias siguientes:

I. Utilizar como elementos auxiliares todos los recursos médicos y de asistencia social de los sectores público, social y privado existentes en las regiones afectadas y en las colindantes;

II. Adquirir todo tipo de bienes y servicios, a nivel nacional o internacional, entre los que se encuentran, equipo médico, agentes de diagnóstico, material quirúrgico y de curación y productos higiénicos, así como todo tipo de mercancías y objetos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, sin necesidad de llevar a cabo el procedimiento de licitación pública, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontarla;

III. Importar y autorizar la importación, así como la adquisición en el territorio nacional de los bienes y servicios citados en la fracción anterior, sin necesidad de agotar trámite administrativo alguno, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontar la contingencia objeto de este Decreto;

El treinta de marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus sars-cov2 (covid-19)*, que se concreta a efectuar esa declaración.³

En ese tenor, el treinta y uno de marzo, se publicó en el mismo medio oficial de comunicación el Acuerdo del Secretario de Salud denominado *ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2*.

Esencialmente, esa disposición administrativa impone diversas medidas dirigidas a hacer frente a la contingencia, como son las siguientes:

I. Se ordena la suspensión inmediata, del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, de las actividades no esenciales.

II. Dispone que solamente podrán continuar en funcionamiento las siguientes actividades, consideradas esenciales:

a) Las que son directamente necesarias para atender la emergencia sanitaria, como son las actividades laborales de la rama médica, paramédica, administrativa y de apoyo en todo el Sistema Nacional de Salud. También los que participan en su abasto, servicios y proveeduría, entre las que destacan el sector farmacéutico, tanto en su producción como en su distribución (farmacias); la manufactura de insumos, equipamiento médico y tecnologías para la atención de la salud; los involucrados en la disposición adecuada de los residuos peligrosos biológicos-infecciosos (RPBI), así como la limpieza y sanitización de las unidades médicas en los diferentes niveles de atención;

b) Las involucradas en la seguridad pública y la protección ciudadana; en la defensa de la integridad y la soberanía nacionales; la procuración e impartición de justicia; así como la actividad legislativa en los niveles federal y estatal;

c) Las de los sectores fundamentales de la economía: financieros, el de recaudación tributaria, distribución y venta de energéticos, gasolineras y gas, generación y distribución de agua potable, industria de alimentos y bebidas no

IV. Llevar a cabo las medidas necesarias para evitar la especulación de precios y el acopio de insumos esenciales necesarios de los bienes y servicios a que se refiere la fracción II del presente artículo, y

V. Las demás que se estimen necesarias por la Secretaría de Salud.

³ *Primero. Se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).*

Segundo. La Secretaría de Salud determinará todas las acciones que resulten necesarias para atender la emergencia prevista en el numeral anterior.

alcohólicas, mercados de alimentos, supermercados, tiendas de autoservicio, abarrotes y venta de alimentos preparados; servicios de transporte de pasajeros y de carga; producción agrícola, pesquera y pecuaria, agroindustria, industria química, productos de limpieza; ferreterías, servicios de mensajería, guardias en labores de seguridad privada; guarderías y estancias infantiles, asilos y estancias para personas adultas mayores, refugios y centros de atención a mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos; telecomunicaciones y medios de información; servicios privados de emergencia, servicios funerarios y de inhumación, servicios de almacenamiento y cadena de frío de insumos esenciales; logística (aeropuertos, puertos y ferrocarriles), así como actividades cuya suspensión pueda tener efectos irreversibles para su continuación;

d) Las relacionadas directamente con la operación de los programas sociales del gobierno, y

e) Las necesarias para la conservación, mantenimiento y reparación de la infraestructura crítica que asegura la producción y distribución de servicios indispensables; a saber: agua potable, energía eléctrica, gas, petróleo, gasolina, turbosina, saneamiento básico, transporte público, infraestructura hospitalaria y médica, entre otros más que pudieran listarse en esta categoría;

III. En todos los lugares y recintos en los que se realizan las actividades definidas como esenciales, se deberán observar, de manera obligatoria, las siguientes prácticas:

a) No se podrán realizar reuniones o congregaciones de más de 50 personas;

b) Las personas deberán lavarse las manos frecuentemente;

c) Las personas deberán estornudar o toser aplicando la etiqueta respiratoria (cubriendo nariz y boca con un pañuelo desechable o con el antebrazo);

d) No saludar de beso, de mano o abrazo (saludo a distancia), y

e) Todas las demás medidas de sana distancia vigentes, emitidas por la Secretaría de Salud Federal;

IV. **Es relevante para el caso, que tal acuerdo 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 30 de marzo al 30 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**;

V. El resguardo domiciliario corresponsable se aplica de manera estricta a toda persona mayor de 60 años de edad, estado de embarazo o puerperio inmediato, o con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes mellitus, enfermedad cardíaca o pulmonar crónicas, inmunosupresión (adquirida o provocada), insuficiencia renal o hepática, independientemente de si su actividad laboral se considera esencial. El personal esencial de interés público podrá, de manera voluntaria, presentarse a laborar;

VI. Una vez terminado el periodo de vigencia de las medidas establecidas en el presente Acuerdo, la Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Economía y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, emitirán los lineamientos para un regreso, ordenado, escalonado y regionalizado a las actividades laborales, económicas y sociales de toda la población en México;

VII. Se deberán posponer, hasta nuevo aviso, todos los censos y encuestas a realizarse en el territorio nacional que involucren la movilización de personas y la interacción física (cara a cara) entre las mismas, y

VIII. Todas las medidas establecidas en el presente Acuerdo deberán aplicarse con estricto respeto a los derechos humanos de todas las personas.

Obsérvese desde ahora que tal decreto no establece como una medida coercitiva el resguardo domiciliario. Ha sido una decisión de las autoridades competentes mantener esa disposición bajo el rango de una norma cuyo incumplimiento no es punible ni sancionable administrativamente, menos aun con la privación de la libertad, el confinamiento ni la realización de trabajos forzados; y no lo ha hecho por una sencilla razón: para tal efecto sería necesario que se suspendieran diversos derechos humanos, lo que sólo podría concebirse si se acatará lo dispuesto por el artículo 29 Constitucional, y las autoridades competentes han decidido no hacerlo.

Pues bien, a pesar de lo dispuesto por las autoridades que sí son competentes, el veinte de abril de este año, el Gobernador Constitucional del Estado y otros Secretarios de su gabinete, han emitido un Acuerdo, que es el ahora reclamado, en el cual restringen, bajo pena de multa, trabajos forzados, e incluso de privación de la libertad, los derechos de circulación y reunión que establecen a nuestro favor diversos tratados internacionales y nuestra Carta

Magna. Todo esto sin contar con facultades y en franca contravención al artículo 29 Constitucional y rebasando lo que la autoridad sanitaria competente ha ordenado al respecto.

Ese Decreto, denominado *Decreto por el que se declara el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19)*, establece esencialmente lo siguiente:

a) Restringe el derecho a la libre circulación, pues ordena que:

I) Únicamente podrán transitar por las vías de uso público, de manera individual, para la realización de las siguientes actividades:

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad;
- b) Asistencia a hospitales, servicios y establecimientos sanitarios;
- c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial, en las áreas declaradas como actividades esenciales por la Federación;
- d) Asistencia y cuidado a adultos mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables;
- e) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros;
- f) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad plenamente justificada;
- g) Cualquier otra actividad de naturaleza análoga a las anteriores; y,
- h) En cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias.

II) Faculta a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, así como a las autoridades estatales y municipales en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, para acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas.

b) Viola el derecho de reunión, ya que:

- I) Prohíbe reuniones en la vía pública, así como reuniones de cualquier tipo, en lo general todo tipo de eventos públicos o privados que implique la agrupación de personas y en las que no se puedan aplicar

las medidas sanitarias, principalmente el de sana distancia, en lo particular eventos sociales, actividades físicas grupales en gimnasios o casas y reuniones laborales o similares.

Por otra parte, no nos inconformamos con la orden del uso de cubrebocas, de preferencia casero, de manera obligatoria para las personas que transiten por la vía pública o en cualquier espacio público, durante la vigencia del Decreto, así como la aplicación de las demás medidas dictadas por la autoridad sanitaria.

c) Se trata de normas coercitivas, contrarias a la intención de la autoridad sanitaria competente, pues dispone que:

Las personas que no se coloquen en algunos de los supuestos de excepción, y sean localizados en las calles, caminos, carreteras, espacios públicos, parques de recreación, plazas comerciales o cualquier otro espacio donde no se acredite la realización de las actividades esenciales, **se les aplicarán las medidas de seguridad sanitaria consistentes en:**

I. Aislamiento obligatorio; o,

II. Cuarentena.

Se entenderá por aislamiento obligatorio, la separación de personas infectadas, durante el periodo de transmisibilidad de la enfermedad ocasionada por el virus SARS-Cov2 (COVID-19), en sus domicilios **o espacios habilitados para tal efecto** y en las condiciones que eviten el peligro de contagio.

Se entenderá por cuarentena, **la limitación a la libertad de tránsito** de personas sanas que hubieren estado expuestas a la enfermedad ocasionada por el virus del SARS-Cov2 (COVID-19), por el tiempo estrictamente necesario para controlar el riesgo de contagio.

d) Impone un Estado Policial

Pues ordena que la Secretaría de Salud junto con la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, establecerán los Centros de Atención de Aislamiento y de Cuarentena, para el SARS-Cov2 (COVID-19).

Además faculta a las instituciones de seguridad pública con apoyo de la Policía Michoacán y los Gobiernos Municipales, para coadyuvar en la vigilancia del cumplimiento de las medidas sanitarias establecidas en el presente Decreto.

Pero sobre todo, el Decreto establece que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes **será sancionado** con arreglo a las leyes, en términos del artículo 60 fracción XV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, por lo que **las autoridades correspondientes en materia de seguridad pública, podrán aplicar sanciones por las infracciones a lo establecido en el presente Decreto, las que consistirán en:**

- a) **Multa de diez a treinta Unidades de Medida y Actualización (UMAS);**
- b) **Si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por trabajo comunitario que no excederá de tres días, o el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas; y,**
- c) **Si el infractor es reincidente, se le aplicará arresto hasta por treinta y seis horas, sin opción de permuta a trabajo comunitario.**

El Trabajo comunitario, será consistente en actividades vinculadas a la contingencia, como traslado de alimentos a grupos vulnerables, limpieza en centros de salud y hospitales que no atiendan casos SARS-Cov2 (COVID 19), elaboración de cubrebocas para su distribución en población vulnerable, y cualquier otra que determinen las autoridades en materia de seguridad pública y salud, que no pongan en riesgo la integridad de los infractores.

Todo lo cual, como lo desarrollaremos en nuestros conceptos de violación, viola diversos derechos fundamentales, como el de legalidad (basado en el principio de interdicción de la arbitrariedad), libertad de circulación, derecho de reunión y otros; y los viola porque tales medidas sólo pueden ser emitidas por la autoridad realmente facultada para ello, y sólo a través del procedimiento que prevé el artículo 29 de la Constitución General de la República.

Resulta importante para nosotros recalcar que no nos oponemos (de ninguna manera) a acatar todas las disposiciones que ha emitido y llegue a emitir la autoridad sanitaria competente para hacer frente a la pandemia. Lo que buscamos es que esta crisis de salud no se torne un pretexto para que autoridades exorbiten sus facultades y con ello violen nuestros derechos humanos. Esto es, que incluso en tiempos de crisis, el

Derecho nos brinda todos los elementos para actuar de manera eficaz y con pleno respeto a las prerrogativas de los ciudadanos, y debe ser dentro de ese marco que las autoridades deben actuar y encauzar sus esfuerzos para hacer frente a la pandemia. Ningún motivo es válido para restringir derechos fundamentales, si no se ha seguido el camino que traza el artículo 29 Constitucional.

VI. Preceptos constitucionales y convencionales cuya violación se reclama.

- Los artículos 9° y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- El artículo 22 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.
- El artículo 22 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.
- La resolución 1/2020, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- La Opinión Consultiva *La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6.*, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CUESTIONES PREVIAS

1. Recurso judicial efectivo

1.1 Generalidades del recurso judicial efectivo

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que es obligación de los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos la de proporcionar al individuo medios de protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente frente al Estado (sus órganos, sus agentes, y todos aquellos que actúan en su nombre)⁴, y que es un principio básico de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por todo y cualquier acto u omisión de

⁴ Cfr. Corte IDH. Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, Párrafo 141, donde se sostuvo lo siguiente:

141. Los artículos 25 y 8 de la Convención concretan, con referencia a las actuaciones y omisiones de los órganos judiciales internos, los alcances del mencionado principio de generación de responsabilidad por los actos de cualquiera de los órganos del Estado[78]. [78]Cfr. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros), supra nota 47, párr. 220.

cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados.

El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José de Costa Rica,⁵ dispone:

25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Así, conforme a la interpretación de lo previsto en el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que hizo la Corte Interamericana, se contempla la obligación de los Estados Partes de garantizar, a todas las personas, bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales consagrados tanto en la Convención, como en la Constitución y las leyes. Los juicios ordinarios y la acción de amparo deben ser un recurso rápido y sencillo que tenga por objeto la tutela de los derechos fundamentales.⁶

⁵ Aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 18 de diciembre de 1980 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de mayo de 1981.

⁶ Cfr. Corte IDH. Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, Párrafo 200, donde señaló:

200. La Corte ha señalado que el artículo 25.1 de la Convención contempla la obligación de los Estados Parte de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales[250] . Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes[251] . En ese sentido, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia[252] . Así, el proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento[253] .

[250] Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, supra nota 29, párr. 91; Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela, supra nota 18, párr. 127, y Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina, supra nota 18, párr. 113.

[251] Cfr. Opinión Consultiva OC-9/87, supra nota 207, párrs. 23 y 24; Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela, supra nota 18, párr. 127, y Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011 Serie C No. 228, párr. 95.

[252] Cfr. Opinión Consultiva OC-9/87, supra nota 207, párr. 24; Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 7, párr. 137; Caso

Además, la Corte Interamericana ha reiterado que no basta con que se prevea la existencia de recursos, si estos no resultan efectivos para combatir la violación de los derechos protegidos por la Convención. La garantía de un recurso efectivo "*constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención*"⁷. Esta garantía de protección de los derechos de los individuos no supone sólo el resguardo directo a la persona vulnerada sino, además, a los familiares, quienes, por los acontecimientos y circunstancias particulares del caso, son quienes ejercen la reclamación en el orden interno⁸. De esa manera, la Corte ha señalado que, estos recursos tienen que ser idóneos y efectivos, capaces de lograr entre otros resultados, una reparación por las violaciones sufridas⁹.

Así, en los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas¹⁰. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos¹¹.

Si bien el derecho al acceso a la justicia no es absoluto y, consecuentemente, puede estar sujeto a algunas limitaciones discrecionales por parte del Estado, lo cierto es que éstas deben guardar correspondencia

Chocrón Chocrón Vs. Venezuela, supra nota 18, párr. 127, y Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador, supra nota 251, párr. 94.

[253] Cfr. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr. 73; Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela, supra nota 18, párr. 127, y Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador, supra nota 251, párr. 95.

⁷ Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97.

⁸ Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, Párrafo 193

⁹ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párrafo 78

¹⁰ Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 13

¹¹ Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, Párrafo 72

entre el medio empleado y el fin perseguido y, en definitiva, no pueden suponer la negación misma de dicho derecho¹².

La inexistencia de recursos internos efectivos coloca a las personas en estado de indefensión.¹³

1.2 El juicio de amparo como recurso judicial efectivo interno

De acuerdo con el criterio de la Corte IDH, la **figura del amparo** se arguye como un recurso sencillo y rápido, capaz de resolver una situación en poco tiempo¹⁴, a diferencia de, por ejemplo, una acción de inconstitucionalidad, la cual debe resolverse en un tiempo razonable¹⁵.

En el caso del sistema jurídico mexicano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que el amparo debe ser "sencillo y rápido", en los términos del artículo 25.1 de la Convención.¹⁶ En ese aspecto, también consideró –la Corte Interamericana de Derechos Humanos– que el juicio de amparo mexicano es un recurso judicial efectivo.¹⁷

Ahora, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus numerales 1º y 17, establece:

¹² Corte IDH. Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97.

¹³ Cfr. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, Párrafo 129

129. La salvaguarda de la persona frente al ejercicio arbitrario del poder público es el objetivo primordial de la protección internacional de los derechos humanos[101]. **La inexistencia de recursos internos efectivos coloca a las personas en estado de indefensión**[102].

[101]Cfr. Caso Acevedo Jaramillo y otros, supra nota 93, párr. 213; Caso García Asto y Ramírez Rojas. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 113; y Caso Palamara Iribarne, supra nota 72, párr. 183.

[102]Cfr. Caso García Asto y Ramírez Rojas, supranota 101, párr. 113; Caso Palamara Iribarne, supra nota 72, párr. 183; Caso Acosta Calderón. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr.92; y Opinión Consultiva OC-9/87, supra nota 100, párr. 23.

¹⁴ Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182.

¹⁵ *Íbidem*

¹⁶ Cfr. Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, Párrafo 170.

En este mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos señaló que "el derecho a un recurso efectivo puede, en ciertas circunstancias, requerir que los Estados Parte establezcan e implementen medidas provisionales o cautelares para evitar la continuación de las violaciones y para asegurar la reparación de todo daño causado por dichas violaciones lo más temprano posible". Cfr. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31, La naturaleza de las Obligaciones Legales Generales Impuestas por el Pacto a los Estados parte, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 19.

¹⁷ Cfr. Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafos 78 y 92.

10.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...).

17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. (...)

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

(...).”

Los derechos inmersos en las recién transcritas disposiciones, básicamente (en compatibilidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos), sostienen que toda persona, tiene derecho a un **recurso judicial efectivo**, lo que implica que se le ampare contra actos que violen sus derechos humanos, y en su caso proporcionar una reparación, en contra de aquella autoridad que los hubiese vulnerado.

De ahí que el **juicio de amparo**, cumpla con esos requisitos, toda vez que a través del mismo, es viable impugnar la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una disposición de observancia general, ya que el órgano federal, se encuentra facultado para emprender un análisis que lo lleve a determinar si existió o no una violación a los derechos humanos del o los solicitantes; y en su caso, proporcionar una reparación del daño.

Lo anterior quedó plasmado en la jurisprudencia 2ª./J. 12/2016 (10ª), que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto:

RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. De la interpretación del precepto citado, un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación. En este sentido, el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconventionalidad, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo. Ahora bien, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, la Corte Interamericana reconoció que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación resultan perfectamente compatibles con el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado, se predica cuando una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada. En esa misma tesitura, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la circunstancia de que en el orden jurídico interno se fijen requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades de amparo analicen el fondo de los planteamientos propuestos por las partes no constituye, en sí misma, una violación al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo; pues dichos requisitos son indispensables y obligatorios para la prosecución y respeto de los derechos de seguridad jurídica y funcionalidad que garantizan el acceso al recurso judicial efectivo.¹⁸

De igual forma, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CCLXXVIII/2016 (10a.) del rubro y texto siguiente:

DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LOS REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 8.2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El artículo 8.2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho de toda persona a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior en los juicios del orden penal. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el juicio de amparo, contemplado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Amparo, reglamentaria de estos preceptos constitucionales, cumple con la exigencia establecida en la norma convencional del artículo 8.2, inciso h), respecto del derecho humano que tiene toda persona a recurrir un fallo. Si bien es cierto que la doctrina mexicana ha insistido en que el juicio de amparo no puede considerarse como un recurso -en virtud de que cuando un caso llega a esa instancia su litis originaria se transforma para ventilar cuestiones sobre derechos fundamentales-, lo cierto es que, para efectos prácticos, el juicio de amparo sí permite a los jueces constitucionales estudiar cuestiones de legalidad y violaciones procesales. En consecuencia, esta Primera Sala considera que el Estado mexicano cumple cabalmente con la obligación convencional al contemplar el juicio de amparo como una instancia jurisdiccional, a través de la

¹⁸ Época: Décima Época. Registro: 2010984. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a./J. 12/2016 (10a.). Página: 763.

cual los justiciables pueden hacer valer sus desacuerdos respecto de las resoluciones de los jueces de única instancia.¹⁹

De ahí que cuando la Convención establece que toda persona tiene derecho a contar con un recurso idóneo y efectivo, la frase "toda persona", incluye también a los integrantes de los órganos jurisdiccionales. Es decir, que estos como personas también podemos sufrir violaciones a nuestros derechos humanos y, en consecuencia, también debe entenderse que tenemos que tener acceso a un recurso pues de otra manera se hace ilusorio el artículo 25²⁰.

Por ese motivo, el denominado juicio de amparo indirecto debe ser el recurso judicial efectivo interno con que las personas que acudimos a esta vía esperamos que sea suficiente para la demanda de responsabilidad y reparación de los derechos humanos y sus garantías. De no ser así, o si existieran obstáculos a la reclamación de esos derechos y sus consecuencias reparadoras²¹, el amparo no sería tampoco un recurso efectivo en los términos del artículo 25 de la Convención Americana.

2. Procedencia de este amparo, por encuadrar en los casos urgentes a que se refiere la normativa aplicable al juicio de amparo

En el Acuerdo General 4/2020 (reformado por el Acuerdo General 6/2020) el Consejo de la Judicatura Federal ordenó la suspensión en su totalidad las labores en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación del 18 de marzo al 5 de mayo de 2020, con excepción de los casos previstos en ese Acuerdo.

Su artículo 3 dispone que están exceptuados de la medida anterior los órganos jurisdiccionales que se encuentren de guardia, exclusivamente **para la atención de asuntos urgentes**, y los órganos jurisdiccionales que deban dar seguimiento a determinaciones urgentes, con la finalidad de proporcionar una justicia completa.

En tanto que el artículo 4, fracción VI, dispone que tales órganos jurisdiccionales de guardia, únicamente atenderán los asuntos urgentes

¹⁹ Época: Décima Época. Registro: 2013206. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCLXXVIII/2016 (10a.). Página: 368.

²⁰ Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182.

²¹ En el apartado de reparaciones demostraremos que el sistema de reparaciones en materia de amparo en México no está adecuado a los estándares internacionales de la Corte Interamericana y del Comité de Derechos Humanos, en particular con la Tesis que limita ese tipo de reparaciones (Registro No. 2 014342 : medidas de reparación integral ante violaciones a derechos humanos por regla general no es posible decretar en las sentencias de amparo medidas no pecuniarias de satisfacción o garantías de no repetición para reparar aquellas). 10ª Época. 1ª. Sala; Gaceta SJF: Libro 42, Mayo de 2017; Tomo 1; pág. 460. 1ª LIII/2017 (10ª.).

comprendidos en los artículos 15 de la Ley de Amparo y 48 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales.

Así, este asunto encuadra en la hipótesis de procedencia de tales preceptos, pues consideran como asuntos urgentes para su turno, entre otros, a las demandas de amparo contra actos que importen peligro de privación de la vida, **ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, incomunicación**, deportación o expulsión, destierro, extradición, desaparición forzada de personas, **malos tratos, tortura psicológica, segregación** y demás prohibidos por el artículo 22 de la Constitución; así como, las presentadas por falta de atención médica especializada de las personas privadas de su libertad en un centro de reclusión (fracción IX). Además, los casos que revistan tal carácter conforme a las leyes que los rijan (fracción XII).

Es de trascendencia que el Acuerdo General 6/2020, que reformó el 4/2020, extiende los supuestos de *casos urgentes* que abren la procedencia del amparo en estos tiempos, pues dispone en su artículo 4, fracción VI, que **los casos que deberán considerarse como parte de la fracción XII partirán de un análisis de los derechos humanos en juego, la trascendencia de su eventual trasgresión y las consecuencias que pudiera traer la espera en la conclusión del periodo de contingencia**, cuya extensión y ramificaciones se apartan de las de un simple receso.

Lo anterior significa que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, buscando un equilibrio entre la necesidad de suspender labores y la exigencia de impartir justicia en casos que lo ameriten de manera pronta, ha dotado al juzgador de amparo de una libertad jurisdiccional para decidir en qué casos es procedente el amparo como un asunto urgente durante la suspensión de labores; lo que claramente se colma en el caso, pues de otra manera correremos el riesgo de ser privados de nuestra libertad, ser incomunicados, sufrir malos tratos, tortura psicológica o segregación por parte de los elementos policiacos a los que el Decreto reclamado faculta para vigilar su cumplimiento.

3. Impugnabilidad de la norma como autoaplicativa

No es necesario que exista un acto de aplicación del decreto reclamado para que contemos con legitimación para instar la acción de amparo. La sola circunstancia de que exista una norma que nos amenace con privarnos de nuestra libertad en caso de salir a la calle, ser incomunicados, sufrir malos

tratos, tortura psicológica o segregación por parte de los elementos policíacos, resulta suficiente para que suframos el *agravio* que se requiera para abrir la instancia constitucional.

Esto es, tan solo por sentirnos amenazados en caso de salir de nuestros domicilios, y vernos impedidos a hacerlo, nos genera por sí un daño irreparable que amerita ser tutelado (y de manera urgente) por la sola entrada en vigor de la norma. Así lo ha determinado en un caso análogo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien determinó que se actualiza el interés ante normas **cuya mera existencia genera un efecto disuasivo**; en aquel caso, en el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho fundamental de acceso a la información; que al gozan del mismo rango fundamental que los derechos a la libre circulación y al derecho de reunión. Esto en la tesis 1a. XXXI/2016 (10a.), de rubro:

INTERÉS LEGÍTIMO EN AMPARO CONTRA LEYES PENALES.
SE ACTUALIZA ANTE NORMAS CUYA MERA EXISTENCIA GENERA UN EFECTO DISUASIVO EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

En tal criterio jurisprudencia se explicó que lo relevante, desde la perspectiva del interés legítimo, es determinar si generan una afectación especial, que corra de manera paralela, afectando al quejoso de manera individual o colectiva, calificada, actual y de una forma relevante jurídicamente.

Asimismo, que las normas penales pueden resultar autoaplicativas por su afectación directa, cuando se alegue que esas normas **obstaculicen, impidan o estorben** el acceso a dicho espacio. Expuso como un caso paradigmático el de un periodista, a quien se debe reconocer interés legítimo **para impugnar normas que alegue impidan, obstaculicen o impongan requisitos** de entrada al espacio público para participar en el debate público, independientemente si acredita un acto de aplicación.

Similar situación, y más grave, ocurre en la especie, donde corremos el riesgo de sufrir graves afectaciones a nuestros derechos, **e irreparables**, debido a la implementación de medidas que, con su mera existencia, impiden y obstaculizan el ejercicio de múltiples derechos humanos.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

PRIMERO. El Decreto reclamado implica un estado de excepción, que sólo puede ser decretado en términos del artículo 29 Constitucional

Es claro que, al imponer la privación de la libertad, multas y trabajos obligatorios, el Decreto reclamado restringe directamente los derechos a la libertad personas, la libre circulación, y el derecho de reunión; derechos que sólo pueden ser restringidos de manera general en términos del artículo 29 de la Constitución General de la República, que establece que:

- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, **solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión** o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.
- No obstante, debe hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.
- En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
- La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías **debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional** al peligro a que se hace

frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

- Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.
- Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Así, puede verse ante todo que **únicamente el titular del Ejecutivo Federal, con la anuencia del Congreso de la Unión y la supervisión de la Suprema Corte**, puede decretar medidas como las que contiene el Decreto reclamado; no así un gobierno estatal. Tan es así, que ninguno de los artículos citados en ese decreto, justifican la facultad para restringir los derechos fundamentales ya señalados. Veamos las normas citadas en ese Decreto, y su propio texto revelará que **ninguna de ellas le faculta para prohibir la circulación en la vía pública, menos aún para sancionar su incumplimiento con privación de la libertad (con fines de confinamiento), multas o trabajos forzados**. Las normas ahí citadas, son las siguientes:

Constitución de Michoacán
Artículo 47. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará "Gobernador del Estado".
Artículo 60, fracción XIII. Disponer de las fuerzas de seguridad y de la Guardia Nacional, y ordenar que pase ésta a otros Estados, en los términos que establezca la Constitución Federa
Artículo 65. La promulgación y la orden de publicación de las leyes se harán constar mediante la firma del Gobernador del Estado y del Secretario de Gobierno. Todos los decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos, deberán ser firmados por el Gobernador del Estado, el Secretario de Gobierno y los titulares de las dependencias básicas a que el asunto corresponda; requisito sin el cual no serán obligatorios.
Fundamentación del proemio

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo

Artículo 3. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo denominado Gobernador del Estado y tendrá las atribuciones, facultades y obligaciones que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la presente Ley y demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado.

Artículo 5. La promulgación y la orden de publicación de las leyes en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán, se harán constar mediante la firma del Gobernador del Estado y del Secretario de Gobierno. Todos los decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos, deberán ser firmados por el Gobernador del Estado, el Secretario de Gobierno y los titulares de las dependencias a que el asunto corresponda, requisito sin el cual no serán obligatorios.

Artículo 6. El Gobernador del Estado expedirá, reformará, derogará o abrogará los reglamentos interiores, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas que regulen el funcionamiento o la estructura interna de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal para proveer en la esfera administrativa el exacto y eficaz cumplimiento de sus atribuciones.

Fundamentación del premio

Ley de Salud del Estado de Michoacán de Ocampo

Artículo 4° Fracción I. Son autoridades sanitarias estatales:

I. El Gobernador del Estado.

Artículo 21. Corresponde al Gobernador del Estado, por conducto de la Secretaría:

A) EN MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL:

- I. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las normas que emita la Federación;
- II. Organizar, operar, supervisar y evaluar en coordinación con la dependencia competente del Ejecutivo Federal, los servicios de salud a que se refiere el artículo 6° de esta Ley;
- III. Coordinar el Sistema y coadyuvar en el funcionamiento y consolidación del Sistema Nacional de Salud;
- IV. Formular y desarrollar programas locales de salud en el marco del Sistema y del Sistema Nacional de Salud, de acuerdo con los principios y objetivos de la planeación nacional;
- V. Vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia, la Ley General de Salud, la presente Ley y demás disposiciones aplicables;
- VI. Celebrar con la Federación los acuerdos de coordinación en materia de salubridad general, en los cuales el Estado asuma el ejercicio de las funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios sanitarios, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario;
- VII. Celebrar los convenios y acuerdos de coordinación con los ayuntamientos para la prestación de los servicios sanitarios locales y/o la atención de la salud;
- VIII. Analizar las disposiciones legales en materia de salud y formular propuestas de reformas y adiciones a las normas; y,
- IX. Las demás atribuciones que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores, las que derivan de esta Ley y demás normatividad general aplicable.

B) EN MATERIA DE SALUBRIDAD LOCAL

- I. Ejercer el control sanitario de los establecimientos y servicios a que se refiere el artículo 7° de esta Ley y verificar su cumplimiento;
- II. Expedir todo tipo de disposiciones normativas sanitarias que se desprendan de esta Ley;
- III. Establecer las acciones sanitarias en los límites territoriales con otras entidades federativas;

IV.	Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local se implanten;
V.	Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad local a cargo de los municipios, con sujeción a las políticas nacional y estatal de salud y a los convenios y acuerdos de coordinación que al efecto se celebren;
VI.	Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley; y,
VII.	Las demás funciones que establezca esta Ley y demás disposiciones normativas aplicables.
Artículo 35. El Gobernador del Estado a través de la Secretaría, podrá realizar intercambio de información y capacitación con instituciones de salud del extranjero, para dar seguimiento a las enfermedades sujetas a vigilancia epidemiológica, siguiendo los patrones interculturales de nuestra población y sujetándose a los lineamientos establecidos en los instrumentos jurídicos internacionales reconocidos conforme a la legislación aplicable.	
Fundamentación del proemio	

Ley de Protección Civil del Estado de Michoacán de Ocampo	
Artículo 11, fracciones I, IV, VI y XI. Corresponde al Gobernador del Estado, en materia de Protección Civil:	
Fracción I. Asegurar el correcto funcionamiento del Sistema Estatal, y dictar los lineamientos generales para coordinar las labores de Protección Civil en beneficio de la población, sus bienes y el entorno; impulsando y conduciendo la participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad, en el marco de la Gestión Integral de Riesgos;	
Fracción IV. Solicitar al Ejecutivo Federal, la emisión de las Declaratorias de Emergencia o de Desastre Natural para el Estado o sus municipios, en los términos establecidos en esta Ley, y en la demás normatividad aplicable	
Fracción VI. Dictar lineamientos generales de Protección Civil, para inducir y fomentar que la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, sea una política pública y una tarea transversal, para la ejecución de acciones de orden preventivo, especialmente las vinculadas a la salud, la educación, el ordenamiento territorial, la planeación urbana, la conservación y el empleo de los recursos naturales, la gobernabilidad y la seguridad del Estado y sus municipios;	
Fracción IX. Ejercer el mando de los cuerpos operativos de Protección Civil del Estado y sus municipios, así como coordinar los recursos y los esfuerzos de las instancias municipales, ante situaciones de emergencia o desastre, conforme a los lineamientos establecidos en el Sistema Estatal	
Fundamentación del proemio	

Constitución Federal	
Artículo 1, párrafo tercero. [...] Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. [...]	
Artículo 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.	

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia

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

Fundamentación del Considerando

Ley General de Salud

Artículo 1°. La presente Ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Artículo 3°, fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XIX, XX, XXI y XXII.

En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

II. La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables;

IV. La atención materno – infantil

V. La salud visual

VI. La salud auditiva

VII. La planificación familiar;

VIII. La salud mental;

IX. La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;

X. La promoción de la formación de recursos humanos para la salud;

XI. La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos;

XII. La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país;

XIII. La educación para la salud;

XIV. La orientación y vigilancia en materia de nutrición;

XV. La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre;

XVI. La salud ocupacional y el saneamiento básico

XVII. La prevención y el control de enfermedades transmisibles;

XVIII. La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes;

XIX. La prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos;

XX. La asistencia social;

XXI. El programa contra el alcoholismo;

XXII. El programa contra el tabaquismo;

Artículo 4°, fracción IV. Son autoridades sanitarias:

IV. Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 13, apartado B. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de Salubridad General, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

- I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI Y XXII, del artículo 3o., de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- II. Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;
- III. Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los Sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;
- IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen;
- V. Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales

	competentes;
VI.	Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, y
VII.	Las demás atribuciones específicas que se establezcan en esta Ley y demás disposiciones generales aplicables.

Artículo 134. La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de las siguientes enfermedades transmisibles:

- I. Cólera, fiebre tifoidea, paratifoidea, shigelosis, amibiasis, hepatitis virales y otras enfermedades infecciosas del aparato digestivo;
- II. Influenza epidémica, otras infecciones agudas del aparato respiratorio, infecciones meningocóccicas y enfermedades causadas por estreptococos;
- III. Tuberculosis;
- IV. Difteria, tosferina, tétanos, sarampión, poliomiélitis, rubeola y parotiditis infecciosa;
- V. Rabia, peste, brucelosis y otras zoonosis. En estos casos la Secretaría de Salud coordinará sus actividades con la de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural;
- VI. Fiebre amarilla, dengue y otras enfermedades virales transmitidas por artrópodos;
- VII. Paludismo, tifo, fiebre recurrente transmitida por piojo, otras rickettsiosis, leishamianiasis, tripanosomiasis, y oncocercosis;
- VIII. Sífilis, infecciones gonocóccicas y otras enfermedades de transmisión sexual;
- IX. Lepra y mal del pinto; X. Micosis profundas;
- X. Helmintiasis intestinales y extraintestinales;
- XI. Toxoplasmosis;
- XII. Síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), y
- XIII. Las demás que determinen el Consejo de Salubridad General y los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 135. La Secretaría de Salud elaborará y llevará a cabo, en coordinación con las instituciones del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas, programas o campañas temporales o permanentes, para el control o erradicación de aquellas enfermedades transmisibles que constituyan un problema real o potencial para la salubridad general de la República.

Fundamentación del Considerando

Ley de Salud del Estado de Michoacán de Ocampo

Artículo 4º, fracción I. Son autoridades sanitarias estatales:

- I. El Gobernador del Estado;

Fundamentación del Considerando

Constitución de Michoacán

Artículo 2º, párrafo tercero.

Toda persona tiene derecho a una existencia digna, a la educación, a la cultura, al trabajo y a la protección de la salud. El Estado promoverá el desarrollo físico, moral, intelectual, social y económico del pueblo.

Fundamentación Considerando

Constitución Federal

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

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Fundamentación Considerando

Constitución de Michoacán

Artículo 60, fracción XV. Las facultades y obligaciones del Gobernador son:

XV. Aplicar sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso;

Fundamentación Sanciones

Puede verse entonces que, de origen, el decreto reclamado adolece de la fundamentación que le permita imponer limitaciones, restricciones y prohibiciones de los derechos fundamentales como las que contiene, menos aún para sancionar a los particulares con penas tan graves como las ahí establecidas.

Antes bien, ya se ha demostrado que la restricción de esos derechos sólo sería factible en términos del artículo 29 de la Constitución, por parte de la interacción del Presidente de la República, el Congreso de la Unión y la revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDO. El decreto reclamado como una medida desproporcional que no soporta mínimamente el test de proporcionalidad en su primera fase. Para ello se analizan con base en un desarrollo temático.

2.1 Derecho de reunión

En México el derecho a reunirse pública y pacíficamente está expresamente reconocido en la Constitución Política y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

El artículo 9° de la Constitución reconoce este derecho, en los términos siguientes:

Artículo 9°. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Esta norma incorpora el derecho de manifestación, garantizando en ambos casos su ejercicio público y pacífico, y estatuye que sólo la ley podrá señalar expresamente los eventos en los cuales puede limitarse el ejercicio de este derecho. El derecho a reunirse pública y pacíficamente, es una de las varias manifestaciones que tiene la libertad de expresión. Dentro de un régimen jurídico pluralista que privilegia la participación democrática y que además garantiza el ejercicio de otros derechos de rango constitucional como la libertad de locomoción (artículo 11) y los derechos de asociación (artículo 9) y participación en los asuntos públicos (artículos 35), la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades de ciertos

sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades.

La Constitución Política garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna. Todo ello, sin otra condición distinta, a que sea pacífico, o sea, sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público. Esto significa que sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional. Así, aun reconociendo la tensión que surge entre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y el mantenimiento del orden público, no pueden las autoridades del Estado desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad al hacer uso del margen de configuración o establecer restricciones cuya vaguedad conduzca a impedir tal derecho.

Para ello, se cita la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación siguiente:

Época: Novena Época

Registro: 164995

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXI, Marzo de 2010

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. LIV/2010

Página: 927

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS. El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos.

2.2 Derecho a la libertad de tránsito o circulación

El Estado democrático de derecho es aquel que incorpora a la Constitución del Estado los derechos y sus garantías. Así como también la incorporación de la tridivisión de las ramas del poder, con controles mutuos, a fin de poner diques a los abusos de poder por parte de los gobernantes.

Entre los derechos se ubican el de la vida y libertad personal. De ella se expresa el profesor Alfredo Constaín, recordando que “La libertad, dice Eugenio de Hostos, no es una vaguedad, ni una abstracción, como creen las sociedades que no la conocen o la conocen parcialmente; ‘es el resultado preciso y matemático de la aplicación del derecho a todos y cada uno de los órganos de la sociedad; es la única fuerza que puede mantener unidos, armonizar y favorecer en su desarrollo, a los organismos constituyentes de la sociedad’ AHRENS, citado por SANSONETTI, dice que ‘es la facultad que posee el hombre para escoger racionalmente los medios o las condiciones de las cuales depende la realización de su fin’

“De acuerdo con el pensamiento de MONTESQUIEU, la libertad es ‘la tranquilidad del espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad’.

“Para realizar en una sociedad cualquiera el concepto de libertad, se hace indispensable, según el autor del El espíritu de la leyes, ‘un sistema de gobierno dentro del cual sea imposible el abuso del poder. El Estado, pues, al expedir el régimen jurídico de la sociedad, debe garantizar la libertad del individuo, que se rige por sus derechos y se limita por sus obligaciones’”.

Preocupación fundamental de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, fue la de definir la libertad, y por ello se dijo en su artículo 4 que ella “consiste en poder hacer lo que no daña a otro”; y, a partir de allí se establecieron luego garantías para resguardarla. Lo mismo ocurrió en las Constituciones expedidas durante el siglo XIX tanto en Europa como en América y, por ello, en todas nuestras Constituciones se consagró expresamente el derecho a la libertad personal en su parte dogmática.

Una de las vertientes del derecho a la libertad se ubica la libertad de libertad de tránsito y circulación que está reconocido en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer lo siguiente:

Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la

autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

De la literalidad del precepto constitucional se desprende que la libertad de circulación y residencia se traduce en el derecho que tiene toda persona para entrar o salir del país, viajar por su territorio y cambiar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, permiso o autorización alguna. Asimismo, esta libertad puede estar subordinada a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal y civil, entre otras limitaciones administrativas.

Ahora, este derecho humano de transitar libremente y variar de residencia sin necesidad de pasaportes o requisitos semejantes encuentra su fuente convencional en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²², ratificado por nuestro país el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, así como en el artículo 22 de la Convención Americana de los Derechos Humanos²³. En ambos preceptos se prevé que el derecho humano referido no puede ser objeto de restricciones, salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertad de terceros. En este sentido, la libertad de tránsito debe entenderse de forma tal que sea compatible con los demás derechos, valores y principios que integran el

²² **Artículo 12 (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)**

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

²³ **Artículo 22 (Convención Americana de los Derechos Humanos).** Derecho de Circulación y de Residencia

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.
4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.
6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.
7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.
8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.
9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.

parámetro de constitucionalidad previsto en el artículo 1° de la Constitución Federal.

En efecto, el derecho a la libertad de circulación no reviste un carácter absoluto, también lo es que las restricciones impuestas a ese derecho no pueden desconocer el núcleo esencial de este derecho, por lo cual el Estado - (cualquiera de sus autoridades) no goza de la discrecionalidad suficiente como para llegar al punto de hacer impracticable, a través de las medidas que adopte, el ejercicio de tal libertad en su sustrato mínimo e inviolable.

Esto es, la imposición de obligaciones o prohibiciones extraordinarias, pero razonables, que el Estado exige a los particulares para sostener la estabilidad institucional, la pacífica convivencia y la seguridad jurídica, no menos que deben conducir a la eficacia de los demás derechos y libertades.

El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el Estado arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales.

Para robustecer la posición es de citar a Gustavo Zagrebelsky²⁴, quien señala que los derechos orientados a la libertad son intrínsecamente ilimitados. Sin embargo, no descartó la posibilidad de establecer límites extrínsecos que harían posible el ejercicio mismo de dichas garantías.

2.3 El ejercicio del poder de Policía del Estado

La Policía del Estado es una autoridad administrativa sometida al principio de legalidad y su actividad debe tender a asegurar el orden público; el límite de su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público; las medidas deben ser proporcionales y razonables, no pueden, pues, traducirse en la supresión absoluta de las libertades; no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos

²⁴ "Zagrebelsky, Gustavo. *El Derecho dúctil*. Editorial Trotta. P. 87"

sectores; la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades.

Por tanto, la conducta sobre la que recaería la medida administrativa de corrección, no puede ser vaga e imprecisa, pues, en tal caso, la autoridad policiva podría imponerla según criterios subjetivos.

2.4 El test de proporcionalidad

No se desconoce que en el caso existe un conflicto entre derechos que son el derecho a la salud y el derecho a la libertad de tránsito o circulación. Así, cuando se analiza una relación entre principios (entendidos como mandatos de optimización que ordenan que algo debe realizarse en la mayor medida posible de acuerdo con las posibilidades fácticas y normativas existentes) y existe un conflicto entre ellos (o entre derechos así concebidos) deben resolverse aplicando un test de proporcionalidad, que viene a ser una especie de meta-principio o, si se quiere, el principio último del ordenamiento jurídico.

Por tanto, para analizar la inconstitucionalidad de la medida solicitada, el Juez de Distrito tiene a su alcance el test de proporcionalidad²⁵.

²⁵ Época: Décima Época

Registro: 2019276

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I

Materia(s): Común, Constitucional

Tesis: 2a./J. 10/2019 (10a.)

Página: 838

TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL.

Para verificar si algún derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte se ha transgredido, el juzgador puede emplear diversos métodos o herramientas argumentativas que lo ayuden a constatar si existe o no la violación alegada, estando facultado para decidir cuál es, en su opinión, el más adecuado para resolver el asunto sometido a su conocimiento a partir de la valoración de los siguientes factores, entre otros: a) el derecho o principio constitucional que se alegue violado; b) si la norma de que se trata constituye una limitación gradual en el ejercicio del derecho, o si es una verdadera restricción o impedimento en su disfrute; c) el tipo de intereses que se encuentran en juego; d) la intensidad de la violación alegada; y e) la naturaleza jurídica y regulatoria de la norma jurídica impugnada. Entre los métodos más comunes para solucionar esas problemáticas se encuentra el test de proporcionalidad que, junto con la interpretación conforme, el escrutinio judicial y otros métodos interpretativos, constituyen

Las etapas del test de proporcionalidad comprende las fases de análisis siguientes: (i) se examina si la medida es o no adecuada, es decir, si constituye o no un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (ii) se analiza si el trato diferente es o no necesario o indispensable; y (iii) se realiza un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial.

herramientas igualmente útiles para dirimir la violación a derechos. En este sentido, esos métodos no constituyen, por sí mismos, un derecho fundamental, sino la vía para que los Jueces cumplan la obligación que tienen a su cargo, que se constriñe a decidir, en cada caso particular, si ha existido o no la violación alegada. Sobre esas bases, los Jueces no están obligados a verificar la violación a un derecho humano a la luz de un método en particular, ni siquiera porque así se lo hubieran propuesto en la demanda o en el recurso, máxime que no existe exigencia constitucional, ni siquiera jurisprudencial, para emprender el test de proporcionalidad o alguno de los otros métodos cuando se alegue violación a un derecho humano.

Amparo en revisión 388/2018. LAN Perú, S.A. 17 de octubre de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Jazmín Bonilla García.

Amparo en revisión 583/2018. Latam Airlines Group, S.A. 14 de noviembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Amparo en revisión 635/2018. Southwest Airlines, Co. 14 de noviembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Amparo en revisión 579/2018. Edelweiss Air AG. 14 de noviembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Jazmín Bonilla García.

Amparo en revisión 717/2018. Jetblue Airways Corporation. 14 de noviembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Jazmín Bonilla García.

Tesis de jurisprudencia 10/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de enero de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 08 de febrero de 2019 a las 10:10 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de febrero de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido²⁶ que para el estudio del test de proporcionalidad debe dividirse en dos fases que son:

Fase primera. Debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Para ello, debe determinar:

- Cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho.
- Si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta.

Fase segunda. Debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Para ello, debe analizarse lo siguiente:

²⁶ Época: Décima Época

Registro: 2013156

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.)

Página: 915

TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.

- (i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- (iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- (iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que un derecho puede ser restringido siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, por ello, deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Ello en el Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párrafo 168, donde consideró lo siguiente:

168. No obstante, de acuerdo a la propia Convención, el derecho a participar en política, la libertad de expresión y el derecho de reunión no son derechos absolutos y pueden estar sujetos a restricciones. Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que un derecho puede ser restringido siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, por ello, deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad²⁷.

También ha precisado que los elementos del test de proporcionalidad son los que hace referencia en el Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párrafo 107, del contenido siguiente:

107. En consideración a lo anterior, corresponde a la autoridad judicial imponer medidas de esta naturaleza únicamente cuando acredite que: a) la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea compatible con la Convención; b) que las medidas adoptadas sean las idóneas para cumplir con el fin perseguido; c) que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto, y d) que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte

²⁷ Cfr. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *supra*, párrs. 35 y 37, y Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C No. 257, párr. 273. Ver también, sobre el derecho a la libertad de expresión: Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, *supra*, párr. 120; Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 43, y Caso Mémoli Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párr. 127. Sobre los derechos políticos: Caso Yatama Vs. Nicaragua, *supra*, párr. 206; Caso Castañeda Gutman Vs. México, *supra*, párr. 149, y Caso López Mendoza Vs. Venezuela, *supra*, párr. 107.

exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida²⁸.

En consecuencia, conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para llegar hacer un análisis de convencionalidad de una medida que restringe o limita alguno de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos humanos, estas deben cumplir los siguientes requisitos:

a) Deben estar establecidas por ley;

b) Deben ser necesarias;

c) Deben ser proporcionales; y,

d) Deben hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática.

En el caso, se tiene que la medida del Poder Ejecutivo del Estado no proviene de ley sino de un simple decreto del ese poder. Por ley debe entenderse como:

Así lo ha entendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva *La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6*. Para ello es conveniente transcribirlo el contenido siguiente:

12. La convención establece:

Artículo 30.- Alcance de las Restricciones

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, 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.

13. La interpretación de esta norma ha de hacerse de buena fe, conforme al sentido corriente que ha de atribuirse a los términos empleados por el tratado en su contexto y teniendo en cuenta su objeto y fin (art. 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados). Los términos empleados limitan las restricciones posibles a los derechos y libertades reconocidos por la Convención a los casos en que ellas deriven de leyes que cumplan con las exigencias impuestas por el propio artículo.

14. El artículo 30 se refiere a las restricciones que la propia Convención autoriza a propósito de los distintos derechos y libertades que la misma reconoce. Debe subrayarse que, según la Convención (art. 29.a), es ilícito todo acto orientado hacia la supresión de uno cualquiera de los derechos proclamados por ella. En circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, la Convención permite suspender temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados (art. 27). En condiciones normales, únicamente caben restricciones al goce y ejercicio de tales derechos. La distinción entre restricción y supresión del goce y ejercicio de los derechos y

²⁸ Cfr. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 92, y **Caso Romero Feris Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de octubre de 2019. Serie C No. 391., párr. 98.**

libertades resulta de la propia Convención (arts. 16.3, 29.a y 30). Se trata de una distinción importante y la enmienda introducida al respecto en la última etapa de la elaboración de la Convención, en la Conferencia Especializada de San José, para incluir las palabras " al goce y ejercicio ", clarificó conceptualmente la cuestión (**Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969, Actas y Documentos**, OEA/Ser. K/XVI/1.2, Washington, D.C. 1973 (en adelante " Actas y Documentos ") repr. 1978, esp. pág. 274).

15. La Corte entra ahora a analizar la disyuntiva de si " la expresión leyes utilizada por la disposición transcrita... se refiere a **leyes** en sentido formal -norma jurídica emanada del Parlamento y promulgada por el Poder Ejecutivo, con las formas requeridas por la Constitución- " o si en cambio se la usa " en sentido material, como sinónimo de ordenamiento jurídico, prescindiendo del procedimiento de elaboración y del rango normativo que le pudiera corresponder en la escala jerárquica del respectivo orden jurídico ".

16. La pregunta se limita a indagar sobre el sentido de la palabra **leyes** en el artículo 30 de la Convención. No se trata, en consecuencia, de dar una respuesta aplicable a todos los casos en que la Convención utiliza expresiones como " leyes ", " ley ", " disposiciones legislativas ", " disposiciones legales ", " medidas legislativas ", " restricciones legales " o " leyes internas ". En cada ocasión en que tales expresiones son usadas, su sentido ha de ser determinado específicamente.

17. No obstante lo anterior, los criterios del artículo 30 sí resultan aplicables a todos aquellos casos en que la expresión **ley** o locuciones equivalentes son empleadas por la Convención a propósito de las restricciones que ella misma autoriza respecto de cada uno de los derechos protegidos. En efecto, la Convención no se limita a proclamar el conjunto de derechos y libertades cuya inviolabilidad se garantiza a todo ser humano, sino que también hace referencia a las condiciones particulares en las cuales es posible restringir el goce o ejercicio de tales derechos o libertades sin violarlos. El artículo 30 no puede ser interpretado como una suerte de autorización general para establecer nuevas restricciones a los derechos protegidos por la Convención, que se agregaría a las limitaciones permitidas en la regulación particular de cada uno de ellos. Por el contrario, lo que el artículo pretende es imponer una condición adicional para que las restricciones, singularmente autorizadas, sean legítimas.

18. Al leer **el artículo 30 en concordancia con otros en que la Convención autoriza la imposición de limitaciones o restricciones a determinados derechos y libertades, se observa que exige para establecerlas 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 ". Este criterio teleológico, cuyo análisis no ha sido requerido en la presente consulta, establece un control por desviación de poder; y

c. **Que tales restricciones estén dispuestas por las leyes** y se apliquen de conformidad con ellas.

19. El significado del vocablo **leyes** ha de buscarse como término incluido en un tratado internacional. No se trata, en consecuencia, de determinar la acepción del sustantivo **leyes** en el derecho interno de un Estado Parte.

20. En este sentido, la Corte tiene en cuenta el hecho de que los sistemas jurídicos de los Estados Partes en la Convención se derivan de tradiciones diferentes. Algunos se inscriben en el sistema del " common law " y otros siguen la tradición romanista. Sus regímenes constitucionales muestran particularidades vinculadas con su desarrollo jurídico y político. El concepto de **leyes** no puede interpretarse en abstracto y, en consecuencia, no debe divorciarse del contexto del orden jurídico que le presta sentido e incide en su aplicación (Cfr. Eur. Court H.R., **The Sunday Times case**, judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, párr. 47).

21. El sentido de la palabra **leyes** dentro del contexto de un régimen de protección a los derechos humanos no puede desvincularse de la naturaleza

y del origen de tal régimen. En efecto, la protección a los derechos humanos, en especial los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección a los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.

22. Por ello, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder.

23. Lo anterior se deduciría del principio -así calificado por la Corte Permanente de Justicia Internacional (**Consistency of Certain Danzig Legislative Decrees with the Constitution of the Free City**, Advisory Opinion, 1935, P.C.I.J., Series A/B, No. 65, pág. 56)- de legalidad, que se encuentra en casi todas las constituciones americanas elaboradas desde finales del Siglo XVIII, que es consubstancial con la idea y el desarrollo del derecho en el mundo democrático y que tiene como corolario la aceptación de la llamada reserva de ley, de acuerdo con la cual los derechos fundamentales sólo pueden ser restringidos por ley, en cuanto expresión legítima de la voluntad de la nación.

24. La reserva de ley para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad. Para que los principios de legalidad y reserva de ley constituyan una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana, se requiere no sólo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de los órganos.

25. Ya en 1789, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano expresaba en su artículo 4 que

La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro; así, 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 goce de esos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la Ley.

Desde entonces este criterio ha constituido un principio fundamental del desarrollo constitucional democrático.

26. En tal perspectiva no es posible interpretar la expresión **leyes**, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. Tal interpretación conduciría a desconocer límites que el derecho constitucional democrático ha establecido desde que, en el derecho interno, se proclamó la garantía de los derechos fundamentales de la persona; y no se compadecería con el Preámbulo de la Convención Americana, según el cual " los derechos esenciales del hombre... tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos ".

27. La expresión **leyes**, en el marco de la protección a los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos. Lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de

los gobernantes frente a los gobernados. En cambio, el vocablo leyes cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana. La Corte concluye que la expresión leyes, utilizada por el artículo 30, 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, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado.

28. La Convención no se limita a exigir una ley para que las restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades sean jurídicamente lícitas. Requiere, además, que esas leyes se dicten " por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas ". El criterio según el cual las restricciones permitidas han de ser aplicadas " con el propósito para el cual han sido establecidas " se encontraba ya reconocido en el Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos elaborado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos (1959), en el que se expresaba que tales restricciones " no podrán ser aplicadas con otro propósito o designio que aquél para el cual han sido previstas " (**Anuario Interamericano de Derechos Humanos, 1968**, Washington, D.C.: Secretaría General, OEA, 1973, pág. 248). En cambio, la exigencia de que la aplicación de las restricciones esté " conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general " es el resultado de una enmienda introducida al proyecto final, en la Conferencia Especializada de San José, en 1969 (Actas y Documentos, supra 14, pág. 274).

29. El requisito según la cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del " bien común " (art. 32.2), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es " la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y materialmente y alcanzar la felicidad " (" Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre " (en adelante " Declaración Americana "), Considerandos, párr. 1).

30. " Bien común " y " orden público " en la Convención son términos que deben interpretarse dentro del sistema de la misma, que tiene una concepción propia según la cual los Estados americanos " requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa " (Carta de la OEA, art. 3.d); y los derechos del hombre, que " tienen como fundamento los atributos de la persona humana ", deben ser objeto de protección internacional (Declaración Americana, Considerandos, párr. 2; Convención Americana, Preámbulo, párr. 2).

31. La Corte expresó al respecto en anterior ocasión que Es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana... No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de " orden público " y " bien común ", ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el " orden público " o el " bien común " como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las " justas exigencias " de " una sociedad democrática " que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención (**La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)**, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 66 y 67).

32. La ley en el Estado democrático no es simplemente un mandato de la autoridad revestido de ciertos necesarios elementos formales. Implica un contenido y está dirigida a una finalidad. El concepto de **leyes** a que se refiere el artículo 30, interpretado en el contexto de la Convención y teniendo en cuenta su objeto y fin, no puede considerarse solamente de acuerdo con el principio de legalidad (ver **supra** 23). Este principio, dentro del espíritu de la Convención, debe entenderse como aquel en el cual la creación de las normas jurídicas de carácter general ha de hacerse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución de cada Estado Parte, y a él deben ajustar su conducta de manera estricta todas las autoridades públicas. En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al "ejercicio efectivo de la democracia representativa", que se traduce, **inter alia**, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común (ver **supra** 22).

33. La Declaración de México ha afirmado que el " fin del Estado es la felicidad del hombre dentro de la sociedad. Deben armonizarse los intereses de la colectividad con los derechos del individuo. El hombre americano no concibe vivir sin justicia. Tampoco concibe vivir sin libertad " ("Declaración de México "del 6 de marzo de 1945, inciso 12. **Conferencias Internacionales Americanas**, Segundo Suplemento, 1945-1954. Washington, D.C.: Unión Panamericana, Departamento Jurídico, 1956, pág. 25).

34. No es posible desvincular el significado de la expresión **leyes** en el artículo 30 del propósito de todos los Estados americanos expresado en el Preámbulo de la Convención "de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre " (Convención Americana, Preámbulo, párr. 1). La democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte. Es un " principio " reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano. El régimen mismo de la Convención reconoce expresamente los derechos políticos (art. 23), que son de aquellos que, en los términos del artículo 27, no se pueden suspender, lo que es indicativo de la fuerza que ellos tienen en dicho sistema.

35. En consecuencia, las **leyes** a que se refiere el artículo 30 **son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo** democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención.

Por otra parte, en el análisis de la medida debe tomarse con distintos niveles de intensidad en la aplicación de los escrutinios o tests de igualdad. Dichos niveles pueden variar entre (i) estricto, en el cual el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo constitucionalmente imperioso; (ii) intermedio, es aquel en el cual el fin debe ser importante constitucionalmente y el medio debe ser altamente conducente para lograr el fin propuesto; y (iii) flexible o de mera razonabilidad, es decir que es suficiente con que la medida sea potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento. Lo anterior debe tener aplicación, según el carácter de la disposición legislativa o la medida administrativa atacada.

2.5 Violación a las directrices trazadas por los órganos internacionales en relación con la pandemia

En torno a este gran problema que enfrenta la humanidad, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha emitido la resolución 1/2020, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, en la que dedicó un apartado especial denominado **Estados de excepción, libertades fundamentales y Estado de Derecho**

En esa parte de la resolución, se sostuvo que teniendo en cuenta que la Democracia y el Estado de Derecho son condiciones necesarias para lograr la vigencia y el respeto de los derechos humanos, y que la naturaleza jurídica de las limitaciones a dichos derechos puede tener impactos directos en los sistemas democráticos de los Estados, la Comisión reafirma el rol fundamental de la independencia y de la actuación de los poderes públicos y las instituciones de control, en particular de los poderes judiciales y legislativos, cuyo funcionamiento debe ser asegurado aún en contextos de pandemia.

Reconoció que, en determinadas circunstancias, con el objeto de generar adecuada distancia social, puede resultar de hecho imperativa la restricción del pleno goce de derechos como el de reunión y la libertad de circulación en espacios tangibles, públicos o comunes que no sean indispensables para el abastecimiento de insumos esenciales o para la propia atención médica.

No obstante, aclaró que **se debe adoptar de manera inmediata e interseccional el enfoque de derechos humanos en toda estrategia, política o medida** estatal dirigida a enfrentar la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias, incluyendo los planes para la recuperación social y económica que se formulen. Estas **deben estar apegadas al respeto irrestricto de los estándares interamericanos e internacionales en materia de derechos humanos**, en el marco de su universalidad, interdependencia, indivisibilidad y transversalidad, particularmente de los DESCAs.

De la misma manera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que los Estados deben guiar su actuación de conformidad con diversos principios y obligaciones generales, de los cuales se destacan los siguientes:

- Los compromisos internacionales en materia de derechos humanos deben cumplirse de buena fe y tomando en cuenta los estándares interamericanos y las normas de derecho internacional aplicables.
- El deber de respetar los derechos humanos comprende la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal, es decir, **requiere que cualquier órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público se abstenga de violar los derechos humanos.**

- Las medidas que los Estados adopten, en particular aquéllas que resulten en restricciones de derechos o garantías, deben ajustarse a los principios «pro persona», de proporcionalidad, temporalidad, y deben tener como finalidad legítima el estricto cumplimiento de objetivos de salud pública y protección integral, como el debido y oportuno cuidado a la población, por sobre cualquier otra consideración o interés de naturaleza pública o privada.
- Aún en los casos más extremos y excepcionales donde pueda ser necesaria la suspensión de determinados derechos, el derecho internacional impone una serie de requisitos – tales como el de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad– dirigidos a evitar que medidas como el estado de excepción o emergencia sean utilizadas de manera ilegal, abusiva y desproporcionada, ocasionando violaciones a derechos humanos o afectaciones del sistema democrático de gobierno.

Recomendaciones las anteriores que no han sido acatadas por el Decreto reclamado, desde que no fue emitido por autoridad competente y viola claramente los principios de legalidad y proporcionalidad.

2.6 Conclusión del Estudio

El “*Decreto por el que se decreta el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus Sars-Cov2 (Covid-19)*” emitido por el Gobernador del Estado de Michoacán y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el lunes 20 de abril de 2020 dos mil veinte, donde declara una medida urgente de confinamiento obligatorio es anticonstitucional e inconvencional.

Primero, la medida ejecutiva reclamada tiene dos dimensiones que impactan al derecho a la libertad de tránsito que son: una de restricción y otra de privación. La diferencia entre la privación de libertad y la restricción de la libertad es una cuestión de grado o intensidad, teniendo ambas la misma naturaleza o sustancia.

Ahora, para iniciar el estudio del test de proporcionalidad del “*Decreto por el que se decreta el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus Sars-Cov2 (Covid-19)*” emitido por el Gobernador del Estado de Michoacán y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el lunes 20 de abril de 2020 dos mil veinte, es de señalar que se debe determinar si esa medida proviene o no de una ley –conforme a lo que determinado la Corte Interamericana– y si esa medida proviene o no dentro de las competencias del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, como lo exige la restricción de los

derechos fundamentales previsto en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En principio, el “*Decreto por el que se decreta el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus Sars-Cov2 (Covid-19)*” emitido por el Gobernador del Estado de Michoacán y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el lunes 20 de abril de 2020 dos mil veinte, **no es una ley** (mucho menos un reglamento ni nada por el estilo) sino una disposición arbitraria e anticonstitucional del Gobernador del Estado.

No es una ley en razón de que no fue emitida por el Congreso del Estado (en el ámbito de sus competencias), tampoco es un reglamento que derive de las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo. En consecuencia, se tiene que el decreto reclamado no cumple con las condiciones de ley que exige la jurisprudencia de la Corte Interamericana para que las autoridades del Estado puedan restringir los derechos fundamentales.

En consecuencia, es innecesario proceder al estudio de los demás elementos del test de proporcionalidad, pero si su señoría pretende realizar el estudio correspondiente verá que tampoco soporta el test correspondiente.

Motivo por el cual, carece de sustento legal para poder restringir los derechos de las personas (la libertad de tránsito y de reunión), pues éstos no pueden hacerlo con base en simples determinaciones administrativas y sin fundamentación (competencia) que le otorgue la facultad para hacerlo, pues como se ha sostenido la facultad de restricción de derechos fundamentales sería factible en términos del artículo 29 de la Constitución, por parte de la interacción del Presidente de la República, el Congreso de la Unión y la revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que en el caso no ocurrió.

Esas son las razones por las que debe declararse anticonstitucional el decreto reclamado y exhortar al Gobernador del Estado a que respete el orden constitucional y todo el bloque de constitucionalidad existente en el sistema jurídico mexicano.

Capítulo de suspensión

A. Efecto para el que se solicita

Ante todo, se advierte, el establecimiento por parte del legislador ordinario de la institución de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, obedeció, entre otros objetivos, a lograr que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, eliminando los abusos que la hicieran inalcanzable; es decir, se eliminaron los obstáculos que pudieran hacer

nugatoria la medida cautelar necesaria para preservar la materia del juicio de amparo; por lo que en aras de ese principio, se facultó al juzgador para que privilegiara la ponderación entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social.

Lo anterior fue establecido en el artículo 147 de la Ley de Amparo, del que se advierte que, cuando la suspensión resulte procedente, el juzgador deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos, incluso, puede ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

Ahora, se entiende que, para la concesión de la medida suspensiva, no basta que el Juez aprecie que se está en presencia de una norma autoaplicativa, sino que también es necesario que se verifique la satisfacción de los requisitos de procedibilidad que dispone el artículo 128 de la Ley de Amparo, esto es, que la parte quejosa solicite la medida, así como que no se afecte el orden público ni el interés social; pero además, es necesario que el quejoso se ubique en la hipótesis de dicha norma que entra en vigor y con motivo de ello resienta una afectación en su esfera de derechos, y que la solicitud de la suspensión sea respecto de las consecuencias y efectos que la norma pudiera generar en sus derechos, con independencia de que la misma haya sido aplicada o no al peticionario del amparo, por no ser esta una condición necesaria, cuando se reclama como norma autoaplicativa.

En ese orden de ideas, se solicita la suspensión del decreto reclamado para el efecto de que las cosas se queden en el estado que se encuentran, esto es, que **no se nos imponga alguna de las consecuencias que prevé aquél, como lo son la multa, la privación de nuestra libertad con fines de confinamiento ni la realización de trabajos forzosos.**

Esto, por supuesto, sin que la concesión de la medida implique que estemos facultados para desacatar las disposiciones sanitarias que ha emitido la autoridad que sí es competente para tal efecto, quien como ya se ha narrado, no ha dotado a sus disposiciones sobre el confinamiento de un carácter coercitivo, ni menos sancionables con penas tan trascendentales como la privación de nuestra libertad, multas o la realización de trabajos forzosos.

Insistimos una vez más: no es nuestra intención dejar de obedecer lo que dispongan las autoridades que sí son competentes en materia sanitaria, ni eludir la responsabilidad social que nos atañe para combatir

la pandemia. Nuestra intención primordial es que ello se realice dentro del marco jurídico con pleno respeto a nuestros derechos humanos.

Tal es la razón por la que, en la especie, no se surte la hipótesis de prohibición a que se refiere el artículo 129, fracción V, de la Ley de Amparo, que considera que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país. Esto, pues no buscamos desacatar las medidas que dicte la autoridad sanitaria que sí tiene competencia para tal efecto, sino simplemente que no se nos apliquen los efectos de un decreto que claramente contraviene el artículo 29 Constitucional.

Así, el reclamo del decreto como autoaplicativo, implica la procedencia de la suspensión para el único efecto de que no sea aplicado, es decir, que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran y no se surta hipótesis jurídica alguna en la esfera de nuestros derechos.

En el entendido que aun cuando se llegare a emitir algún acto de aplicación de esa legislación, el efecto de la suspensión no podría modificar la concedida en términos del párrafo primero de ese numeral 148, ya que el párrafo segundo del mismo artículo prevé que la suspensión que al efecto se otorgue, además de la inaplicación de ley, debe otorgarse para los efectos y consecuencias posteriores del acto de aplicación.

B. Requisito de naturaleza del acto

La procedencia de la suspensión respecto de los efectos de la norma autoaplicativa impugnada en amparo, no está supeditada a la existencia de actos de aplicación o materialización, pues como ya se explicó anteriormente (apartado de *cuestiones previas*) su sola existencia hace que penda sobre nosotros el temor de ser privados de nuestra libertad, multados u obligados a realizar trabajos forzados; es decir, que por sí solo restringe nuestros derechos humanos a la circulación, reunión y libertad.

Por otra parte, también debe tomarse en cuenta el concepto de los actos reclamados inminentes que ha formulado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la determinación sobre si resultan susceptibles de admitir suspensión.

Así, los actos inminentes deben entenderse como aquellos que aunque no existen al momento de promoverse la demanda de amparo, por ser consecuencia rigurosa de los existentes, amenazan de modo tan efectivo como

éstos, los derechos que, como violados, señaló el quejoso en su demanda de amparo.

De manera que basta que los gobernados se ubiquen dentro del supuesto normativo para establecer que tarde o temprano los efectos de la norma se materializarán; y es precisamente aquí donde encuentra su teleología la suspensión de los actos reclamados.

Es aplicable la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página cinco mil novecientos noventa, Tomo LXIII, «Número 24», materia común, Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación, de rubro y texto:

"ACTOS DE INMINENTE REALIZACIÓN.-Si no se trata de actos futuros e inciertos, sino de actos de inminente realización, no es correcto, para negar la suspensión, aplicar la jurisprudencia que respecto de actos de aquella naturaleza, ha venido sustentando este Alto Tribunal."

Igualmente, resulta ilustrativa sobre el tema la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página ciento sesenta y uno, Tomo XXIV, Número 2, materia común, Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación, bajo el rubro y texto siguientes:

"ACTOS FUTUROS.-No pueden considerarse así, para los efectos de la suspensión, aquellos cuya ejecución es inminente o segura, mediante determinadas condiciones que habrán de realizarse forzosamente."

Lo anterior se considera así, atendiendo la parte sustancial que respecto del tema de la suspensión del acto reclamado se vertió en la exposición de motivos en que se sustentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, presentada por la Cámara de Senadores en quince de febrero de dos mil once, que se consulta en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en lo que al presente asunto interesa, es del siguiente texto:

"CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
"México, D.F. martes 15 de febrero de 2011.
"1. INICIATIVA DE SENADORES (DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS)
"Gaceta No. 208

"INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

"HONORABLE ASAMBLEA:

"Los suscritos Senadores JESÚS MURILLO KARAM, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 8o., fracción I, 164, 165 y 169 del

Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"Históricamente el juicio de amparo se ha constituido como el instrumento de control de constitucionalidad más importante dentro de nuestro sistema jurídico.

"En la actualidad, es el medio para cuestionar la constitucionalidad de la actuación de toda autoridad del Estado. Es al mismo tiempo, el mecanismo más eficaz que tienen los gobernados para evitar o corregir los abusos o equivocaciones del poder público que lesionan o vulneran los derechos fundamentales de las personas reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."

En efecto, en relación con la procedencia de dicha medida, específicamente, a la **naturaleza jurídica de las consecuencias de la norma autoaplicativa reclamada**, es importante indicar que no se trata de actos futuros de realización incierta, sino de actos futuros inminentes y de realización cierta, por los que es procedente otorgar la suspensión.

Es por lo anterior que con la solicitud de la suspensión se trata de dejar las cosas en el estado en que se encuentran, es decir, que no se aplique el decreto reclamado, **sin detrimento de que sí se apliquen las disposiciones sanitarias que ha emitido la autoridad que sí es competente para tales efectos.**

C. Solitud de instancia de parte agraviada (interés suspensional)

Ahora bien, en cuanto al requisito previsto en el **artículo 128, fracción I, de la Ley de Amparo**, debe indicarse que la solicitud de la suspensión la efectúa la parte quejosa, en tanto es la directamente afectada por la ley reclamada.

D. Interés social y ponderación con apariencia del buen derecho

En cuanto a los requisitos previstos en los numerales **128, fracción II, y 138, de la Ley de Amparo**, es importante realizar las consideraciones siguientes.

Es por ello que el interés legítimo y jurídico de la parte quejosa, en el caso, es plenamente congruente con el interés social; de ahí que se cumpla con el requisito del artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia siguiente:

SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

en la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.", sostuvo que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso. Conforme a lo anterior, el juzgador debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto contemplado en la fracción II del referido artículo 124, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida. (Época: Novena Época. Registro: 165659. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, diciembre de 2009. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 204/2009. Página: 315).

Se considera que resulta procedente adelantar los efectos de la suspensión solicitada, pues el menoscabo recibido en los derechos subjetivos de los quejosos son irreparables, aun cuando se concediera el amparo, porque **corremos el riesgo de vernos privados de nuestra libertad, realizar trabajos forzosos o pagar multas.**

En cuanto a la **apariencia del buen derecho**, es importante poner de manifiesto que el decreto reclamado implica una violación directa al artículo 29 Constitucional, puesto que la restricción de los derechos fundamentales sólo puede realizarse por el titular del Ejecutivo Federal con la anuencia del Congreso de la Unión y la supervisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; no así por el Gobernador de una entidad federativa.

Asimismo, los actos reclamados -y por ende sus consecuencia materia de la presente solicitud de suspensión-, constituyen actos violatorios de los principios de **interdicción de la arbitrariedad**, debido a la carencia de facultades para obrar en el sentido que lo hace el decreto reclamado.

Debemos ser insistentes: **en la especie, no se surte la hipótesis de prohibición a que se refiere el artículo 129, fracción V, de la Ley de Amparo, que** considera que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país. Esto, pues no buscamos desacatar las medidas que dicte la autoridad sanitaria

que sí tiene competencia para tal efecto, sino simplemente que no se nos apliquen los efectos de un decreto local que claramente contraviene el artículo 29 Constitucional.

Oposición a la publicación de nuestros datos personales

Atento a lo dispuesto por los artículos 1, 6, párrafo primero, 9, 110, 112 y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, solicitamos el resguardo de los datos personales que obren en poder de este Juzgado, manifestando nuestra voluntad que no sean publicados en la versión pública nuestros datos personales.

Por lo expuesto y fundado, con el debido respeto solicitamos:

Único. Acordar de conformidad con lo solicitado.

Morelia, Michoacán a veinte de abril de dos mil veinte.