

Suspensión al ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito y de reunión en el marco de la pandemia por COVID-19: estándares generales previstos por el bloque de constitucionalidad mexicano

Suspension of the exercise of the rights to freedom of transit and assembly in the context of the COVID-19 pandemic: general standards provided by the Mexican constitutional block

Suspensão do exercício dos direitos de liberdade de circulação e reunião no contexto da pandemia da COVID-19: normas gerais previstas pelo bloco constitucional mexicano

Luís Ernesto Hernández-López¹

Recibido: 25 de enero de 2022

Aprobado: 18 de abril de 2022

Publicado: 11 de julio de 2022

Cómo citar este artículo:

Luís Ernesto Hernández-López. *Suspensión al ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito y de reunión en el marco de la pandemia por COVID-19: estándares generales previstos por el bloque de constitucionalidad mexicano.*

DIXI, vol. 24, n° 2, julio-diciembre 2022, 1-9.

DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2022.02.06>

Artículo de investigación. <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2022.02.06>

¹ Maestrando en Derecho Constitucional y Administrativo, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, México.

Correo electrónico: hernandezluis90abg@gmail.com



Resumen

La pandemia por SARS-CoV-2 (COVID-19) ha supuesto un reto no solo para el sistema social, sanitario y económico del Estado mexicano, sino también para su respectivo sistema jurídico y para la garantía de los derechos humanos reconocidos por su Carta fundamental en favor de todas las personas. Pues en aras de garantizar la seguridad, la salud y la contención del virus, los distintos niveles de organización política (federal, estatal y municipal) han optado por la emisión de medidas que afectan el pleno goce y ejercicio de prerrogativas como la libertad de reunión y de tránsito.

Sin embargo, para que aquellas medidas se consideren legítimas, deben efectuarse en el marco de una situación excepcional para la vida de un país; y cumplir con los requisitos y con los estándares normativos previstos por el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el ordinal 27 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Condiciones generales que abordaremos de conformidad con los criterios establecidos en la jurisprudencia interamericana, desde una perspectiva teleológica de esos preceptos, con la intención de dilucidar el contexto jurídico y social en que las referidas libertades serían susceptibles de suspensión.

Palabras clave: emergencia, derechos, reunión, suspensión, tránsito.

Abstract

The SARS-CoV-2 pandemic (COVID-19) has posed a challenge not only to the social, health and economic system of the Mexican State, but also to its respective legal system and to the guarantee of human rights recognized by its fundamental Charter in favor of all persons. In order to guarantee security, health and the containment of the virus, the different levels of political organization (federal, state and municipal) have opted for the issuance of measures that affect the full enjoyment and exercise of prerogatives such as freedom of assembly and transit.

However, in order for those measures to be considered legitimate, they must be carried out within the framework of an exceptional situation for the life of a country; and comply with the requirements and normative standards provided by article 29 of the Political Constitution of the United Mexican States, as well as by ordinal 27 of the American Convention on Human Rights. General conditions that we will address in accordance with the criteria established in the Inter-American jurisprudence, from a teleological perspective of those precepts, with the intention of elucidating the legal and social context in which the referred freedoms would be susceptible to suspension.

Keywords: emergency, rights, assembly, suspension, transit.

Resumo

A pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19) colocou um desafio não só ao sistema social, sanitário e econômico do Estado mexicano, mas também ao seu respectivo sistema jurídico e à garantia dos direitos humanos reconhecidos por sua Carta fundamental em favor de todas as pessoas. A fim de garantir segurança, saúde e contenção do vírus, os diferentes níveis de organização política (federal, estadual e municipal) optaram por emitir medidas que afetam o pleno gozo e exercício de prerrogativas como a liberdade de reunião e trânsito.

Entretanto, para que tais medidas sejam consideradas legítimas, elas devem ser realizadas no contexto de uma situação excepcional para a vida de um país e cumprir os requisitos e normas normativas estabelecidas no artigo 29 da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, bem como no artigo 27 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Condições gerais que abordaremos de acordo com os critérios estabelecidos na jurisprudência interamericana, a partir de uma perspectiva teleológica destes preceitos, com a

intenção de elucidar o contexto jurídico e social no qual as liberdades acima mencionadas seriam suscetíveis de suspensão.

Palabras-chave: emergência, direitos, montagem, suspensão, trânsito.

INTRODUCCIÓN

Los derechos fundamentales, entendidos como una pretensión moral justificada y establecida en el derecho positivo, resultan necesarios para el desarrollo integral de toda persona y encuentran en este la condición para que se pueda realizar eficazmente su finalidad¹. Relevancia que demanda a su vez el respeto, la promoción, la protección y la garantía de aquellos por parte de todas las autoridades públicas en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo con lo dispuesto por el ordinal 1 de la Carta fundamental mexicana.

No obstante, la aparición del virus SARS-CoV2 (COVID-19), ha representado un desafío no solo para la estructuras políticas, económicas y sociales de los diversos Estados que integran la comunidad internacional; sino que también ha condicionado el funcionamiento de sus sistemas jurídicos, así como de sus subsistemas de derechos humanos. Ya que, en algunos casos, como lo es el acontecido en los Estados Unidos Mexicanos, se ha optado por la suspensión al ejercicio de determinadas prerrogativas inherentes al ser humano y sus correlativas garantías, con el objeto de hacerle frente al peligro que aquel supone.

Situación que implica para su debido abordaje y solución, un amplio conocimiento de las hipótesis de procedencia, condiciones, deberes y procedimientos que cada uno de los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) debe acatar cuando se encuentre ante una situación excepcional que le represente una amenaza para su seguridad o independencia. Pues de decretarse la suspensión al ejercicio de los derechos de mérito, sin que esta se apegue a los imperativos previstos por el bloque de constitucionalidad, estaríamos en presencia de una medida ilegítima y trasgresora.

Es así, que el presente artículo tiene como propósito enunciar, detallar y exponer los estándares normativos que prevén los requisitos y mecanismos necesarios para que la imposición de una medida suspensiva al goce de los derechos humanos resulte armónica con las disposiciones, principios y valores, tanto convencionales, como constitucionales. Contrastando con esos estándares, diversas providencias

1 Gregorio Peces-Barba Martínez. LECCIONES DE DERECHOS FUNDAMENTALES. Dykinson. (2004).

adoptadas por autoridades mexicanas -federales y locales- para la atención, contención y control de la referida pandemia en México.

Para ello, resulta indispensable remitirnos al artículo 1 de la CADH, instrumento internacional suscrito y ratificado por el Estado mexicano, que impone a todo aquel que sea parte de esta la obligación de respetar los derechos y las libertades reconocidos en ella y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin que exista discriminación alguna que se apoye en su raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición social.²

Empero, lo anterior no significa que la realización de los derechos y sus garantías sea absoluta, ya que es susceptible de suspensión o limitación. La propia Convención, en su ordinal 27, prevé que cualquier nación, en casos de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace su independencia o seguridad, podrá adoptar disposiciones o medidas que, por un tiempo limitado a las exigencias de la situación excepcional, suspendan sus obligaciones contraídas, siempre que los preceptos de cuenta no contravengan sus demás deberes establecidos por el derecho internacional, ni entrañen ninguna especie de discriminación. Se tienen que notificar al resto de los Estados Parte, expresando los motivos que las hayan motivado y su fecha de terminación.

Las providencias suspensivas requieren para su juridicidad atender al carácter, la intensidad, la profundidad y el particular contexto de las situaciones para las que fueron adoptadas, con una proporcionalidad y razonabilidad respecto de aquellas. Sin que su existencia deba entenderse como una suspensión al Estado de Derecho o que se autorice a las autoridades a apartarse de la legalidad; puesto que, estando suspendidas las garantías, algunos límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos a los vigentes en circunstancias normales, pero no deben considerarse inexistentes, ni entenderse que el Gobierno está investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. Como lo ha señalado esa Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en su Opinión Consultiva OC-8/87.³

Pues el término La "suspensión de garantías" no debe interpretarse en un sentido imperioso, sino de forma restrictiva, en virtud de que la Convención ha fijado como principio que todos los derechos sean respetados y garantizados salvo que,

2 Decreto de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. (Mayo 7 de 1981). Disponible en: <https://cutt.ly/JRXLBOT>

3 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Disponible en: <https://cutt.ly/ARXL7Ba>

con motivo de circunstancias muy especiales, se justifique la restricción o interrupción de algunos, ya que otros no pueden ser suspendidos sin importar la gravedad de la emergencia. Así mismo, al hablar de la "suspensión de derechos", lo que ese ordenamiento busca indicar es el impedimento al pleno ejercicio de aquellos, pues los derechos humanos, al ser reclamos éticos consustanciales a la persona no pueden ser objeto de esa disposición.

Precepto que fue concebido solo para estados de emergencia y que ha sido objeto de un amplio estudio y desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte IDH, órgano supranacional que a través de la emisión de criterios judiciales ha profundizado en el análisis y la disección de los estándares generales que esas medidas especiales deben cumplir para considerarse legítimas y armónicas con los principios, las disposiciones y los valores del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Pues de otra manera, el Estado Parte responsable de su dictado incurriría en una responsabilidad de carácter internacional frente a sus pares.

Ahora bien, abordando el contexto fáctico en el que se sitúa el presente esfuerzo de investigación, podemos advertir que con fecha 23 de marzo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación —periódico oficial del Gobierno mexicano— un acuerdo vinculante de carácter general, mediante el cual el Consejo de Salubridad General —autoridad federal en materia sanitaria— reconoció la epidemia por el virus SARS-CoV2 en los Estados Unidos Mexicanos; un agente viral que debido a sus características, los riesgos que supone para la salud y la velocidad de propagación, representa un peligro grave para la sociedad; la considera una enfermedad severa de atención prioritaria y sanciona actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia.⁴

Medidas preventivas y de control que serían diseñadas, coordinadas y supervisadas por la Secretaría de Salud Federal e implementadas por las dependencias y entidades de los tres poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), por las instituciones del Sistema Nacional de Salud, por la administración pública de las entidades federativas y por las diversas organizaciones de los sectores privado y social. Define esa Secretaría de Estado, en consenso con las entidades y dependencias antes descritas, sus modalidades específicas, las fechas de inicio y de terminación de aquellas, así como su extensión territorial.

Sin embargo, esa autoridad federal en materia sanitaria y sus homólogas estatales y municipales limitaron la práctica efectiva de libertades fundamentales —sin

4 Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia. (Marzo 23 de 2020).

estar legitimadas para ello—, como lo es la de reunión y de circulación, en perjuicio de ciertos individuos que se hallaban en situación de vulnerabilidad o con un mayor riesgo a desarrollar una enfermedad grave y/o morir a causa de ese virus. Esto lo hicieron por medio de la expedición de acuerdos y decretos publicados en los diarios o periódicos oficiales para su publicidad y vinculatoriedad.

Se cita como ejemplo de ello las fracciones I y III, inciso a), del artículo primero relativo al acuerdo emitido por la Secretaría de Salud Federal, en el que se establecieron acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, siendo una de ellas la suspensión inmediata de actividades no esenciales, en tanto que otra constituyó la prohibición expresa a realizar reuniones o congregaciones de más de cincuenta individuos, dentro de los recintos donde se desarrollaran actividades definidas como esenciales para la vida económica y social del país.⁵ Resolución de observancia general que fija claramente una restricción a la voluntad de las personas para reunirse con otras, incluso en espacios privados.

El derecho fundamental a la libertad de reunión está consagrado en el artículo 9 de la Carta magna mexicana y en el artículo 15 de la CADH, cuyo contenido radica en que todo individuo pueda congregarse y agruparse con otras personas, en un ámbito público o privado y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de ese derecho se lleve a cabo de manera pacífica.⁶ Si bien es cierto que este derecho puede estar condicionado a restricciones previstas por la ley que resulten necesarias para la consecución de ciertos objetivos legítimos, siendo uno de ellos la protección a la salud, no significa que aquella limitación pueda ser impuesta por la autoridad de manera arbitraria, sino que debe hacerse en estricto apego a los procedimientos previstos por el bloque de constitucionalidad.

Como consecuencia directa de su transgresión, se tiene la suspensión temporal e inmediata de todos aquellos giros comerciales, sociales y culturales que no fuesen considerados como esenciales para el debido funcionamiento de la colectividad. Y que aquellos que, si ostentasen esa calidad, no pudieran reunir a todo su capital humano en un mismo espacio físico, cuando fuese superior a las cincuenta personas —como máximo— permitidas por disposición de esa resolución de observancia general. Esto impactó fuertemente a diversos sectores que integraban la economía nacional, como

5 Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. (Marzo 31 de 2020).

6 Libertad de asociación y de reunión. Sus diferencias. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo 31, marzo de 2010, 1a. LIV/2010, Pág. 927.

el hotelero, el restaurantero, los centros de ocio, bares, salones de eventos o recintos para la celebración de espectáculos deportivos o artísticos, por mencionar algunos.

Este fenómeno jurídico tendría lugar nuevamente cuando, el 19 de abril de 2020, se publicó en el periódico oficial *El Estado de Jalisco* un acuerdo por el cual el gobernador constitucional de la entidad federativa de mérito determinó que todo aquel que se hallase en el territorio del estado de Jalisco, ya sea como residente o transeúnte, debía cumplir obligatoriamente con el resguardo domiciliario corresponsable; aplicando lo anterior de manera estricta y sin excepción a todas las personas mayores de 60 años, mujeres en estado de embarazo o de puerperio inmediato, y personas que padecieran de alguna enfermedad crónica que les supusiera un riesgo mayor de muerte/complicación.

Lo anterior supuso un perjuicio en la esfera jurídica de aquellas personas que se encontraran en el territorio jalisciense, pues estas vieron coartada su libertad para acudir con regularidad a espacios públicos y a ciertos establecimientos comerciales y para desempeñar sus actividades cotidianas. Se llegó a presentar un deceso vinculado con la implementación de las medidas de referencia, cuando un individuo de nombre Giovanni López fue presuntamente arrestado por transitar en la vía pública sin el uso de cubrebocas el 4 de mayo de 2020, en el municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos; el señor perdió la vida el día siguiente a causa de la gravedad de sus lesiones corporales⁷.

Se transgrede así el derecho humano al libre tránsito, consistente en la posibilidad que asiste a toda persona para circular por el territorio de un Estado en el que se halle legalmente, a viajar por este, al igual que a entrar y salir de sus fronteras, con arreglo a sus disposiciones jurídicas y constitucionales. Prerrogativa que puede ser restringida en su ejercicio solo en virtud de una ley o decreto ley, y cuando sea indispensable para proteger la salud pública.

Tales normas generales que presentan un vicio desde su origen o concepción, pues los órganos administrativos responsables de su emisión no se encontraban facultados constitucionalmente para ordenar o declarar la suspensión, restricción o límite de un derecho fundamental. En primer lugar, porque a pesar de existir claramente un grave peligro para la sociedad mexicana derivada de la pandemia por SARS-CoV2, en ningún momento se declaró un estado de emergencia en México, por el cual se suspendiera el ejercicio de algunos derechos o garantías consagradas en la multicitada Convención Americana, y menos aún se notificó a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el uso de ese derecho de suspensión.

7 BBC NEWS MUNDO. *Giovanni López: "Justicia para Giovanni", el caso de brutalidad policial que conmociona a México*. 05 junio, 2020.

En segundo lugar, no se agotó el procedimiento especial previsto para ello por el dispositivo constitucional 29 de la ley fundamental mexicana, que faculta exclusivamente al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con aprobación del Congreso General o de la Comisión Permanente si aquel no estuviese reunido, para restringir o suspender en todo el país o en un lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación especial, para el caso que nos ocupa, la pandemia por el virus mencionado.⁸

En tercer lugar, por la falta de expedición y publicación del “decreto ley”, debidamente fundado y motivado, en el que se fijasen la temporalidad de la suspensión, las prevenciones generales que la regirían y el ejercicio de los derechos y sus garantías que fuesen objeto de dicha resolución. Conforme a los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación, previstos en el citado ordinal 29 de la ley fundamental mexicana.

Lo anterior nos lleva a concluir que las medidas adoptadas por las autoridades administrativas de los distintos órdenes de gobierno, federales y locales, en las que se vieron limitados los derechos humanos descritos en los párrafos anteriores, fueron ilegítimas por no cumplir a cabalidad con los requisitos y estándares previstos tanto en la Constitución General de México, como en la propia Convención Americana.

Por tal razón, toda persona que se estimara afectada por la emisión y aplicación de los acuerdos de trato, y que se hallara sujeta a la jurisdicción del Estado mexicano, disponía de una “garantía constitucional”, cuya finalidad es la restauración del orden constitucional cuando haya sido desconocido o vulnerado por los órganos del poder público y cuando los instrumentos protectores no hayan sido suficientes para lograr el respeto de la Constitución y la vigencia del principio jurídico de supremacía constitucional⁹.

Se denomina como *juicio de amparo*, cuya legislación reglamentaria prevé en su numeral 107, fracción I, inciso g), la procedencia de ese mecanismo de control constitucional de naturaleza judicial en la vía indirecta, contra cualquier decreto, acuerdo o resolución de observancia general que viole los derechos humanos reconocidos en la Carta fundamental o en los instrumentos internacionales celebrados por el titular del Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República¹⁰. Esto

8 Congreso Constituyente. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Porrúa. (1917).

9 Eréndira Salgado Ledesma. MANUAL DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL. Editorial Porrúa. (2015).

10 Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [L.A], ha sido reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.], 2 de abril de 2013 (Mex.).

con el objeto de brindarle al promovente el amparo y la protección de la Justicia de la Unión, declarando la inconstitucionalidad de la norma en cuestión y su inaplicación al caso concreto, si así lo estimase el órgano jurisdiccional competente.

REFERENCIAS

Congreso Constituyente. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Porrúa. (1917).

BBC NEWS MUNDO. *Giovanni López: “Justicia para Giovanni”, el caso de brutalidad policial que conmociona a México*. 5 de junio de 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/cHrSWUo>

Eréndira Salgado Ledesma. MANUAL DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL. Editorial Porrúa. (2015).

Gregorio Peces-Barba Martínez. LECCIONES DE DERECHOS FUNDAMENTALES. Dykinson. (2004).

Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia. (Marzo 23 de 2020). Disponible en: <https://cutt.ly/nJ92zo3>

Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. (Marzo 31 de 2020). Disponible en: <https://cutt.ly/dJ92Ss6>