

CEDHJ
Comisión Estatal
de Derechos Humanos
Jalisco



Informe especial sobre detenciones arbitrarias en el contexto de las medidas sanitarias durante la pandemia por SARS-CoV2 (Covid-19)

“Privar a las personas de sus derechos humanos es poner en tela de juicio su propia humanidad”

Nelson Mandela

INDICE

I. Relación de acrónimos y siglas	3
II. Presentación	3
III. Análisis Contextual	4
IV. Fundamentación y motivación	4
V. Marco Jurídico	5
VI. Análisis de la situación	5
VII. Conclusiones	10
VIII. Propositiones	14

I. Relación de acrónimos y siglas

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco	CEDHJ
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH
Coronavirus	Covid-19
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CoIDH
Instituto Nacional Electoral	INE
Organización Mundial de la Salud	OMS
Universidad de Guadalajara	UdeG

II. Presentación

La Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), con fundamento en los artículos 1º, 102, apartado B; y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º y 10º de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 3º, 7º fracciones I, V, VIII, X y XXIV de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 11, fracción IV del Reglamento Interior de la institución, presenta a la opinión pública y a las autoridades el *Informe especial sobre detenciones arbitrarias en el contexto de las medidas sanitarias durante la pandemia por SARS-CoV2 (Covid-19) en el Estado de Jalisco*.

Asumiendo los compromisos internacionales en materia de derechos humanos pactados por México, este organismo pretende evidenciar los resultados de sus investigaciones realizadas en el periodo de emergencia sanitarias relativas a las diversas detenciones arbitrarias dentro del escenario sistémico y generalizado de la declaración del Covid-19 como pandemia universal. Lo anterior, con el propósito de brindar herramientas suficientes en el fortalecimiento de la debida diligencia en el desarrollo de la función pública en el estado, con un enfoque de derechos humanos y salvaguardado en todo momento la salud e integridad personal de la población.

Este instrumento de estudio busca incidir, impulsar y fortalecer la elaboración de políticas públicas y cambios de prácticas administrativas en el ejercicio de gobierno para el Estado de Jalisco, evitando en este sentido la violación de la garantía de no repetición de hechos victimizantes y lacerantes hacia las personas que transitan y habitan en la región.

III. Análisis contextual

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹ declaró que un brote de enfermedad por coronavirus (Covid-19), identificado por primera vez en diciembre de 2019 en Wuhan, China, había alcanzado el nivel de pandemia mundial. La OMS pidió a los gobiernos que adoptaran las medidas urgentes y contundentes para detener el virus, y externó su preocupación por “los alarmantes niveles de propagación y gravedad”.

En nuestro país, tanto las autoridades de la federación como del estado declararon la imperiosa necesidad de implementar medidas masivas para reducir la transmisión del virus, sobre todo en las etapas posteriores a su detección, cuando se identificaron a personas enfermas por Covid-19 de las que no fue posible conocer el origen de contagio; en consecuencia, esos casos dejaron de considerarse como importados para clasificarse como contagio local. Esto potencializaba los riesgos de propagación del virus en el país, por lo que hubo la necesidad de pasar de medidas de prevención y mitigación, a la implementación de medidas de contención para frenar su transmisión.

1. Consultable en: <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia>

Como parte de las acciones del Estado mexicano, se aplicaron las facultades de la Secretaría de Salud federal para ejercer acciones extraordinarias en materia de salubridad en todas las regiones afectadas en el territorio nacional, por considerarse esta enfermedad como grave y de atención prioritaria. Además, el 31 de marzo de 2020 el Consejo de Salubridad General declaró emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia generada por el virus.²

De igual manera, el secretario de Salud federal amplió las acciones extraordinarias para atender la emergencia y se ordenó la suspensión de actividades no esenciales del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus en la comunidad, para disminuir la carga de la enfermedad, sus complicaciones y la muerte de personas en el territorio nacional, periodo que sigue prorrogándose hasta nuevo acuerdo en contrario que se publique en el *Diario Oficial de la Federación*.

En nuestra entidad federativa, por Acuerdo del ciudadano gobernador constitucional del estado libre y soberano de Jalisco, publicado el 21 de marzo de 2020, se adoptaron medidas para prevenir y contener la pandemia del Covid-19 en las dependencias y entidades de la administración pública estatal, y se establecieron los criterios para la suspensión de términos y plazos en los trámites y procedimientos administrativos de su competencia.

De igual manera, el 19 de abril de 2020, el gobierno estatal publicó en el periódico oficial *El Estado de Jalisco* que la pandemia por Covid-19 había llegado a un punto crítico, por lo que se implementaban, entre otras medidas obligatorias, el aislamiento físico y el uso de cubrebocas, se sancionaría a quien no lo cumpliera y la fuerza pública tendría la encomienda de hacerlo cumplir, por lo que las autoridades municipales, así como las secretarías de Salud y de Trabajo y Previsión Social serían las responsables, en el ámbito de su competencia, de verificar el cumplimiento de las medidas de seguridad sanitaria antes señaladas.

La CEDHJ realizó de inmediato planteamientos al secretario general de Gobierno y a las y los presidentes municipales de los 125 ayuntamientos de Jalisco, con el propósito de orientar sobre el alcance y sentido que debería tener la aplicación de las medidas dictadas, a fin de evitar que los vigilantes de las mismas incurrieran en actos discrecionales fuera del marco legal nacional e internacional de respeto a los derechos humanos.

Las observaciones realizadas por esta Comisión fueron las siguientes:

Primera. Que se instruya y capacite a las y los servidores públicos encargados de la aplicación de las medidas para que las acciones que emprendan se realicen de manera fundada y motivada en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetando los

2. Consultable en: <https://www.gob.mx/salud/prensa/consejo-de-salubridad-general-declara-emergencia-sanitaria-nacional-a-epidemia-por-coronavirus-covid-19-239301>

derechos humanos de las y los habitantes de Jalisco, dejando en claro que las medidas de ninguna manera implican la suspensión de garantías.

Segunda. Que la aplicación de las sanciones administrativas que se mencionan se haga de forma gradual y proporcional, según la falta cometida y bajo los principios y procedimientos establecidos en el capítulo III de la Ley General de salud y otras disposiciones en la materia.

El artículo 427, fracción II, de la Ley General de Salud establece que sólo procederá el arresto cuando previamente se han dictado otras sanciones, como la amonestación con apercibimiento, la multa o la clausura, por lo que se debe seguir esta prelación, ponderando el grado de incumplimiento.

Tercera. En virtud de que la libertad personal es uno de los derechos fundamentales del ser humano, se solicita que el arresto o detención de las personas sea el último recurso que se utilice para la aplicación y cumplimiento de las medidas anunciadas. En su caso, que la restricción de la libertad se realice en condiciones de seguridad, tanto para el personal de seguridad pública como de las personas presuntas infractoras.

Cuarta. Difundir el contenido del acuerdo por todos los medios de comunicación masivos posibles y definir reglas claras para su aplicación, mediante la instrucción y capacitación del personal para evitar que se realicen actos de molestia a quien ejerce actividades esenciales.

Quinta. En los términos del artículo 403 de la Ley General de Salud, se pide que, en la ejecución de las medidas de seguridad sanitaria, se defina un esquema de coordinación entre el gobierno del estado y los ayuntamientos de Jalisco, conforme a los convenios de colaboración preexistentes, con el fin de que se establezcan las reglas claras sobre su aplicación sin caer en la discrecionalidad.

Sin embargo, algunas autoridades municipales realizaron una aplicación inadecuada del acuerdo dictado por el gobernador, e hicieron caso omiso a las peticiones de este organismo, y si bien es cierto que la justificación que han dado a conocer ante la opinión pública es la intención de salvaguardar la salud pública de sus pobladores, con su aplicación arbitraria y discrecional han dejado de lado el marco jurídico constitucional, lo que ha provocado excesos por parte de los encargados de vigilar su aplicación. Tales medidas han provocado un distanciamiento entre la autoridad y la población, que en tiempos de crisis pudiera agravar el ambiente de malestar social, y con ello se ha propiciado la violación probablemente involuntaria, pero sistemática, de derechos humanos, como se expone a continuación.

IV. Fundamentación y motivación

Por su naturaleza, la CEDHJ es un ente integrante del sistema no jurisdiccional de la defensa de los derechos humanos en la entidad. Es un organismo público, dotado de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de participación ciudadana y de servicio gratuito. Tiene como finalidad esencial la defensa, protección, estudio y divulgación de los derechos humanos de las personas que habitan o transitan en Jalisco, en particular de los grupos en situación de vulnerabilidad y los grupos históricamente discriminados.

Pero tiene además, entre otras funciones establecidas en el artículo 7° de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, proponer políticas estatales de derechos humanos a través de pronunciamientos; diseñar y establecer mecanismos de coordinación con las dependencias del gobierno y la sociedad civil; promover la divulgación de la cultura de los derechos humanos; prestar apoyo y asesoría técnica sobre dicha materia; formular y presentar propuestas ante las autoridades competentes respecto de cambios y modificaciones en el sistema jurídico, estatal, municipal, o de prácticas que redunden en una mejor protección y defensa de los derechos humanos; y formular programas y proponer acciones a las dependencias para la aplicación de tratados internacionales sobre los derechos reconocidos por nuestro país.

Sobre la base legal mencionada, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1°, 102, apartado B; y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4° y 10° de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 3°, 7° fracciones I, V, VIII, X y XXIV de la Ley de la CEDHJ; y 11, fracción IV, de su Reglamento Interior, presenta a la opinión pública y a las autoridades el Informe especial sobre las detenciones arbitrarias en el contexto de las medidas sanitarias durante la pandemia del Covid-19.

En el presente documento se analizan de manera específica algunas detenciones arbitrarias realizadas por parte de autoridades municipales, que se han materializado en violaciones de los derechos a la legalidad y a la libertad de las personas.

Sobre estos derechos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en sus artículos 14, 16, 17 y 21, entre otros, los derechos humanos a no ser molestado ni privado de la vida, la libertad, papeles, posesiones, derechos y libertades fundamentales, si no existe alguna justificación legal, es decir, una norma que prevea un acto como ilícito y se hubiese acreditado ante la autoridad competente, quien deberá fundar y motivar su determinación.

A pesar de esta protección legal, y de algunas acciones desarrolladas por el gobierno mexicano para implementar los estándares internacionales de protección de los derechos humanos, siguen existiendo prácticas sistemáticas,

sobre todo en el ámbito de la seguridad pública, procuración e impartición de justicia, que provocan la violación de dichos derechos y colocan a ciertos sectores de la población en una situación de vulnerabilidad.

La detención arbitraria es una de estas prácticas que persiste en México y que resulta sumamente preocupante en la medida en que, además de violar garantías individuales tales como la libertad personal y el derecho al debido proceso, propicia que se lleven a cabo otro tipo de violaciones a los derechos humanos, tales como la tortura, los malos tratos, e incluso la privación de la vida.

Esta defensoría hace énfasis en que, en estricta atención a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en materia de derechos humanos, se adecuó el ámbito de protección de los derechos humanos en México, que dejan de ser considerados garantías individuales y ahora se centran en la persona como el eje fundamental de la protección por parte de quienes ejercen el poder público. Asimismo, se introdujo una serie de principios de protección importantes que figuran en el artículo 1º constitucional, que cumplen y reafirman los diversos compromisos internacionales de observancia vinculatoria.

Dichas adecuaciones significan una ampliación de la visión de los derechos humanos y un compromiso de las autoridades para atender no sólo las disposiciones nacionales, sino aquellos tratados internacionales que hubiesen sido suscritos, aprobados y ratificados por nuestro país; y las resoluciones que emitan los organismos locales e internacionales encargados de su interpretación.

México es parte de numerosos instrumentos de protección de los derechos humanos tanto regionales como universales, entre los que destaca el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ejercicio de la democracia y soberanía estatal, Jalisco ha armonizado dichos criterios en el artículo 4º de su Constitución para consolidar este compromiso internacional, convirtiendo a nuestro país, en el plano normativo, en gestor activo en la defensa y promoción de los derechos humanos.

En función de ello, no solo debe observarse el *corpus iuris* interamericano, sino también la interpretación de la normativa convencional; es decir, que de igual manera se encuentran obligados a observar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, medidas provisionales sobre supervisión del cumplimiento de sentencias o, incluso, sobre la solicitud de interpretación de la sentencia en términos del artículo 67 del Pacto de San José. De igual manera, debe comprender las interpretaciones derivadas de las opiniones consultivas a que se refiere el artículo 64 del citado Pacto, debido, precisamente, a que tiene como finalidad la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes

a la protección de los derechos humanos³ de los cuales México es parte.

De tal forma que se convierte constitucionalmente en una obligación, para todas las autoridades públicas en el ámbito de sus respectivas competencias, cumplir con los referidos compromisos, para lo cual debe aplicarse una estricta protección efectiva de los derechos humanos.

Existen medidas de privación de la libertad que tienen carácter legítimo, tales como las impuestas a las personas que han sido condenadas o que están acusadas de delitos graves. Pueden existir además otras formas de privación de libertad decidida por las autoridades administrativas.

Además, el derecho a la libertad personal puede ser objeto de limitaciones durante las situaciones de emergencia, de conformidad con el artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En este caso, no suelen ser los jueces, sino las autoridades administrativas, las que justifican las detenciones. Por último, existen medidas privativas de libertad prohibidas por sí mismas, tales como la prisión por deudas.

También debe señalarse que en los instrumentos internacionales no se emplea siempre la misma terminología para hacer referencia a la privación de libertad: en dichos instrumentos se pueden utilizar términos como “arresto”, “detención”, “encarcelamiento”, “prisión”, “reclusión”, “custodia”, “prisión preventiva”, etcétera. Por esta razón, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su resolución 1997/50, prefirió emplear la expresión “privación de libertad”, que elimina toda discrepancia de interpretación entre las distintas terminologías.

V. Marco jurídico

a) *Internacional*

En la legislación internacional existen instrumentos de protección a los derechos humanos de los que México es parte, y contemplan el fenómeno de la detención arbitraria:

- Declaración Universal de Derechos Humanos:
Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:
Artículo 9
 1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.
 2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.

3. CoIDH. Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, núm. 1, relativa a “Otros Tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), presentada por el gobierno de Perú.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 7

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

b) Nacional

En la legislación nacional, la detención arbitraria se encuentra prohibida en los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 14.[...]Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

[...]

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en los casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado puede sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundado y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de la ley.

[...]

Artículo 21... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; 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

c) Estatal

En la legislación local, el reconocimiento de los derechos humanos y la prohibición de detención arbitraria se encuentran en los siguientes artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco:

Artículo 4°. Toda persona por el solo hecho de encontrarse en el territorio del estado de Jalisco, gozará de los derechos que establece esta constitución, siendo obligación fundamental de las autoridades salvaguardar su cumplimiento.

Se reconocen como derechos humanos de las personas que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o los que celebre o de que forme parte; atendiendo al principio del mínimo vital consistente en el eje de planeación democrático por el cual el Estado deberá de crear las condiciones para que toda persona pueda llevar a cabo su proyecto de vida.

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

[...]

Artículo 7°. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

[...]

Es evidente que el marco jurídico señalado con anterioridad prohíbe las detenciones arbitrarias y; contrario a ello, establece con claridad los procedimientos y requisitos que se deben cumplir para privar de manera legal a una persona de su libertad; en otros, el principio de flagrancia que en ocasiones se interpreta de manera equivocada por las personas responsables de hacer cumplir la ley incurriendo en la práctica en detenciones arbitrarias.

Del análisis del marco jurídico existente se desprende que queda prohibida la detención arbitraria y que el Estado mexicano está obligado a brindar todas las garantías de seguridad jurídica y debido proceso a los inculpados de algún delito o falta administrativa. En la legislación nacional queda prohibida la detención arbitraria y se señalan los procedimientos que deben llevarse a cabo para proteger los derechos de los inculpados de algún delito o falta administrativa, entre ellos se encuentra el derecho de audiencia y defensa, y de que nadie puede ser castigado si el acto que se le imputa no se encuentra establecido previamente como delito o falta administrativa (*nullum crimen sine lege*).

Cabe señalar que, por un lado, estos procedimientos no son cumplidos a cabalidad por las autoridades o que, en ocasiones, principios tales como la flagrancia son interpretados de manera extensiva, lo que provoca la práctica de la detención arbitraria.

VI. Análisis de la situación

En diversas Recomendaciones y Pronunciamientos emitidos por la CEDHJ se ha señalado que el derecho a la libertad sólo puede ser restringido en virtud de una orden expedida por autoridad competente, excepto en los casos de flagrancia y caso urgente.

Como se ha mencionado con anterioridad, el derecho a la libertad personal está reconocido en diferentes tratados internacionales de derechos humanos, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Jalisco, en todos estos dispositivos legales se coincide en precisar que las personas sólo pueden ser privadas de su libertad en los casos establecidos en la ley o en la Constitución y con arreglo al procedimiento establecido en ellas; es decir, en el marco nacional debe atenderse lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que nadie puede ser molestado en su persona, ni privada de su libertad, sin que exista previamente una orden fundada y motivada, emitida por autoridad competente; siendo la única excepción cuando se trate de delito flagrante o caso urgente, según lo establecido en los artículos 146 y 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

La CIDH ha definido la privación de la libertad como cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por

razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o abajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada.⁴

La violación del derecho a la libertad personal puede traducirse en una detención ilegal o en una detención arbitraria.

El acuerdo estatal emitido el pasado 19 de abril, se diseñó para atender un asunto de salud pública y una contingencia social, bajo un esquema de seguridad pública, y ha dado pie a que las autoridades municipales y elementos policiales se excedan en sus métodos para solicitar el cumplimiento de las medidas que son meramente sanitarias, tales como exigir el uso de cubrebocas, la utilización de espacios públicos, el frecuentar espacios concurridos, el deambular o circular por la vía pública, so pena de ser arrestados; detenciones que se originan ante la resistencia de la población, aplicando medidas como la implementación de filtros sanitarios en los que verifican que las personas vivan en el lugar, de lo contrario se les impide su acceso, privándoles el ejercicio del derecho al libre tránsito contenido en el artículo 11 constitucional.

En el monitoreo de información pública mediatizada, realizado por la Unidad de Análisis y Contexto de esta Defensoría,⁵ se registró que el 13 por ciento de los registros estudiados se encontraron elementos relacionados con actuaciones probablemente desmesuradas por la no adopción de medidas de prevención de contagio por parte de la ciudadanía entre los que se encuentran las detenciones de personas en vía pública.

San Pedro Tlaquepaque destacó por la concentración de personas detenidas relacionadas al no acatamiento de medidas sanitarias: un total de 68 durante la primera semana (20 al 26 de abril), luego de la publicación el *Acuerdo Mediante el Cual Se Emiten Diversas Medidas de Seguridad Sanitaria para el Aislamiento Social, de Carácter General y Obligatoria, con motivo de la Pandemia de COVID-19, en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco*.

La presunta agresión verbal de la ciudadanía se expuso como el motivo para desencadenar los arrestos. San Martín de las Flores fue la colonia con mayor cantidad de detenciones, según reconoció públicamente la corporación del municipio.⁶

Asimismo, se identificó la nota publicada en el periódico El Informador del 12 de mayo de 2020,⁷ que da cuenta que se arrestaron a 412 personas en la zona metropolitana de Guadalajara por incumplir medidas de aislamiento social, y en la mayoría de los casos se realizaron las detenciones porque los implicados respondieron de forma violenta y con agresiones hacia los policías.

4. CIDH, “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas” Documento aprobado por la Comisión en su 131° periodo ordinario de sesiones, celebrados del 3 al 14 de marzo de 2008. Consultable: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>.
5. El impacto de la pandemia por COVID-19 se valoró a través de un instrumento de monitoreo mediático que clasificó los eventos noticiosos recogidos en la entidad, a partir del día 13 de marzo al 31 de mayo de 2020 que implicaban una posible violación a los derechos humanos. Al corte del 31 de mayo se contaba con 196 probables hechos violatorios mediatizados. Los eventos capturados se clasificaron según su probable impacto para las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para garantizar el respeto de las libertades fundamentales estipuladas en el apartado de estado de excepción de la Resolución 1/2020 sobre la Pandemia y Derechos Humanos en el Marco de la Situación Global Actual Provocada por el Brote del COVID-19 de la CIDH (2020): También, a partir del documento Dimensiones de derechos humanos de la respuesta COVID-19 de Human RightWatch (2020) se abstrajeron una serie de 13 indicadores que componen el conjunto de actuaciones mínimas que debe cuidar el Estado para garantizar la no alteración de los derechos humanos, en una situación de emergencia sanitaria.
6. Véase: Por ignorar medidas sanitarias, arrestan a 68 en Tlaquepaque (23 de abril de 2020). El Informador. Disponible en: <https://www.informador.mx/jalisco/Por-ignorar-medidas-sanitarias-arrestan-a-68-en-Tlaquepaque-20200423-0013.html>.
7. Consultable en: <https://www.informador.mx/jalisco/Arrestan-a-412-en-la-ZMG-por-incumplir-medidas-de-aislamiento-social-20200512-0063.html>.

Sin embargo, muchas de esas detenciones pueden ser arbitrarias considerando la forma irregular en que se practicaron, lo que desde luego no se puede permitir en un Estado de derecho que se generen ámbitos de discrecionalidad fuera del margen de la razón. Es decir, toda persona sólo puede ser perturbada en la medida que exista una adecuada justificación que sea relevante.

Personal de la CEDHJ realizó recorridos de supervisión en los separos municipales de la distintas Comisarías de la zona metropolitana de Guadalajara, con el propósito de verificar la adopción de medidas de prevención de contagio con motivo de la contingencia por el Covid-19 y exhortó a las autoridades para que el arresto de las personas fuera la última sanción por no acatar las medidas de seguridad sanitaria para el aislamiento social que emitió el gobernador del estado por la pandemia.

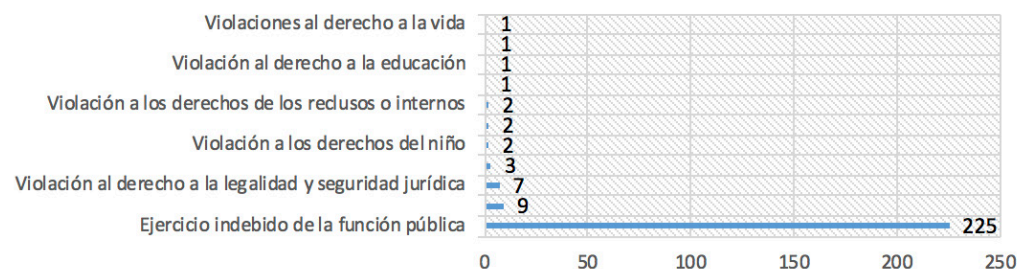
Asimismo, se acordó con las autoridades municipales el envío diario a esta Comisión de los reportes de las detenciones, dicha acción se amplió a las Comisarías de todos los municipios del Estado.

Quejas interpuestas ante CEDHJ en el marco de la contingencia

Del 11 de marzo al 31 de mayo se presentaron 246 quejas interpuestas (considerando una colectiva que integra 214) en la CEDHJ por hechos relacionados por actuaciones derivadas de la contención de COVID-19 en la entidad; el 89 por ciento de éstas, por el probable ejercicio indebido de la función pública.

De las quejas individuales, el 12.5 por ciento se relacionó con las restricciones derivadas de la aplicación de medidas contra la contingencia. Sobre la probable afectación al libre tránsito, se registró una queja en contra del Ayuntamiento de Tapalpa por presunta *Violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica*, a favor de una víctima hombre a quien le impidieron el paso por contingencia a Covid-19 debido a que no llevaba consigo un comprobante de domicilio.

Imagen. Distribución de probables violaciones en quejas interpuestas ante CEDHJ



Consulta sobre la actuación municipal

El ejercicio de consulta de la CEDHJ⁸ evidenció que uno de cada diez municipios reportó la aplicación de sanciones a la población, arrestos o sanciones económicas, por ejercer el libre tránsito durante los primeros días de la pandemia y hasta la segunda quincena de abril. Es importante destacar que las personas fueron capturadas previamente al *Acuerdo Mediante el Cual Se Emiten Diversas Medidas de Seguridad Sanitaria para el Aislamiento Social, de Carácter General y Obligatoria, con motivo de la Pandemia de COVID-19*, publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco.

8. A través del personal de la Segunda y Tercera Visitaduría de la CEDHJ, se aplicó una consulta a los 125 municipios, al inicio de la segunda quincena de abril del año en curso. El levantamiento de la información se llevó a cabo del 15 al 23 de abril, logrando tener la participación de 103 municipios. Los municipios que, por multicausalidades, no lograron aportar una respuesta fueron 22: Ameca, Atoyac, Chimaltítan, Huejuquilla El Alto, Lagos de Moreno, Mezquitic, Puerto Vallarta, San Juanito Escobedo, San Marcos, San Martín Hidalgo, Sayula, Tala, Talpa de Allende, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tomatlán, Tonila, Unión de San Antonio, Zapolitic y Zapotlán El Grande.

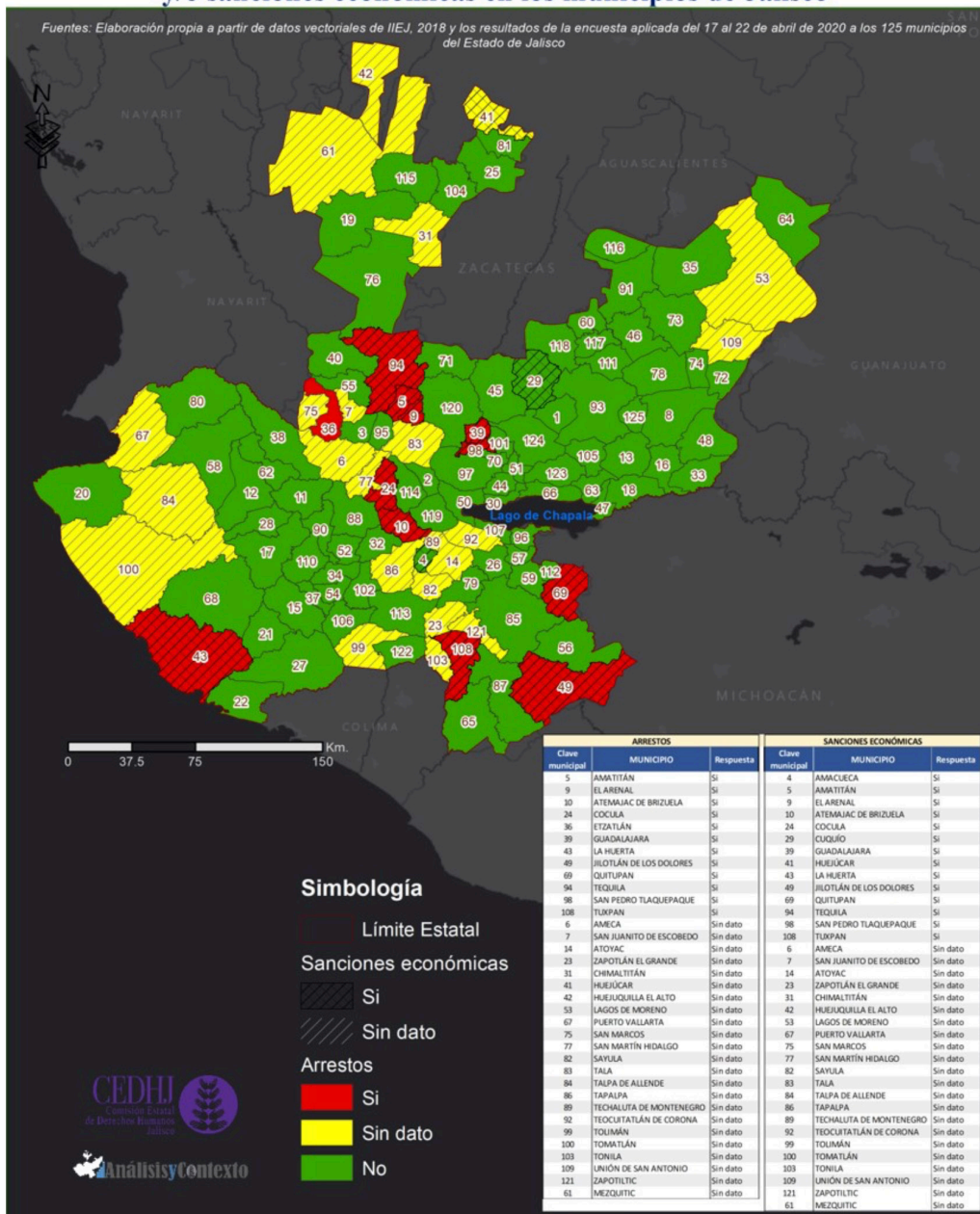
Es de subrayar que, la información vertida en este Informe, retrata un momento particular sobre el contexto de la epidemia, y los resultados emanados son exclusivamente sobre las fechas del levantamiento y no necesariamente represente las medidas actuales de cada municipio, sino las ejercidas en la segunda quincena de abril del año en curso.

Las preguntas aplicadas retomaron cuatro dimensiones:

- Restricción a derechos
- Prevención
- Respuesta a la contingencia
- Contención de efectos colaterales de la pandemia

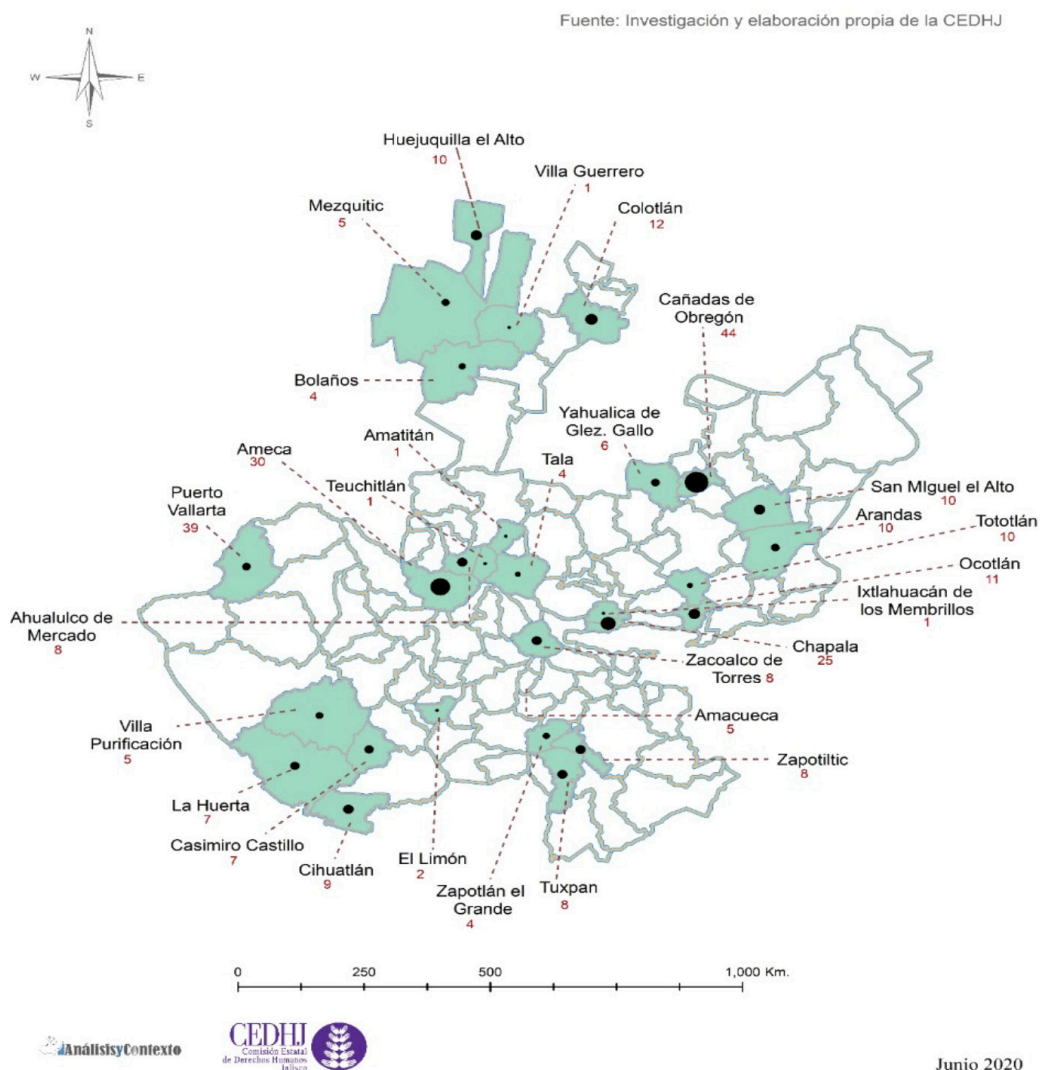
Todas éstas, aterrizadas dentro de las atribuciones y alcances municipales. La captura de las respuestas se realizó por medio de la plataforma de Google Forms. Posteriormente se analizaron y organizaron los resultados, para encontrar frecuencias estadísticas. Asimismo, la Unidad de Análisis y Contexto construyó expresiones cartográficas a partir de los datos procesados.

Arrestos a las personas que salen a la calle sin actividades esenciales y/o sanciones económicas en los municipios de Jalisco



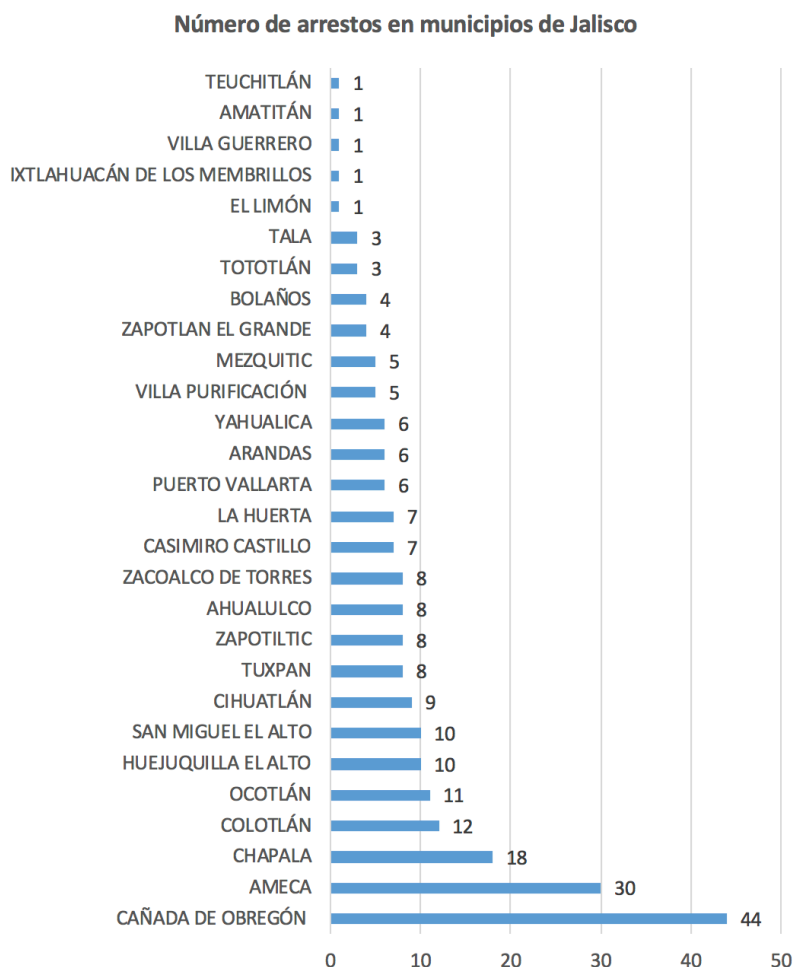
Por lo que de acuerdo a los datos arrojados, e información documentada por este organismo, a finales de marzo de esta anualidad, el presidente municipal de Tomatlán confirmó la disposición viralizada en redes sociales en las que se estableció el impedimento para que la población saliera en horario nocturno, so pena de sanciones. El presidente municipal, Jorge Luis Tello García, especificó a la prensa que la actuación estaba focalizada hacia sitios de venta de alcohol y particulares que realizaran eventos, así como a grupos que circularan por la calle (Rivas, 2020, párr. 1-3).

Detenciones en el contexto de las medidas sanitarias durante la pandemia por SARS-CoV2 (COVID-19)



Se documentaron 237 arrestos en los distintos municipios de Jalisco, Cañadas de Obregón es el que mayor ocurrencia presentó con 44 personas detenidas, seguido del municipio de Ameca con 30.

En Mezquitic se realizaron cinco arrestos por desacato, mientras que en Tototlán se realizaron 3 arrestos por falta administrativa.



Otros Casos Emblemáticos

a) Caso Tala

En abril de 2020 circuló en redes sociales el video de la detención de una persona por elementos de seguridad pública, que más tarde fueron identificados como policías del Ayuntamiento de Tala, quienes con exceso de fuerza detuvieron a una persona cuando acudía a comprar comida sin usar cubrebocas.

Tras conocer el caso, la CEDHJ visitó las instalaciones de la Policía Municipal de Tala, así como el ayuntamiento. Documentó que la persona del video es chofer de carga y únicamente se encontraba de paso por el lugar. Además, que fue llevado a la comandancia y puesto en libertad una vez que pagó una multa.

La CEDHJ expuso a los elementos de seguridad pública los lineamientos que

se debían considerar para evitar excesos en la aplicación de las medidas preventivas en el contexto de la pandemia por el Covid-19, y reiteró que el arresto debía ser la última medida por parte de las autoridades, por lo que debía existir una prelación, gradualidad y proporcionalidad en las sanciones; es decir, conforme lo señala el capítulo III de la Ley General de Salud y disposiciones similares de Jalisco.

Actualmente se integra la queja correspondiente.

b) Caso Chapala

El 1 de mayo de 2020, policías del municipio de Chapala que participaban en un filtro sanitario impidieron el paso a una persona que viajaba desde Guadalajara con el argumento de que en su credencial de elector no se advertía domicilio perteneciente a dicha municipalidad. No obstante que la persona explicó tener ocho meses viviendo en Chapala y ser director de la preparatoria de la U de G, en dicho lugar se le prohibió pasar. Además, los policías municipales, con la complacencia de un policía vial Estatal, bajaron al conductor de su camioneta, esposaron y trasladaron a los separos municipales.

Personal de la CEDHJ se reunió con el presidente municipal, síndico, director de Seguridad Pública y elementos a su mando. El munícipe exhortó a los policías a actuar con estricto respeto a los derechos humanos y tener el arresto como el último recurso a utilizar; se comprometió, además, a ofrecer una disculpa a la víctima e iniciar procedimiento de responsabilidad administrativa a los policías involucrados para deslindar responsabilidades.

No obstante, los esfuerzos realizados por el propio presidente municipal y personal de esta Comisión para concientizar sobre la gravedad de los hechos ocurridos, los elementos municipales filmaron su actuación y más adelante filtraron a redes sociales el video, exponiendo la imagen y atentando contra el honor de la víctima y su familia. Lo anterior mereció un posicionamiento de este organismo.

El expediente de queja se encuentra en integración.

c) Caso Ixtlahuacán de los Membrillos

El 4 de mayo de 2020, aproximadamente a las 22:00 horas, policías del municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos realizaron con exceso en el uso de la fuerza, la detención de Giovanni López, con el argumento de que cometía una falta administrativa y agredir a los policías; a la mañana siguiente, familiares de Giovanni acudieron a la comandancia para conocer su situación legal, pero se les informó que había fallecido.

Enseguida de que esta CEDHJ tuvo conocimiento de esos hechos, inició las investigaciones correspondientes, acudió al lugar de la detención e inspeccionó la

cárcel municipal; dictó las medidas cautelares pertinente y requirió a los presuntos responsables por sus informes de ley.

En este caso, la CEDHJ señaló que era fundamental que las víctimas tengan acceso a la justicia, a la verdad, a la atención y reparación integral del daño, que entre otras cosas acciones implica la sanción a los responsables, además de las medidas de compensación, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición.

Resulta necesario que las autoridades estatales y municipales, al tomar medidas para frenar la contingencia, sean conscientes de que la lucha y los esfuerzos contra la pandemia no son una confrontación entre la ciudadanía y las autoridades, sino un trabajo común, en donde las autoridades, como servidores públicos, están obligadas a prestar atención al problema y auxiliar a la población, pero no con una finalidad restrictiva, represora y sancionadora, sino de colaboración. Es necesario actuar con creatividad para facilitar la realización de las tareas propias de las personas, concientizar sobre las posibles consecuencias de no aplicar las medidas de prevención, proveer los insumos necesarios y establecer canales de comunicación y de control, además de fomentar el diálogo y el cumplimiento de objetivos sin dividir a la población.

Se ha reiterado que el hecho de encontrarnos ante una pandemia, y que se hayan dictado medidas de prevención y de contención del virus, no significa de ninguna manera que nuestro país se encuentre bajo un estado de excepción, en el que se hubiesen suspendido los derechos humanos; en todo caso, si eso llegara a ocurrir, el procedimiento respectivo no correspondería a las autoridades estatales o municipales, sino que se tendrían que cumplir los supuestos previstos en el artículo 29 de la Constitución federal.

Sin duda alguna, es necesario tomar medidas preventivas y de control para hacer frente a esta situación inesperada que no sólo ha afectado a la población de nuestro país, sino de todo el mundo, pero tales medidas no sustituyen ni suprimen ni reemplazan a los derechos elementales, significa que se tenga que establecer como una disyuntiva que para resolver el problema de salud pública, en este caso se deba suprimir el Estado de derecho.

Caer en esa trampa puede provocar problemas de incertidumbre jurídica, autoritarismo, justificación de violaciones de derechos humanos y la utilización de la fuerza y organismos auxiliares del Estado, tales como las instituciones de seguridad pública para reprimir a la población, y la consecuencia de dichos actos autoritarios desencadenaría, sin lugar a duda, problemas de gobernanza y la división entre la población. En un estado que ha sido azotado por una contingencia de salud, lo anterior sería un factor en contra para establecer soluciones conjuntas entre población y gobierno.

Esta CEDHJ en su Recomendación General 1/2020 “Dignificación de las condiciones laborales de las y los policías”,⁹ documentó los rezagos laborales que afectan a las y los policías del estado de Jalisco y sus 125 municipios, uno de ellos, la falta de capacitación correspondiente, así como el equipamiento e infraestructura adecuados, con el fin de brindar resultados favorables que demanda la ciudadanía, por su obligación de respeto.

Desde luego que el gobierno del estado y los 125 gobiernos municipales, tienen una deuda con quienes todos los días arriesgan la vida, así como de sus familias. El Estado no ha ejercido plenamente sus atribuciones, para generar políticas públicas que incidan en el debido reconocimiento a su labor, mediante de mejoras integrales que fortalezcan y dignifiquen el servicio profesional de la carrera policial, por su obligación de garantía.

La aportación que realiza la CEDHJ, pretende proponer como fórmula preventiva para evitar que las y los policías continúen violentando derechos humanos, que éstos cuenten con formación y capacitación necesarias, así como condiciones laborales dignas para ellas y ellos, así como sus familias, para que su única preocupación sea la de cumplir adecuadamente con su obligación de salvaguardar la seguridad de la población jalisciense.

VII. Conclusiones

En este Informe especial sobre detenciones arbitrarias en el contexto de las medidas sanitarias por la pandemia de Covid-19, elaborado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, queda evidenciado que en algunos municipios de Jalisco se han realizado detenciones arbitrarias que han concluido en arrestos, multas, amonestaciones y el lamentablemente fallecimiento de una persona.

La falta de capacitación al personal de seguridad pública genera la violación constante de derechos humanos; por ello, las dependencias del gobierno estatal y los ayuntamientos deben asumir su obligación legal de proporcionar capacitación constante a sus servidores públicos, particularmente a quienes tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad ciudadana.

Con este espíritu y misión, asumiendo la obligación ética de las defensorías públicas de derechos humanos, reiteramos estos principios a los distintos órganos de gobierno a través de las siguientes acciones para impulsar el cumplimiento de los diversos instrumentos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos a través de políticas públicas y cambios de prácticas administrativas, lo anterior conforme a lo previsto en el artículo 7º, fracción XXIV, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 11, fracción IV, de su Reglamento Interior.

9. Consultable en: http://cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2020/RECO_01-2020.pdf.

VIII. Propositiones

Al Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y a los 125 ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias:

Primera. Las medidas sanitarias durante la pandemia por Covid-19 deben aplicarse respetando la dignidad humana y garantizando el respeto y protección de los derechos humanos de todas las personas.

Segunda. Resulta necesario que se revise, analice y, en su caso, se enmiende y aclare el acuerdo emitido el 19 de abril de 2020, por el gobernador del estado de Jalisco, a fin de que las medidas que se dicten no contravengan el marco de respeto a los derechos humanos previsto en nuestra Constitución, los tratados internacionales y la legislación estatal.

Tercera. Conscientes de que los casos emblemáticos mencionados en este informe representan una muestra de la situación que impera en nuestro estado, resulta necesario diseñar una estrategia de información y capacitación, y un llamado especial por parte del titular del Gobierno del Estado y de cada uno de los titulares de los gobiernos municipales para el personal de todas las instituciones, en especial, al personal encargado de aplicar las medidas preventivas para atender la pandemia, como elementos de seguridad pública, procuración de justicia, salud, tránsito y vialidad, inspectores y supervisores, y demás que intervengan en esas labores; con el objetivo de modificar los patrones de conducta y prácticas administrativas que vienen resultando ofensivos o en actos de molestia ilegales para la población, y para que se evite todo tipo de confrontaciones entre autoridades y habitantes.

Cuarta. En los casos en que se hubiese incurrido en algún exceso o abuso de autoridad, que los titulares de las dependencias de seguridad pública municipales ordenen de inmediato el inicio de un procedimiento de investigación, tanto en la vía administrativa como penal, para deslindar responsabilidades y en su caso, sancionar a los presuntos responsables de dichos actos; y en su caso, proceder a reparar el daño integral a las víctimas, conforme a lo que establezca la Ley General de Víctimas.

Quinta. Las autoridades municipales y estatales deberán establecer medidas preventivas y de atención, antes de recurrir a medidas restrictivas; se sugiere incrementar en lugares, espacios públicos y concurridos, puestos de información y sanitización, perifoneo permanente, publicación en redes sociales sobre los síntomas de la pandemia y sus síntomas, aplicación de pruebas rápidas la población que así lo requiera, orientación sobre lugares donde se pueda acudir para recibir atención médica, con énfasis especial en lugares donde se pueda acudir para recibir atención médica, con énfasis especial en lugares alejados de núcleos de población donde no existen hospitales, y para grupos de atención prioritaria.

Sexta. Se deben diseñar políticas y prácticas administrativas inmediatas, no restrictivas sino paliativas y de cuidado especial diferenciado, para la prevención, atención y contención de los efectos de la pandemia, privilegiando el diálogo y la concienciación a la colaboración social de asumir dichas medidas como protección personal y social y, en la medida de lo posible, evitar actos de molestia a las personas.

Séptima. Que las decisiones y medidas que se tomen no deben ser unilaterales o por decisión gubernamental, sino basarse en estudios serios y científicos, bajo el principio de precaución y con la participación de los diversos sectores de la población, y teniendo como prioridad que el fin primordial de la administración pública es el ser humano.

Octava. Que se profesionalice al personal de la administración pública, lo anterior, no solo tomar en cuenta la capacidad para funciones operativas, sino al perfil del servidor público y su disposición para brindar un servicio y respetar derechos.

Novena. Que se realicen campañas de difusión por parte de las autoridades municipales y estatales, con mensajes claros, oportunos y sustentados, para crear y propiciar un ambiente de unidad y de respeto para garantizar la gobernanza y toma de conciencia de que nos encontramos ante un problema común, y no en una competencia entre autoridades y población.

Décima. Conscientes de que el problema que enfrentamos es de salud pública, deberán diseñarse medidas de prevención que lleguen a hogares, lugares públicos, escuelas y universidades, en las que se ofrezcan servicios médicos preventivos, así como insumo de protección como cubrebocas, gel antibacterial y productos sanitizantes, así como folletos informativos, entre otros recursos que se consideren oportunos y sean accesibles a la población.

Décima primera. Que se evite, en la medida de lo posible, mantener personas en las cárceles y separos municipales, para prevenir contagios en dichos lugares, a través del análisis efectivo, congruente y legal, por parte de los jueces municipales y demás autoridades encargadas de valorar los motivos de detenciones y arrestos; y se dé prioridad, en caso de encontrar alguna responsabilidad administrativa, a la aplicación de sanciones alternativas o pecuniarias.

Décima segunda. Se diseñe un sistema de convivencia y comunicación social que dé certeza al ciudadano, que sea claro en cuanto a normas y medidas y que se tome en cuenta para su aplicación e implementación a los distintos sectores de la sociedad, bajo un enfoque transversal y diferenciado conforme a las características y situaciones de cada grupo social, en virtud de que el ciclo de la pandemia aún no ha concluido y resulta necesario tener pautas claras y pertinentes a seguir para la etapa que se avizora en los próximos meses.

Décima tercera. Que en las sesiones informativas y ruedas de prensa que realicen las autoridades estatales o municipales, se utilice un lenguaje claro, sencillo, que promueva la toma de conciencia y evite la resistencia o la confrontación entre las autoridades y la población.

CEDHJ
Comisión Estatal
de Derechos Humanos
Jalisco

