

A ocho meses de Impunidad Cero: Problemáticas y propuestas

Carmen Amat, Luna Mancini e Irene Tello Arista

IMPUNIDAD CERO

Los Estados donde quedan impunes la insolencia y la libertad de hacerlo todo terminan por hundirse en el abismo.

Sófocles, *Áyax*

En septiembre de 2016, el entusiasmo y la voluntad de intervenir de forma activa en los procesos sociales y políticos por parte de 15 ciudadanos¹ impulsaron el nacimiento de Impunidad Cero. Presidida por Federico Reyes Heróles, la organización se creó con el objetivo de denunciar la impunidad a la que todos y desde muy diversos frentes estamos expuestos en México. Impunidad Cero busca poner de manifiesto abusos más o menos evidentes y, a menudo, tan cotidianos, que terminan considerándose inevitables.

Para visibilizar la impunidad que nos rodea y dar voz a quienes la padecen, Impunidad Cero trabaja a partir de la generación de investigaciones y materiales audiovisuales que sirvan de referente para la reflexión en torno al fenómeno de la impunidad, y auxilien a los estudiantes y profesionistas, así como a todas las personas, en la denuncia de las ilegalidades y arbitrariedades, por enquistadas o aceptadas que éstas sean.

Ocho meses no son muchos, pero para Impunidad Cero han sido intensos y apasionados. Desde las páginas de la revista *Este País* y a través de nuestras redes sociales, las personas han podido seguir mes a mes nuestras investigaciones sobre algunas de las problemáticas de impunidad que afectan a la sociedad mexicana.

Empezamos en septiembre de 2016 con un estudio sobre la violencia física que padecen las mujeres en el ámbito familiar, un tema que afecta por igual a todos los países,

sin importar su riqueza o grado de desarrollo. La violencia de género, como otras ilegalidades cotidianas, debe ser erradicada. En esa primera investigación planteamos nuestra metodología de trabajo: identificar el problema, analizarlo desde perspectivas diversas, aportar información básica para su comprensión y, finalmente, proponer soluciones y señalar a las autoridades y actores responsables. Este estudio explora además “el estándar de la debida diligencia”, una práctica jurídica que permite apoyar y proteger a las mujeres de forma más eficaz. Desde Impunidad Cero no queremos sólo plantear los problemas, sino actuar como generadores de cambio y detonadores de buenas prácticas.

Las siguientes seis investigaciones, que se publicaron mensualmente, abordaron problemáticas tales como el presupuesto destinado en los estados de la República para el combate a la impunidad, la inseguridad frente al transporte público asegurado con mutualidades, y la impunidad frente al homicidio doloso. Para iniciar el año 2017 presentamos una investigación sobre la accesibilidad como un elemento indispensable para el ejercicio de los de-

rechos de las personas con discapacidad, un estudio sobre las irregularidades en los procesos de construcción de obras, y una investigación relacionada con la impunidad frente a los servicios de salud pública en el país.

Para llevar a cabo estos trabajos tuvimos el privilegio de contar con la colaboración de destacados investigadores, especialistas en los temas que hemos abordado. El eco que se ha generado a través de los medios, así como en diversos ámbitos de la sociedad civil, refuerza nuestro objetivo.

Tal y como escribió Federico Reyes Heróles en el manifiesto fundacional de Impunidad Cero: “En México la ilegalidad se ve premiada por la omisión, por la negligencia, por la colusión y corrupción de ciudadanos y autoridades. Los niveles de impunidad alcanzados en todas las áreas nos hablan de una deformación monstruosa. Un país regido por la impunidad simplemente no puede ambicionar un futuro de paz, de prosperidad y libertades”. De ahí la necesidad de iniciativas como Impunidad Cero, un movimiento ciudadano inclusivo y horizontal, abierto a todos los que quieren identificar, descubrir, denunciar y combatir las impunidades que flagelan a los mexicanos.

Tras ocho meses de intenso trabajo, reflexiones y debates, queremos hacer un primer balance destacando de cada investigación, a modo de resumen, las problemáticas identificadas y las propuestas aportadas. Quien quiera conocer más detalles sobre todas las investigaciones realizadas hasta la fecha, tiene a su disposición una versión ampliada de este balance, que puede descargarse en el sitio oficial de Impunidad Cero: <<https://www.impunidadcero.org/>>.



CARMEN AMAT, LUNA MANCINI E IRENE TELLO ARISTA forman parte de la Coordinación de Impunidad Cero.

Propuestas y problemáticas de nuestras investigaciones



La violencia física contra las mujeres en el ámbito familiar en México: una aproximación desde el estándar de la debida diligencia

María Elisa Franco Martín del Campo
Septiembre de 2016

Resumen

La violencia contra las mujeres en el ámbito familiar es aquella que sufren las mujeres por parte de una persona con quien tengan o hayan tenido una relación de parentesco. Esta relación puede ser por consanguinidad, afinidad, matrimonio, concubinato o una relación de hecho, y puede darse fuera o dentro de su domicilio. En el ámbito familiar pueden presentarse todos los tipos de violencia contra las mujeres: física, psicológica, sexual, patrimonial y económica. El elemento clave para identificar la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar es la relación que la víctima tiene o tuvo con el agresor. En México, el 60% de las mujeres mayores de 15 años ha sufrido violencia en su relación de pareja. Miles de mexicanas no denuncian la violencia que sufren, ya que muchas de ellas no se reconocen como víctimas. Existe la falsa idea de que la violencia siempre deja una huella física. Sin embargo, puede o no provocar lesiones y sigue siendo violencia física contra las mujeres.

Problemáticas	Propuestas
Se carece de mecanismos efectivos de monitoreo y rendición de cuentas respecto a las políticas públicas contra la violencia doméstica. En este punto, la investigación hace referencia a los presupuestos etiquetados con perspectiva de género y la falta de controles y "candados" para éstos, así como las políticas públicas en las que son usados.	El primer paso para erradicar la violencia contra las mujeres es entender la problemática y sus alcances. Resulta esencial establecer mecanismos efectivos de monitoreo y rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos destinados a erradicar la violencia contra las mujeres. Se requiere que el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim) —cuya integración y actualización correspondía a la hoy extinta Secretaría de Seguridad Pública— se reactive y actualice su información. Esta obligación ahora recae en la Secretaría de Gobernación. Resulta particularmente preocupante que el Banavim se encuentre inoperante, ya que es una herramienta indispensable para que el Estado mexicano cumpla con su obligación de debida diligencia frente a la violencia contra las mujeres.
Contamos con diversas medidas para atender la violencia contra las mujeres, así como con insumos importantes; pero estas estrategias no se han traducido en una disminución sensible de este tipo y modalidad de violencia.	La perspectiva de género es el método de análisis que nos permite identificar cuándo nos encontramos frente a un caso de violencia contra las mujeres; implica identificar estereotipos, prejuicios y roles de género, así como la discriminación y violencia histórica sufrida por las mujeres. Para revertir esto necesitamos modificar las causas y los efectos de la violencia contra las mujeres, corregir la discriminación que generan las prácticas institucionales o las normas sobre las mujeres, superar la discriminación por razón de género, eliminar las barreras y los obstáculos que discriminan a las personas por su sexo o género, y alcanzar la igualdad de género.
En 2012, 60 de cada 100 mujeres víctimas de delito no denunciaron por causas atribuibles a la autoridad (de acuerdo con la Encuesta Nacional de Víctimización y Percepción sobre Seguridad Pública). ² Lo anterior implica que la impunidad de la violencia sufrida por las mujeres se mantiene por causas directamente atribuibles al Estado. Por otro lado, la mitad de las mujeres que mueren de homicidio son asesinadas por su pareja actual o anterior. ³	Resulta esencial la adecuada aplicación de las normas contenidas en el Protocolo para juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013). También es indispensable la sensibilización y capacitación en materia de perspectiva de género y derechos humanos del personal encargado de atender este tipo de casos: los agentes del Ministerio Público, los peritos y abogados victimales
NOTA: A pesar de que todos los estados de la República tienen cifras escandalosas de violencia de género, en Baja California y Campeche el delito de violación se exime en el caso de que el agresor ofrezca matrimonio a la víctima. Lo mismo ocurre en Sonora, pese a los reportes del cumplimiento a las recomendaciones que en 2015 emitió el Gobierno federal (frente a las demandas de la sociedad civil en materia de alerta de violencia de género), ⁴ expedidas a fin de revisar e impulsar leyes que contribuyan a que las mujeres del estado puedan vivir una vida libre de violencia. ⁵ Pese a lo anterior, el artículo 224 del código penal de Sonora, ⁶ a la fecha, mantiene que la responsabilidad frente a la violación se exime en caso de ofrecer matrimonio por parte del agresor a la víctima. El artículo en cuestión dice textualmente: "Cuando el raptor se case con la mujer ofendida no se procederá criminalmente contra él, ni contra sus cómplices, por rapto, salvo que se declare nulo el matrimonio".	

En 2012, 60 de cada 100 mujeres víctimas de delito no denunciaron por causas atribuibles a la autoridad

IMPUNIDAD CERO

Estudio sobre disponibilidad presupuestal para combate a la impunidad
 Arturo Ramírez Verdugo / María Estela Álvarez / Reyes Ruiz / María José Carreras / Yosef Siman Tov
 Octubre de 2016

Resumen

Se analiza el presupuesto destinado a combatir la impunidad a nivel estatal en México, identificando cuánto se gasta en funciones asociadas a este fin, quiénes toman la decisión de asignar recursos, y cómo las prioridades de la administración estatal influyen en la definición de los presupuestos asignados a este rubro.

Problemáticas	Propuestas
Los recursos destinados a combatir la impunidad a nivel estatal son insuficientes, dispersos y poco transparentes. Adicionalmente existe gran heterogeneidad entre los estados respecto al presupuesto que destinan a este rubro.	Que los planes de desarrollo estatales tomen la lucha contra la impunidad como misión de gobierno, o que en cierto sentido definan como objetivo prioritario la lucha contra ésta.
De acuerdo con cifras del Índice Global de Impunidad (IGI) se observa que en nuestro país el 95% de los delitos quedan impunes, por lo que México ocupa el lugar 58 de una muestra de 59 países para los cuales se realiza esta medición. ⁷	Que los planes de desarrollo estatales señalen la necesidad de construir una nueva relación entre el Gobierno y la ciudadanía, que se base en la certeza de que los actos de corrupción se investigan y son castigados.
Si bien los estados incluyen el combate a la impunidad dentro de sus planes estatales de desarrollo, en la gran mayoría ésta se relaciona con un eje u objetivo específico distinto y no se contempla como un fin en sí. En general se asocia corrupción y falta de profesionalismo y eficiencia con la falta de confianza que presenta la sociedad a las instituciones de Gobierno, principalmente aquellas encargadas de la impartición de justicia. Esta falta de confianza se refleja en la creciente cultura de la no-denuncia y, por consecuencia, en el incremento de la impunidad.	Consolidar las instituciones para lograr una mejor procuración de justicia y una administración de seguridad eficiente, para de esta manera lograr incentivar la participación ciudadana en materia de denuncia. ⁸

NOTA: El apartado de propuestas contempla los puntos más positivos que los autores encontraron en los planes de desarrollo estatales que fueron revisados para la investigación. Es decir: no son propuestas directas de los autores, sino que han sido retomadas de lo observado en los planes de desarrollo de las administraciones estatales. Tampoco expresan directamente el deseo de que esto se replique, sino que las revisan y comentan.

Independientemente de si en el país se registraron 10 mil 253 homicidios (2007) o 22 mil 852 (2011), el número de condenas por homicidio doloso se ha mantenido estable en alrededor de 4 mil 300 casos resueltos y con una sentencia condenatoria

Inseguridad frente al transporte público

Mara Rivera
 Noviembre de 2016

Resumen

En la Ciudad de México, 65% de los ciudadanos utilizan diariamente el transporte público como medio de movilidad. De ellos, 12 millones se trasladan en alguna ruta de transporte concesionado. Microbuses, taxis y camiones capitalinos transportan día a día el equivalente al total de la población de Cuba, que, de acuerdo con el Banco Mundial, en 2015 ascendía a 11 millones 389 mil 560 habitantes.

El Gobierno de la Ciudad de México otorga permisos y concesiones para el transporte público de pasajeros con pólizas de seguros expedidas por instituciones que no están reguladas ni reconocidas. Se trata de "mutualidades", las cuales se caracterizan por la facilidad que tienen para deslindarse de la responsabilidad de reparar los daños ocasionados a terceros en caso de algún percance vial.

Problemáticas
Los riesgos de que ocurra un percance mientras se utiliza el transporte público son altos: 25% de los accidentes viales en la Ciudad de México son causados por este medio de transporte, mayormente por taxis y microbuses. Además, de acuerdo con el Semáforo de Accidentes de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), el 60% de las muertes anuales en la Ciudad de México son atribuibles a accidentes generados por el transporte público, principalmente por taxis y microbuses. ⁹
El artículo 46 del nuevo reglamento de tránsito de la Ciudad de México precisa que los operadores de transporte público deben contar con una póliza de seguro de responsabilidad civil vigente que ampare a terceros. ¹⁰ Sin embargo, la misma autoridad se convierte en cómplice del problema por no cotejar ni rechazar la petición de un permiso a quien entrega un documento sin validez y por no otorgar sanciones a los medios de transporte público que operan con mutualidades.
Miles de víctimas de accidentes con algún camión o microbús con una cobertura de mutualidad quedan en la total indefensión y el dueño de la unidad sigue circulando, mientras que las autoridades federales y capitalinas no se adjudican responsabilidad alguna. La mitad de las personas que son hospitalizadas por un accidente vial adquieren una deuda 100 veces mayor a sus ingresos. En la mayoría de los casos esa deuda no puede adjudicarse a ninguna institución pública ni privada, porque ni la Condusef ni la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) están facultadas para atender una queja en caso de incumplimiento de indemnización por parte de un operador que trabaje bajo la protección de una mutualidad.

Impunidad frente al homicidio doloso en México

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez

Jurimetría, Iniciativas para el Estado de Derecho A. C.

Diciembre de 2016.

Resumen

En la investigación se mide y analiza la evolución de la impunidad en México en cuanto al delito de homicidio doloso, entre 1997 y 2014, tanto a nivel nacional como por entidad federativa. Este análisis se realiza a partir de:

- Identificar patrones de comportamiento entre las entidades federativas.
- Analizar los factores que inciden en la variación de la impunidad.
- Proponer líneas de acción para combatir el problema de la impunidad.

Propuestas	
	La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) debe avanzar en la identificación de mutualidades para inducir las a formalizarse como mutualistas (cumpliendo los requisitos correspondientes) y poder ofrecer productos financieros con la regulación correspondiente o, de lo contrario, proceder legalmente.
	La diferencia entre una sociedad mutualista y una mutualidad es que la primera es una institución financiera que requiere de autorización para operar, por lo que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) sí puede atender la queja ante un incumplimiento hacia algún usuario afectado. Las mutualidades, en cambio, conforman un fondo de protección para resarcir daños, pero operan bajo la informalidad porque no pueden cumplir con determinados requisitos para constituirse en sociedades mutualistas: no cuentan con registros ni permisos para operar, y no están obligadas a identificar a los responsables, en caso de incumplimiento.
	El Gobierno de la Ciudad de México debe retomar el programa de revisión que anunció en marzo de 2012, donde reconoció que existen operadores de camiones y microbuses que contratan a aseguradoras irregulares mutualistas "que no tienen la capacidad financiera para responder en caso de accidentes graves". ¹¹
	Impulsar un mercado flexible en cuanto a la venta de seguros, que se adapte a las necesidades y perfil de cada cliente. La tecnología debe ser un aliado estratégico: no debería pasar desapercibida la oportunidad que representa desarrollar aplicaciones para dispositivos móviles (como teléfonos inteligentes) que identifiquen el perfil de cada automovilista u operador de camión o microbús (velocidad, prudencia y horarios de manejo, por ejemplo), con el objetivo de ofrecer seguros personalizados y, con ello, abaratar sus costos.

Problemáticas	Propuestas
México tuvo un incremento en los niveles de incidencia de homicidio doloso a partir de 2007 y con ello duplicó la media internacional de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes. A nivel mundial, alrededor de 437 mil personas fueron víctimas de homicidio doloso en 2012, lo que equivale a seis homicidios por cada 100 mil habitantes. ¹² En México la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes fue de 13.1 en 2014. ¹³	Las sociedades que han logrado revertir la espiral de violencia e impunidad han optado por fortalecer la triada de la investigación, Ministerio Público-Policía investigadora-Peritos, mediante tres acciones: <ul style="list-style-type: none"> • Modelo de gestión y desarrollo organizacional. • Protocolo y estrategia de investigación. • Desarrollo de competencias en ministerios públicos, policías y peritos.
La impunidad directa en homicidio doloso en México está muy por encima de la media mundial y por encima de la media latinoamericana. Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), la impunidad promedio de 2010 a 2014 en homicidio doloso a nivel mundial es de 57%, mientras que en América Latina es de 76%, y en México de 82.3%. ¹⁴	
La capacidad instalada de investigación en México está topada. Los resultados del Sistema de Justicia Penal parecen no relacionarse con la "demanda" social de servicios de procuración de justicia y reducción de la violencia. Independientemente de si en el país se registraron 10 mil 253 homicidios (2007) o 22 mil 852 (2011), el número de condenas por homicidio doloso se ha mantenido estable en alrededor de 4 mil 300 casos resueltos y con una sentencia condenatoria. ¹⁵	El tipo de homicidios relacionados con actividades de grupos criminales, requiere una estrategia de investigación más compleja que la empleada para los homicidios intencionales comunes (en los que el autor material e intelectual y los móviles pueden esclarecerse con mayor facilidad). Urge un nuevo modelo de gestión y organización de las investigaciones criminales en el que se creen y desarrollen unidades especializadas en investigación y persecución de delitos.
La probabilidad promedio en el país de que una persona cometa un homicidio y llegue a ser condenado es de 18.1%. ¹⁶	
A nivel de las entidades federativas, se viven realidades muy diversas respecto a la efectividad en la investigación de delitos y en la impartición de justicia.	Además de monitorear la incidencia de homicidios, resulta indispensable analizar la capacidad de los sistemas de justicia estatales para enjuiciar a los responsables. Para esto se requiere tener acceso a información confiable y oportuna que permita estimar los niveles de impunidad para todas las entidades del país. De aquí la necesidad de que en las estadísticas judiciales en materia penal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se pueda diferenciar nuevamente entre condenas por homicidios dolosos y culposos (dato que dejó de recabarse a partir del 2013).
Las variaciones entre las entidades en los niveles de impunidad en homicidio doloso se pueden atribuir principalmente a incrementos o descensos en: <ul style="list-style-type: none"> • Niveles de incidencia delictiva. • Capacidad del sistema para investigar y esclarecer los delitos y sancionar a los responsables. A partir de la combinación de estos dos factores se puede clasificar a las entidades dentro de cuatro tipos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Colapso: Disminuyen las condenas y aumentan los homicidios. 2. Condenas constantes y aumento de homicidios. 3. Condenas constantes y disminución de homicidios. 4. Aumenta la capacidad de investigación y se reduce la brecha. 	

NOTA: Desde 2013, el INEGI ya no permite conocer las condenas por delito, sólo las sentencias. Pueden conocerse sentencias condenatorias, absolutorias y mixtas en cada entidad federativa en general, pero no por la intencionalidad del delito. El INEGI sólo los enlista como homicidio o lesiones, sin señalar si son intencionales o culposos; tampoco separa el monto de las sanciones por delito.

IMPUNIDAD CERO

La accesibilidad como elemento indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad

Mariana Díaz Figueroa
Enero de 2017

Resumen

Según la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014 del INEGI, en México casi 7.1 millones de habitantes tienen algún tipo de discapacidad.¹⁷ El derecho a acceder al ambiente físico está relacionado con el derecho a la libertad en todas sus expresiones. En el caso de las personas con discapacidad, adquiere una importancia y significado mayor que en las personas sin discapacidad, debido a que es un prerrequisito para poder ejercer otros derechos.

Ver en la discapacidad una cuestión ajena a la sociedad genera su invisibilidad. Todos somos personas con discapacidad en potencia debido al simple paso del tiempo o como resultado de algún accidente.

Cada persona es distinta, por lo que las leyes y políticas públicas deben procurar responder adecuadamente a la diversidad.

Problemáticas	Propuestas
La discapacidad no es una característica individual, basada en estudios y diagnósticos, sino un resultado social, derivado de las barreras físicas y actitudinales impuestas por la sociedad, que limitan o eliminan el ejercicio de los derechos de las personas. ¹⁸	El diseño universal* y los ajustes razonables** se deben incorporar al diseño arquitectónico y urbanístico y a los planes de estudio de las carreras de ingeniería civil, diseño industrial y arquitectura. *Productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas. **Aquellas modificaciones o adaptaciones necesarias que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones que las demás.
En México, no se cuenta con diagnósticos adecuados, completos y actualizados de la situación de accesibilidad (tanto urbanística como arquitectónica) que identifiquen las problemáticas. En consecuencia, tampoco existe un diseño, implementación y seguimiento efectivo de las políticas públicas necesarias para resolver el tema. La mayoría de las construcciones en México resultan de alguna u otra manera inaccesibles. No existe conciencia sobre los obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad con respecto al tema de la accesibilidad urbanística y arquitectónica.	Se considera necesario que la Federación genere líneas de acción concretas respecto al tema de accesibilidad, que además sean homogéneas para todos los estados. Se requiere de un índice de accesibilidad arquitectónica y urbanística. La accesibilidad implica la eliminación de barreras para que las personas con discapacidad puedan, en igualdad de condiciones, hacer uso de su entorno. ¹⁹ No es un tema menor: su falta de observancia limita y restringe gravemente los derechos, y genera un efecto discriminatorio.
Las normas que abordan el tema de la accesibilidad no son respetadas y su incumplimiento no genera una sanción. No existe un órgano especializado para la verificación del cumplimiento de la obligación de contar con espacios accesibles, tanto públicos como privados, y, mucho menos, sistemas de quejas al respecto, lo que fue confirmado por el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS).	Se considera que para que las normas se cumplan a cabalidad debería existir un órgano regulado, experto en la materia, con la atribución de sancionar administrativamente.

Irregularidades en los procesos y autorizaciones de las manifestaciones de construcción

Patricia López Moreno
Febrero de 2017

Resumen

La discrecionalidad en la aplicación del Reglamento de Construcciones, la falta de eficiencia en los mecanismos de control, así como el desfase del Programa General de Desarrollo Urbano, ocasionan corrupción e impunidad en las autorizaciones de construcción en la Ciudad de México. Ello tiene por consecuencia una falta de movilidad y de servicios, así como riesgos para las personas que habitan en inmuebles cercanos, entre otras afectaciones; de ahí la inconformidad y las denuncias constantes de la población por violaciones al uso de suelo.

Problemáticas	
En la Ciudad de México, para conocer si el suelo es apto para la construcción que va a realizarse, se debe contar con estudios de mecánica de suelo, de impacto urbano, ambiental, entre otros. ²⁰ Los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) en ocasiones avalan los cambios de uso de suelo sin conocer a profundidad las particularidades del caso, actuando por omisión y discrecionalidad.	
El plan de desarrollo urbano de la Ciudad de México está desfasado y no se adapta a las necesidades actuales. Además, el titular de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), Miguel Ángel Cancino, reconoció que los instrumentos de planeación en la Ciudad de México no cuentan con la participación ciudadana y no son abiertos ni transparentes, lo que aumenta el margen de discrecionalidad de las distintas instancias gubernamentales que entran en juego, y permite que utilicen criterios distintos para casos similares. ²¹	
Las denuncias por irregularidades en las construcciones ante la PAOT se han incrementado considerablemente en los últimos diez años. En la mayoría de las ocasiones estas denuncias no prosperan, de acuerdo con asociaciones vecinales.	

Salud pública en México: ¿un problema de impunidad?

Laura García Velasco

(con la colaboración de Alejandra Georgina Lorrabaquio Saad)

Marzo de 2017

Resumen

Preservar la salud es importante: nos permite llevar a cabo proyectos y desarrollarnos de manera autónoma y con calidad de vida. Las instituciones nacionales destinadas a ello deben establecer mecanismos eficaces para la contención y resolución de las quejas que se suscitan en el proceso.

Propuestas	
	Es indispensable que las obras se realicen de acuerdo con un nuevo programa general de desarrollo urbano, actualizado y transparente, en el que participen expertos, autoridades, constructores, vecinos y demás actores involucrados.
	Además de leyes y reglamentos de construcción, se requiere de un programa general de desarrollo urbano distinto, revisado continuamente, para tener claro qué se puede o qué no se puede hacer en lo referente al proceso de construcción. Con un plan de desarrollo urbano claro y transparente habría más certidumbre para que las leyes se hagan valer.
	Lo primero que se tendría que hacer es un estudio de mecánica de suelo y con ello determinar el techo de las construcciones y la reedificación de algunas zonas, así como las factibilidades, bien especificadas, porque actualmente no existen y es aquí donde entra la discrecionalidad.

Problemáticas	Propuestas
El número de quejas médicas y de casos nacionales en los que se determinó que existió error o negligencia médica ²² no es proporcional a la población usuaria y no se corresponde con la percepción que tienen los usuarios de los servicios de salud sobre la oportunidad, calidad y resultados de los servicios, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIQ). ²³	Todas las entidades de salud deben dar una mayor difusión y promoción de los derechos y obligaciones, tanto de usuarios como del personal de la salud, así como dar a conocer las vías internas de atención y solución de quejas. Una opinión pública bien informada y una cooperación activa por parte del público son de importancia capital, por lo que resulta necesario incentivar una cultura de la denuncia. La preservación de la salud no sólo depende de la pericia médica. Para mejorar la calidad del servicio público de salud es fundamental la coordinación de los diversos órganos del Estado. Para reducir la impunidad ante la mala práctica médica es indispensable hacer más eficientes los mecanismos de atención y solución de quejas.
La condición socioeconómica del usuario no debe ser considerada un detalle menor para medir la respuesta efectiva de las autoridades ante la mala práctica de los profesionales e instituciones de salud. La propia Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed) reconoce en su informe respecto a laudos concluidos que no cuenta con datos sociodemográficos al respecto de quienes acuden ante ella. Llama la atención, por ejemplo, que un mayor número de los casos documentados en el informe, en los que los conflictos se resolvieron a través del arbitraje médico, ocurrieron en los servicios prestados por el sector privado. Esto podría indicar que la diferencia en el número de quejas respecto de los servicios públicos de salud obedece más bien a la situación socioeconómica de quienes son afectados.	Las instituciones de salud deben llevar un registro de quejas e inconformidades que incluya sexo, edad, condición socioeconómica, el motivo del reclamo, el área de atención de la que deriva el problema y la orientación brindada. Esto, además, beneficiaría al sector salud, pues permitiría conocer en qué rubros existen mayores deficiencias, así como implementar mejores políticas públicas en la materia. También debe apostarse a mejorar la eficacia de los mecanismos existentes dentro de las propias instituciones públicas de salud y de la Conamed como órgano especializado, para solucionar conflictos derivados de la prestación del servicio. En ese sentido, los legisladores deben fortalecer a la Conamed, el órgano encargado del arbitraje médico, a fin de dotarla de mayor autonomía y atribuciones, y con recursos materiales y humanos suficientes para llevar a cabo su función.
De acuerdo con los datos, las quejas médicas continúan año con año, incluso se han presentado ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ²⁴ pese a la existencia de la Conamed. El hecho de que se sigan presentando denuncias ante la CNDH indica una falta en el Estado para difundir información sobre los mecanismos de solución de quejas en sus dependencias, así como para corregir la mala actuación de los prestadores del servicio, lo que agrava la impunidad ante la situación.	Los órganos internos de control de la Secretaría de la Función Pública, presentes en cada entidad de salud, pueden coadyuvar a generar mecanismos de atención de quejas respecto a los servidores públicos de salud, así como a difundir datos respecto a las mismas.

De acuerdo con los datos, las quejas médicas continúan año con año, incluso se han presentado ante la CNDH, pese a la existencia de la Conamed

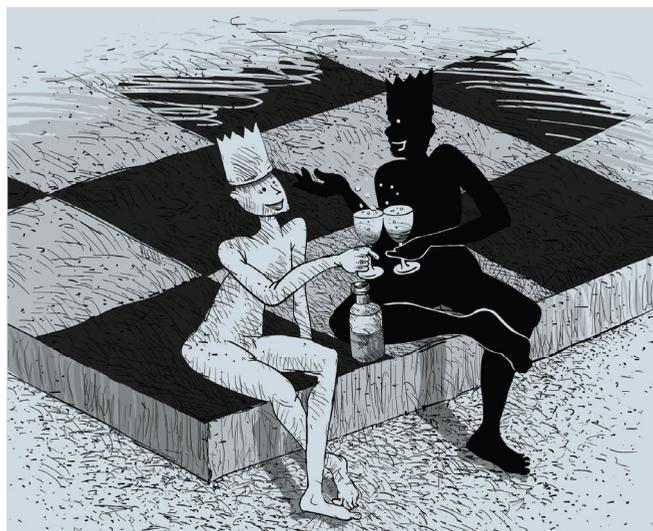
IMPUNIDAD CERO

Impunidad Cero busca seguir abordando diferentes impunidades que afectan a todas las personas que vivimos en México, a partir de distintas perspectivas, por lo que en los siguientes meses trataremos temas diversos. En mayo publicaremos una investigación sobre la impunidad relacionada con el trabajo doméstico (no remunerado y remunerado), el cual, debido a los roles y estereotipos de género tradicionales, ha sido desempeñado generalmente por mujeres (en nuestro país, 6 de cada 10 personas que realizan trabajo doméstico no remunerado son mujeres);²⁵ además, a partir de los 25 años de edad, las mujeres dedican en promedio más de 20 horas semanales al trabajo doméstico.²⁶ El INEGI señaló que en el año 2015, el valor económico del trabajo doméstico no remunerado en nuestro país fue de 4.4 billones de pesos, lo que representa el 24.2% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. De este porcentaje, las mujeres aportaron 18 puntos y los hombres 6.2 puntos;²⁷ es decir, las mujeres aportaron el 74.38% del valor económico del trabajo doméstico no remunerado. A pesar de la importancia económica de esta actividad, las personas que desempeñan el trabajo doméstico no cuentan con el reconocimiento jurídico de sus derechos laborales.

Por otra parte, en colaboración con Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho A. C., se está preparando una investigación que analiza el tema del Sistema Jurídico Mexicano frente a la desigualdad, la exclusión legal y el acceso a la justicia, cuya finalidad es estrechar la brecha derivada del efecto económico y social de la desigualdad. En este proyecto se abordará la pregunta: ¿el sistema jurídico atempera o exacerba las desigualdades?, tratando de determinar si el sistema legal y el andamiaje institucional que le acompaña en su aplicación y cumplimiento de contratos, es sensible al tema de la desigualdad. Lo anterior con la finalidad de observar las condiciones en las que las personas acceden al sistema jurídico y participan de los procesos judiciales, para determinar la ineficacia o eficacia de los mecanismos existentes y sus efectos frente a las desigualdades.

Conclusiones

Las investigaciones de estos ocho meses han mostrado que la impunidad es parte de nuestro entorno cotidiano; no obstante, nada indica que esto deba seguir siendo así. Al analizar las problemáticas y propuestas que se derivan de nuestras investigaciones se pueden identificar algunos elementos comunes a todas ellas. Por un lado, los expertos resaltan la importancia de contar con datos confiables y oportunos respecto a las problemáticas que abor-



dan en las investigaciones. En algunos casos los datos son inexistentes, como frente a la falta de accesibilidad arquitectónica y urbanística. En otros, la información a la que se puede acceder es incompleta y no permite hacer un análisis de la situación actual de impunidad, como en el caso de las quejas presentadas respecto a los servicios de salud pública. También es posible observar que se carece de mecanismos efectivos de monitoreo y rendición de cuentas en cuanto a las políticas públicas existentes para abordar estos problemas, como en el caso de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar. Sin estos datos se dificulta la tarea de crear, actualizar e implementar políticas públicas y legislaciones eficientes que intenten revertir la situación de menoscabo a los derechos. En las investigaciones se hace énfasis en la coordinación de los tres poderes en los tres órdenes de gobierno para restablecer la confianza en las instituciones. Por último, en muchas de nuestras investigaciones también se resalta la necesidad de fomentar la participación ciudadana en materia de denuncia.

Impunitas, o la falta de castigo, es un fenómeno multidimensional con efectos que inciden —directa e indirectamente— en fenómenos sociales como la justicia, la corrupción, la seguridad, el respeto a los derechos humanos, la construcción de un Estado de derecho y la normalidad democrática de los países. De mantenerse la impunidad, se acaba por generar violaciones múltiples a los derechos humanos, ya que se priva a las víctimas y a sus familiares de ellos: el derecho de que se establezca y reconozca la verdad, el de que se haga justicia, y el de interponer un recurso efectivo para obtener la reparación de los daños que se les ha ocasionado. Aunado a lo anterior, con la negación de lo ocurrido se prolonga el daño original, lo que constituye un nuevo agravio a la dignidad y humanidad de las víctimas.

Los vínculos entre impunidad y discriminación son complejos y están profundamente arraigados. Ocurre, en múltiples ocasiones, que las víctimas de la impunidad pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad, por lo que encuentran dificultades aún mayores en el acceso a la justicia u otras instancias.

Para bien de México, las actualizaciones constitucionales y legales en materia de amparo, junto con los nuevos principios que rigen la protección de los derechos humanos y la implementación del nuevo sistema penal, en los hechos, configuran un nuevo perfil de justicia en el país. Nuestra responsabilidad compartida es la de trabajar para que estos cambios jurídicos tengan —desde ahora— la mayor incidencia posible en la protección de los derechos de la sociedad.

©Stockphoto.com/EduardGurevich

Todos los actores, desde académicos y estudiantes, hasta la sociedad en general, compartimos una lista de pendientes que sólo podremos desahogar si trabajamos en conjunto con responsabilidad social y compromiso ciudadano. La existencia de las instituciones democráticas, regidas por principios que garanticen certeza, seguridad y paz social, se justifica más claramente en momentos de crisis. La sociedad demanda instituciones públicas confiables.

En los primeros ocho meses de su andadura, Impunidad Cero mantuvo un ritmo cerrado para reunir diversos temas de reflexión y generar materiales suficientes, a partir de los cuales sea posible desarrollar acciones ciudadanas e intervenciones sociales eficaces. Ahora empezamos una nueva etapa, en la que nuestras investigaciones serán acompañadas de materiales complementarios y de difusión, como notas informativas y críticas, que tienen por propósito complementar los alcances de los resultados y permitirnos ampliar el radio de acción del proyecto con nuevas iniciativas, para que aquellos que están cansados de lidiar con la impunidad tengan cada vez más y mejores mecanismos e instrumentos para luchar contra ella. **EstePaís**

- 1 El Consejo Consultivo de Impunidad Cero fue conformado originalmente por líderes de distintos sectores: Alfredo Achar Tussie, Manuel Arango Arias, Juan Beckmann Vidal, Henry R. Davis, Luis de la Barrera Solórzano, Luis de la Calle, Gina Diez Barroso Azcárraga, Carlos Elizondo Mayer-Serra, Ana Laura Magaloni Kerpel, Alejandro J. Martí García, Francisco José Medina Chávez, Federico Reyes Heróles, Luis Rubio, Pedro Salazar Ugarte y Bernardo Sepúlveda Amor.
- 2 Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2012. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2012/>. Consultado el 18 de marzo del 2017.
- 3 Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Violencia contra las mujeres*, 2009. Recuperado de: http://www.un.org/es/events/endviolenceday/pdfs/unite_the_situation_sp.pdf. Consultado el 18 de marzo del 2017.
- 4 “Erradicar la violencia de género es tarea de todos: diputadas Payán y Díaz Brown”, *Canal Sonora*, 17 de noviembre de 2017. Recuperado de <http://h.canalsonora.com/erradicar-la-violencia-de-genero-estarea-de-todos-diputadas-payan-y-diaz-brown/>. Consultado el 17 de marzo del 2017.
- 5 Central Informativa (s, f). “Avanzan en armonización legislativa en materia de género”, *Central Informativa*, s. f. Recuperado de: <http://centralinformativa.tv/2016/11/avanzan-en-armonizacion-legislativa-en-materia-de-genero/>. Consultado el 17 de marzo del 2017.
- 6 Código Penal Para El Estado de Sonora. Recuperado de: http://www.stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/marco_normativo/CODIGO%20PENAL%20SONORA%20-%20Nuevo%20sistema.pdf. Consultado el 17 de marzo del 2017.
- 7 Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX 2016)*, México: Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) / Universidad de las Américas Puebla (UDLA), 2016. Recuperado de: http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf. Consultado el 17 de marzo del 2017.
- 8 Gobierno del Estado de Michoacán, Plan estatal de desarrollo 2012-2015. Recuperado de: http://dsc.itmorelia.edu.mx/pDSC/images/Documentos/Planes/PLADIEEM_2012-2015.pdf. Consultado el 18 de marzo del 2017.
- 9 Mara Rivera, “Inseguridad frente al transporte público”, *Este País*, núm. 307, noviembre de 2016, pp. 14-20. También disponible en: <http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=16&t=inseguridad-frente-al-transporte-publico>. Consultado el 19 de marzo del 2017.
- 10 Administración Pública del Distrito Federal, Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, *Gaceta Oficial Distrito Federal*, núm. 156 Bis. Recuperado de: http://www.ssp.df.gob.mx/reglamentodetransito/documentos/nuevo_reglamento_transito.pdf. Consultado el 19 de marzo del 2017.
- 11 Karla Mora, “A revisión, seguros de transporte”, *El Universal*, 13 de marzo de 2012, Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/110644.html>. Consultado el 20 de marzo del 2017.
- 12 Cifras con base en datos de 219 países y territorios. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), *Estudio mundial sobre el homicidio. Tendencias/ Contextos/ Datos. Resumen ejecutivo*, 2013. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf. Consultado el 17 de marzo del 2017.
- 13 Considerando el dato de carpetas de investigación y averiguaciones previas por este delito en las procuradurías o fiscalías estatales. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), *Datos abiertos de incidencia delictiva*. Recuperado de: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>. Consultado el 19 de marzo del 2017; Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Proyecciones de población*. Recuperado de: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>. Consultado el 20 de marzo del 2017.
- 14 *Ib*, p. 5.
- 15 SESNSP, *Datos abiertos de incidencia delictiva local*, para los datos de incidencia. Para los datos de sentencias condenatorias: INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal (1997-2012)*, s. f. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/sociales/judicial-spenal/> (Consultado el 20 de marzo del 2017); INEGI, *Censo nacional de impartición de justicia estatal*, 2013. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnije2013/>. Consultado el 20 de marzo del 2017; e INEGI, *Censo nacional de impartición de justicia estatal*, 2014. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnije/2014/>. Consultado el 20 de marzo del 2017.
- 16 Guillermo Raúl Zepeda Lecuona y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, “Impunidad frente al homicidio doloso en México”, *Este País*, núm. 308, diciembre de 2016, pp. 13-22. También disponible en: <http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=20&t=impunidad-frente-al-homicidio-doloso-en-mexico>. Consultado el 19 de marzo del 2017.
- 17 INEGI, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014, “Boletín de prensa 9”, 2015, recuperado de <http://www.inegi.org>.

IMPUNIDAD CERO

- org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_1.pdf>. Consultado el 30 de septiembre de 2016.
- 18 El concepto de discapacidad como resultado social y no individual es desarrollado en Ramón Puig de la Bellacasa Alberola, *Concepciones, paradigmas y evolución de las mentalidades sobre la discapacidad*, Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, Madrid, 1990. Para ahondar en el tema y sus implicaciones también puede consultarse Michael Oliver, *The Politics of Disablement*, Palgrave Macmillan, Inglaterra, 1990; Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, recuperado de <<http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>>. Consultado el 10 noviembre de 2016; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis aislada VI/2013 (10a). Décima época, enero de 2013; e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Derechos de las personas con discapacidad*, San José, Costa Rica, 2007.
 - 19 ONU, *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*.
 - 20 Administración Pública de la Ciudad de México, “Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México 2016-2030”, disponible en <http://plancd.mx/assets/pdfs/PGDUCDMX_22nov2016.pdf>. Consultado el 11 de enero de 2017; Administración Pública de la Ciudad de México, “Reglamento de construcciones para el Distrito Federal”, 2016b, disponible en <http://centro.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2016/RGTO_CONSTRUCCIONES_17_06_2016.pdf>. Consultado el 20 de diciembre de 2016.
 - 21 Entrevista con el titular de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la CDMX, Miguel Ángel Cancino Aguilar, realizada por Patricia López Moreno (octubre de 2016).
 - 22 Para obtener los datos del número y tipo de quejas médicas pueden consultarse al menos cuatro documentos: Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed), *Indicadores relevantes sobre atención de controversias en salud (1996-2015)*, México, 2015a, recuperado de <<https://www.gob.mx/conamed/acciones-y-programas/indicadores-relevantes-sobre-atencionde-controversias-en-salud-1996-2015?idiom=es>>. Consultado el 22 de octubre de 2016; Conamed, *Informe estadístico sobre laudos concluidos 2012-2015*, México, 2015b, recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/165287/Informe_anual_sobre_laudos_concluidos_2012-2015.pdf>. Consultado el 15 de noviembre de 2016; Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016*, recuperado de <http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2016/Informe_2016_resumen_ejecutivo.pdf>. Consultado el 7 de febrero de 2017; y CNDH, *Sistema Nacional de Alerta de Violaciones a los Derechos Humanos*, recuperado de <<http://200.33.14.34:1001/inicio.asp>>. Consultado el 15 de noviembre de 2016.
 - 23 INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, recuperado de <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/>>. Consultado el 14 de octubre de 2016.
 - 24 Ver CNDH, Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, y CNDH, *Sistema Nacional de Alerta de Violaciones a los Derechos Humanos*.
 - 25 INEGI, “Estadísticas a propósito del Día Internacional del Trabajador Doméstico (22 de julio)”, México, 2015, recuperado de <<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/domesticoo.pdf>>. Consultado el 17 de marzo del 2017.
 - 26 *Ib.*
 - 27 INEGI, Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares de México, 2015, recuperado de <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/trnh/>>. Consultado el 17 de marzo del 2017.

En México, no se cuenta con diagnósticos adecuados, completos y actualizados de la situación de accesibilidad de personas con discapacidad (tanto urbanística como arquitectónica), que identifiquen las problemáticas