

Recomendaciones para la aplicación del modelo de Parlamento Abierto en la revisión del Plan Nacional de Desarrollo en la Cámara de Diputadas y Diputados

Cohesión Comunitaria e Innovación Social (CCIS)
Transparencia Mexicana

- El Plan Nacional de Desarrollo es el principal instrumento de planeación del país. Los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales y la mayor parte de las acciones del Gobierno Federal encuentran sustento jurídico, programático y presupuestal en este instrumento.
- A la par de la elaboración y presentación del Plan Nacional de Desarrollo, es de particular relevancia la revisión que haga la Cámara de Diputadas y Diputados, y que esta se ajuste al marco jurídico de los derechos humanos y a esquemas que aseguren la participación democrática, deliberativa, significativa, efectiva, abierta e inclusiva de la sociedad mexicana.

Cohesión Comunitaria e Innovación Social A.C. (CCIS) y Transparencia Mexicana proponen las siguientes recomendaciones para la aplicación del marco de Parlamento Abierto, y la salvaguarda de los derechos humanos, en la celebración de reuniones, audiencias y foros para el análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en la Cámara de Diputadas y Diputados.

El 30 de abril el Ejecutivo Federal remitió el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 a la Cámara de Diputados. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en el artículo 74 fracción VII que dicha Cámara tiene la facultad de revisar y en su caso aprobar el PND. La revisión consiste en verificar que el PND incluye los fines del proyecto nacional contenidos en la CPEUM (Art. 21 de Ley de Planeación). Se anexa posicionamiento relativo a dichos fines <http://tiny.cc/ul5z5y>.

El “Acuerdo de la Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados para el proceso de discusión y en su caso aprobación del PND”, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 26 de abril de 2019, establece que la Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados¹ (Conferencia) y la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados²

¹ La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos está presidida por el Dip. Porfirio Muñoz Ledo (presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados) y sus integrantes son las y los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados: el Dip. Mario Delgado Carrillo (Morena); Dip. Juan Carlos Romero Hicks (PAN); Dip. René Juárez Cisneros (PRI); Dip. Olga Juliana Elizondo Guerra (PES); Dip. Reginaldo Sandoval Flores (PT); Dip. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla (MC); Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña (PRD); y Dip. Arturo Escobar y Vega (PVEM).

² La Junta de Coordinación Política está presidida por el Dip. Mario Delgado Carrillo (coordinador del grupo parlamentario de Morena) y sus integrantes son las y los coordinadores de los demás grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados: Dip. Juan Carlos Romero Hicks (PAN); Dip. René Juárez Cisneros (PRI); Dip. Olga Juliana Elizondo Guerra (PES); Dip. Reginaldo Sandoval Flores (PT); Dip. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla (MC); Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña (PRD); y Dip. Arturo Escobar y Vega (PVEM).

(JUCOPO) “mediante acuerdos y, con base en las propuesta de las Comisiones Ordinarias, establecerán criterios y lineamientos para celebrar, con un carácter abierto, regional, inclusivo y representativo, reuniones, audiencias y foros de Parlamento Abierto con la sociedad interesada y las personas servidoras públicas de los distintos órdenes de gobierno”.

Las recomendaciones propuestas por CCIS y Transparencia Mexicana buscan que bajo los principios de Parlamento Abierto la Cámara de Diputadas y Diputados asegure una convocatoria incluyente; propicie la participación efectiva de ciudadanas y ciudadanos, especialistas, grupos, colectivos, organizaciones civiles y académicas; y determine de manera democrática y deliberativa si el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Ejecutivo Federal cumple o no con lo dispuesto por la ley.

Para su elaboración, CCIS y Transparencia Mexicana hicieron un análisis detallado de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, el Reglamento de la Cámara de Diputados y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe –Acuerdo Regional de Escazú– (firmado por México, cuya ratificación está pendiente por el Senado de la República).

i. Recomendaciones para una convocatoria incluyente.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución –artículo 26 y el artículo 74 fracción VII– y en la Ley de Planeación –artículo 21– **se recomienda que la convocatoria a las reuniones, audiencias y foros para analizar el Plan Nacional de Desarrollo** remitido por el Ejecutivo Federal **sea para verificar que** este: (1) **incluya los fines del proyecto nacional** contenidos en la Constitución (2) **precise los objetivos** nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país; **contenga provisiones sobre los recursos** que serán asignados a tales fines; determine los instrumentos y responsables de su ejecución; establezca los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional (3) tenga provisiones que se refieran al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural; y (4) rija el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

En concordancia con lo previsto en la Constitución –artículo 6– y en el Acuerdo de Escazú –artículo 7– (que se utiliza como estándar para la participación pública) **se recomienda que la convocatoria:**

- **sea pública y abierta**, difundida a través de medios apropiados (p.ej. medios escritos, electrónicos u orales, así como métodos tradicionales)

- **proporcione a la ciudadanía** de manera clara, oportuna y comprensible, **la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar** en el proceso de toma de decisiones sobre la aprobación o devolución del PND;
- **se emita con plazos razonables y tiempo suficiente** para informar a las ciudadanas y ciudadanos, grupos, organizaciones, instituciones, organismos, legisladoras y legisladores, personas servidoras públicas, pueblos y comunidades indígenas para que estas y estos sujetos participen de manera efectiva en la toma de decisiones sobre la aprobación o devolución del PND
- **explícite el tipo o naturaleza de la decisión** de que se trata en lenguaje no técnico –aprobación o devolución del PND por la Cámara de Diputadas y Diputados–; la instancia responsable del proceso de toma de decisiones –Cámara de Diputadas y Diputados– y otras instancias involucradas –Comisiones Ordinarias, Mesa Directiva, JUCOPO, Conferencia–; el procedimiento previsto para la participación de las y los sujetos incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación y, los lugares y fechas en los que se llevarán a cabo las reuniones, audiencias y foros; y las instancias involucradas a las que se puede requerir mayor información sobre la decisión de aprobar o devolver el PND y los procedimientos para solicitar dicha información.

ii. Recomendaciones para asegurar una participación efectiva, plural y sin simulaciones

Conforme a lo dispuesto en la Constitución –artículo 26–, en la Ley de Planeación –artículo 20–, en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil –artículo 6– y en el Acuerdo de la Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados para el proceso de discusión y en su caso aprobación del PND, **se recomienda que** en las reuniones, audiencias y foros para analizar el Plan Nacional de Desarrollo remitido por el Ejecutivo Federal **participen las y los siguientes sujetos:**

- ☐ Grupos sociales
- ☐ Organizaciones representativas de las y los obreros, las y los campesinos, pueblos y grupos populares, de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales
- ☐ Diputadas y diputados del Congreso de la Unión
- ☐ Personas servidoras públicas de los distintos órdenes de gobierno
- ☐ Pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas
- ☐ Organizaciones de la sociedad civil
- ☐ Ciudadanía interesada

iii. Recomendaciones para una participación con enfoque de derechos humanos y máxima publicidad

En concordancia con lo previsto en la Constitución –artículo 26– y en la Ley de Planeación –artículo 2–, **se recomienda que la participación** en las reuniones, audiencias y foros para analizar el Plan Nacional de Desarrollo remitido por el Ejecutivo Federal **sea democrática y deliberativa**.

Conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Regional de Escazú –prólogo y artículo 7–, **se recomienda que la participación sea significativa, efectiva, abierta e inclusiva**.

En concordancia con lo previsto en la Constitución –artículo 1– y en el Acuerdo Regional de Escazú –artículo 5–, **se recomienda que se consideren las condiciones y especificidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación con la finalidad de fomentar el acceso a y la participación en igualdad de condiciones** en las reuniones, audiencias y foros para analizar el PND.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución –artículo 1– y en el Acuerdo de Escazú –artículo 5–, **se recomienda que se provea asistencia con pertinencia cultural para que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación, incluidos los pueblos indígenas y afromexicanos, participen plenamente y con igualdad** respecto al resto de participantes en las reuniones, audiencias y foros para analizar el PND.

En concordancia con lo previsto en la Constitución –artículo 6– y en el Acuerdo Regional de Escazú –artículo 4–, **se recomienda que se promueva el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y de los medios electrónicos de manera que no genere discriminación** de la ciudadanía en las reuniones, audiencias y foros para analizar el PND.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución –artículo 6–, **se recomienda transmitir las audiencias, foros y reuniones que se celebren para analizar el PND**.

iv. Sobre la transparencia y rendición de cuentas de la forma en la que la Cámara de Diputados decidirá si el Plan Nacional de Desarrollo cumple o no con el proyecto de nación establecido en la Constitución

Conforme a lo dispuesto en la Constitución –artículos 26 y 74 fracción VII–, en la Ley de Planeación –artículos 5 y 20– y en el Acuerdo Regional de Escazú –artículo 7–, **se recomienda que en las observaciones al Plan Nacional de Desarrollo que formule la Cámara de Diputadas y Diputados se tomen debidamente en cuenta y se recojan las aspiraciones, demandas y opiniones expresadas** por las y los sujetos participantes en las reuniones, audiencias y foros.

En concordancia con lo previsto en la Constitución –artículos 16 y 74 fracción VII– en el Reglamento de la Cámara de Diputados –artículo 158 fracción X– y en el Acuerdo Regional

de Escazú –artículo 7–, **se recomienda que la Cámara de Diputadas y Diputados incorpore las aspiraciones, demandas y opiniones expresadas** por las y los participantes **en la fundamentación y motivación de su decisión** de aprobar o devolver el PND.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución –artículo 74 fracción VII de la CPEUM– y en el Acuerdo Regional de Escazú –artículo 7–, **se recomienda que una vez que la decisión sobre la aprobación o devolución del PND sea adoptada por la Cámara de Diputadas y Diputados, esta sea informada oportunamente a la ciudadanía con los motivos y fundamentos que la sustentan y con el modo en que se tuvieron en cuenta sus aspiraciones, demandas y opiniones.**

En concordancia con lo previsto en la Constitución –artículo 6– y en el Acuerdo Regional de Escazú –artículo 7–, **se recomienda que tanto la decisión sobre la aprobación o devolución del PND como sus antecedentes sean públicos y accesibles.**

Conforme al marco jurídico vigente, la Cámara de Diputadas y Diputados únicamente puede aprobar o devolver el Plan Nacional de Desarrollo después de verificar si este incluye o no incluye los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución. El “Acuerdo de la Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados para el proceso de discusión y en su caso aprobación del PND” estipula que el pleno de la Cámara discutirá y votará un Acuerdo elaborado por la misma Conferencia en el que se establezca si el Plan Nacional de Desarrollo remitido por el Ejecutivo Federal cumple o no con los términos del tercer párrafo del artículo 21 de la Ley de Planeación. **Se recomienda precisar si el pleno podrá plantear reservas sobre aspectos específicos derivados del análisis del Plan Nacional de Desarrollo y promover reformas legales que den a la Cámara de Diputadas y Diputados mayores atribuciones en esta materia.** El hecho de que la Cámara solo pueda verificar que el Plan Nacional de Desarrollo incluye o no los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución limita la posibilidad de ajustarlo a consideraciones sobre su viabilidad presupuestal, fiscalización del gasto público asociado y vinculación con la agenda legislativa.

Contacto: Suhayla Bazbaz Kuri, Directora General de Cohesión Comunitaria e Innovación Social A.C. info@cohesioncomunitaria.org.