

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA RESPECTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, le fue turnado el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, remitido por el Titular del Poder Ejecutivo Federal el 30 de abril de 2019.

Con fundamento en los artículos 26 y 74, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, numeral 3, y 45, numeral 6, inciso f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 69, 149, numeral 2, fracción II, 157, fracción IV y 158, fracción X, del Reglamento de la Cámara de Diputados, 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 Plan Nacional de Desarrollo", y el "Acuerdo de la Comisión de Justicia por el que se establece el Método de Trabajo para la elaboración del Análisis y Estudio del Plan Nacional de Desarrollo", y demás aplicables, los integrantes de esta Comisión de Justicia sometemos a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, la Opinión que se ha formulado al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA.

La metodología de la presente opinión atiende al orden de las fases que enseguida se detallan:

1. En un primer apartado con la denominación "**ANTECEDENTES**", se narran los hechos y etapas que se han seguido desde el establecimiento de las disposiciones que integran el marco normativo del Plan Nacional de Desarrollo, hasta su turno a esta Comisión para su análisis y estudio.

- II. En un segundo apartado, denominado "**MATERIA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN**", se determinará cuáles son los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo que corresponden al ámbito de competencia de esta Comisión.
- III. En un tercer apartado, denominado "**OBSERVACIONES Y COMENTARIOS RECIBIDOS EN LA COMISIÓN**", se relacionarán los comentarios y observaciones que fueron recibidos por escrito en esta Comisión.
- IV. En un cuarto apartado, denominado "**FOROS Y AUDIENCIAS**", se relacionará la síntesis de los comentarios vertidos en el ejercicio de parlamento abierto organizado por la Comisión.
- V. Finalmente, en un quinto apartado, denominado "**CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN OPINANTE**", se formularán las conclusiones pertinentes a las que arribe esta Comisión con motivo de las observaciones, comentarios recibidos y de los resultados de los foros y audiencias públicas.

I. ANTECEDENTES.

1. El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*" a través del cual se facultó en forma exclusiva a la Cámara de Diputados para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo que presente el titular del Poder Ejecutivo Federal.
2. El 16 de febrero de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación*", mediante el cual se armonizó la legislación secundaria con la precitada reforma constitucional y se establecieron las bases legales para el ejercicio de la atribución de la Cámara de Diputados respecto del Plan Nacional de Desarrollo.
3. El 26 de abril de 2019 se aprobó por el Pleno de la Cámara de Diputados y se publicó en la Gaceta Parlamentaria 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 Plan Nacional de Desarrollo".

4. El 30 de abril de 2019 la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos, remitió a la Cámara de Diputados el Plan Nacional de Desarrollo que presenta el Ejecutivo Federal.
5. Con fecha 30 de abril de 2019 y, mediante oficio No. D.G.P.L. 64-II-8-1559 la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a esta Comisión de Justicia el precitado Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 para su estudio, análisis y opinión en el ámbito de sus temas competentes.
6. El 8 de mayo de 2019, la Junta Directiva de la Comisión de Justicia aprobó el "Acuerdo de la Comisión de Justicia por el que se establece el Método de Trabajo para la elaboración del análisis y estudio del Plan Nacional de Desarrollo", el cual fue publicado en la Gaceta Parlamentaria el 15 de mayo de 2019.
7. El pasado 13 de mayo de 2019 se envió a las y los integrantes de esta Comisión el multireferido Plan Nacional, para que, en caso de que tuvieran alguna observación o comentario, fueran remitidas a la Presidencia de la Comisión.
8. El 23 de mayo de 2019, se realizó el "Foro de análisis del PND 2019-2024 en materia de justicia y estado de derecho", convocado por esta Comisión de Justicia para organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas, académicos y ciudadanía en general.

II. MATERIA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno de la Cámara de Diputados para la elaboración de dictámenes, informes y opiniones que contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales. En el caso particular que nos ocupa, la Comisión de

Justicia hace uso de dicha atribución para contribuir con el ejercicio de la facultad exclusiva de esta Cámara respecto a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo de conformidad con lo dispuesto en la fracción VII del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las disposiciones aplicables de la Ley de Planeación.

En ese orden de ideas, esta Comisión formula opinión respecto del ámbito de su competencia a fin de realizar un análisis objetivo y exhaustivo que coadyuve al cumplimiento de la atribución constitucional de la Cámara de Diputados.

De la lectura integral y analítica del Plan Nacional de Desarrollo, se desprende que los temas que son materia de la competencia de esta Comisión están incluidos en el eje temático "1. Política y Gobierno" y, concretamente se trata de los siguientes rubros:

1. Política y Gobierno.
 - Recuperar el estado de derecho.
 - Cambio de paradigma en seguridad.
 - i. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia.
 - v. Reformular el combate a las drogas.
 - vi. Emprender la construcción de la paz.
 - vii. Recuperación y dignificación de las cárceles.

El documento que contiene el Plan Nacional de Desarrollo comienza con el esbozo de un proemio general que establece las líneas generales de interpretación del Plan. En el caso particular que nos ocupa, es de resaltarse el contenido correspondiente a los criterios intitulados "*Nada, al margen de la ley; por encima de la ley, nadie*", así como "*No puede haber paz sin justicia*", los cuales se transcriben a continuación:

"Nada, al margen de la ley; por encima de la ley, nadie"

Ante el sistemático quebrantamiento de las leyes, tanto en su espíritu como en su letra, hemos de desempeñar el poder con estricto acatamiento al orden legal, la separación de poderes, el respeto al pacto federal, en observancia de los derechos sociales, colectivos y sociales, empezando por los derechos

humanos, y el fin de la represión política; nada por la fuerza; todo, por la razón; solución de los conflictos mediante el diálogo; fin de los privilegios ante la ley y cese de los fueros.

"No puede haber paz sin justicia"

La inseguridad, la delincuencia y la violencia tienen un costo inaceptable en vidas humanas y bienes materiales, cohesión social y gobernabilidad, inhiben el crecimiento económico y debilitan la fuerza de la población en su país, su estado, su municipio y su barrio. Las estrategias de seguridad pública aplicadas por las administraciones anteriores han sido catastróficas: lejos de resolver o atenuar la catástrofe, la han agudizado. Estamos aplicando ya un nuevo paradigma en materia de paz y seguridad que se plantea como prioridades restarle base social a la criminalidad mediante la incorporación masiva de jóvenes al estudio y al trabajo para apartarlos de conductas antisociales; recuperación del principio de reinserción social; fin de la "guerra contra las drogas" y adopción de una estrategia de prevención y tratamiento de adicciones; impulso a procesos regionales de pacificación con esclarecimiento, justicia, reparación, garantía de no repetición y reconciliación nacional, y medidas contra el lavado de dinero e inteligencia policial. Ya fue promulgada la reforma constitucional que nos permite contar con la Guardia Nacional como policía de paz y proximidad, con presencia permanente en todo el territorio. Desde el primer día de mi mandato, realizaremos reuniones diarias con el gabinete de seguridad para contar con información y seguimiento precisos y puntuales de los hechos delictivos.

Con respecto a los ejes específicos de acción planteados por el Plan Nacional de Desarrollo que se encuentran en el ámbito de la competencia temática de esta Comisión, se advirtieron y transcriben al tenor literal los siguientes:

"Recuperar el estado de derecho.

Durante décadas, el cumplimiento de las normas legales fue asumido por los gobernantes como optativo y discrecional. Semejante conducta generó un gravísimo daño a las instituciones y a la moral pública, por cuanto generalizó

el ejemplo de la ilegalidad en sectores de la población. En el actual gobierno todos los empleados públicos deberán acatar y aplicar el conjunto de leyes vigentes en el país, en la inteligencia de que solo una autoridad respetuosa de la legalidad puede restaurar la confianza en ella por parte de la población.

Lo anterior significa abstenerse de simulaciones de constitucionalidad como las que practicaron los gobiernos anteriores y, por lo que hace al gobierno federal, atenerse escrupulosamente a las delimitaciones impuestas por el pacto federal y la división de poderes. Explicitamente, el Poder Ejecutivo no intervendrá de manera alguna en las determinaciones del Legislativo ni del Judicial, respetará las atribuciones y jurisdicciones de las instancias estatales y municipales y respetará las decisiones de la Fiscalía General de la República, el Banco de México, las autoridades electorales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Asimismo, el gobierno federal reconocerá y respetará las atribuciones y facultades que el marco legal del país otorga a las comunidades indígenas y a sus instancias de decisión, y se someterá a los fallos de los organismos e instrumentos internacionales de los que México es miembro y signatario, como la Organización de las Naciones Unidas, la Corte Penal Internacional y la Organización Mundial de Comercio.

No se tolerarán las faltas de observancia a las leyes y reglamentos por parte de funcionarios y empleados públicos; estas darán lugar a las sanciones administrativas que correspondan y serán turnadas, en los casos que la ameriten, a la Fiscalía General de la República.

Se erradicarán el robo de combustibles y la evasión fiscal y se combatirán el lavado de dinero, el tráfico de armas y otros ilícitos que no podrían perpetrarse sin la complicidad entre infractores y funcionarios públicos.

Las diferencias de salarios entre un agente ministerio público federal, un miembro de una institución policial federal y un juez federal, actualmente abismales, serán reducidas al mínimo, dependiendo del rango y los niveles. Se analizará el establecimiento de mecanismos institucionales y disposiciones legales para evitar que efectivos policiales sometidos a

proceso o sancionados por la comisión de delitos sean recontratados en otras corporaciones.

Cambio de paradigma en seguridad.

El Ejecutivo Federal ha emprendido un cambio de paradigma en materia de seguridad nacional y seguridad pública. Entre 2006 y 2018 los gobernantes pretendieron resolver la inseguridad y la violencia delictiva mediante acciones de fuerza militar y policial y el llamado "populismo penal", consistente en endurecer los castigos a las acciones delictivas. El resultado fue catastrófico y esa estrategia dejó un saldo pavoroso de muertos, desaparecidos, lesionados, una crisis de derechos humanos, una descomposición institucional sin precedentes y un gravísimo daño al tejido social. Se recurrió al empleo de las fuerzas armadas en su configuración de cuerpos de combate, se omitió la profesionalización de las corporaciones policiales y se entregó el manejo de la seguridad a autoridades extranjeras. Actualmente el país padece aún las consecuencias de esa política equivocada.

Con la convicción de que la violencia engendra más violencia, y tomando en cuenta el justificado reclamo ciudadano por la inseguridad, el actual gobierno decidió cambiar las medidas de guerra por una política de paz y seguridad integral que ataque las raíces mismas del descontrol delictivo y de la pérdida de seguridad y que tenga como objetivo inmediato la reducción de los índices delictivos.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública, aprobada recientemente por el Senado de la República, establece los siguientes objetivos:

- 1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia, en los términos ya descritos en apartados anteriores.***

[..]

- 5. Reformular el combate a las drogas. En materia de estupefacientes, la estrategia prohibicionista es ya insostenible, no solo por la violencia que ha***



CÁMARA DE
DIPUTADOS

LEY SUPLENTE

generado, sino por sus malos resultados en materia de salud pública: en la mayoría de los países en los que ha sido aplicada, esa estrategia no se ha traducido en una reducción del consumo. Peor aún, el modelo prohibicionista criminaliza de manera inevitable a los consumidores y reduce sus posibilidades de reinserción social y rehabilitación. La "guerra contra las drogas" ha escalado el problema de salud pública que representan las sustancias actualmente prohibidas hasta convertirlo en una crisis de seguridad pública. La alternativa es que el Estado renuncie a la pretensión de combatir las adicciones mediante la prohibición de las sustancias que las generan y se dedique a mantener bajo control las de quienes ya la padecen mediante un seguimiento clínico y el suministro de dosis con prescripción para, en un segundo paso, ofrecerles tratamientos de desintoxicación personalizados y bajo supervisión médica. La única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas residen en levantar la prohibición de las que actualmente son ilícitas y reorientar los recursos actualmente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos en programas -masivos pero personalizados- de reinserción y desintoxicación. Ello debe procurarse de manera negociada, tanto en la relación bilateral con Estados Unidos como en el ámbito multilateral, en el seno de la ONU.

6. Emprender la construcción de la paz. Como elementos consustanciales a la estrategia de seguridad se promoverá la adopción de modelos de justicia transicional, la cultura de paz y la recuperación de la confianza en la autoridad. Ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderadamente policiales y militares y frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos, resulta imperativo considerar la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que, al mismo tiempo, hagan posible el desarme y la entrega de los infractores, a quienes se les respetará sus derechos legales y se les propondrá un cambio de vida; se revisarán los expedientes de acusados y sentenciados a la luz de las lógicas de pacificación a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de amnistía o indulto, condicionados en todos los casos al cumplimiento de los cuatro ejes de la justicia transicional: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición. Se establecerán lo antes posible el Consejo para la construcción de la paz, que será una instancia de vinculación y articulación entre todas

las instituciones y actores de México y del extranjero que trabajen por la paz. El gobierno federal invitará en todas estas acciones a representantes de la CNDH y a observadores designados por la Organización de las Naciones Unidas.

7. Recuperación y dignificación de las cárceles. *Las graves distorsiones que enfrenta el sistema penal del país lo convierten en un mecanismo que pervierte el carácter disuasorio del castigo para transformarlo en multiplicador de la criminalidad. Las prisiones se han convertido en escuelas de delincuentes y en centros operativos de grupos del crimen organizado. Es necesario recuperar el control de los penales de las mafias, combatir la corrupción de las autoridades carcelarias, establecer el respeto a los derechos de los internos, implementar mecanismos de supervisión externa y dignificar las condiciones de alojamiento, salud, y alimentación de los reclusos, en atención a recomendaciones de expertos nacionales e internacionales.*

El hundir a los infractores -presuntos o sentenciados- en entornos de descomposición y crueldad es la peor manera de impulsar su reinserción. Ante la vieja discusión entre la parte que señala la maldad innata de los individuos y la que considera las conductas antisociales como producto de las circunstancias, el Gobierno Federal tomará partido por la segunda y actuará basado en la premisa de que, salvo una pequeña porción de casos, la reinserción social es posible.

[...]

Los anteriores rubros conforman el objeto de análisis y estudio específicos por parte de esta Comisión de Justicia, por lo cual la opinión se realizará únicamente con respecto a estos ejes temáticos.

III. OBSERVACIONES Y COMENTARIOS RECIBIDOS EN LA COMISIÓN.

En este apartado se relacionan y describen las observaciones y comentarios recibidos por la Comisión de Justicia, mismos que se acompañan como anexo de

esta opinión, los cuales se glosan a continuación conforme a su orden de presentación.

1. Con fecha 19 de mayo de 2019 se recibieron observaciones por parte de la Diputada Verónica Beatriz Juárez Piña, integrante de la Comisión misma que sucintamente señala que el documento bajo análisis carece de diagnóstico, datos y objetivos claros que permitan establecer con claridad cuál será la forma de implementar políticas públicas para mejorar la seguridad, la impartición de justicia, así como medir el impacto de su ejecución.

Concluye que el documento no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la Ley de Planeación, específicamente en sus artículos 2 y 21 Ter.

2. El 20 de mayo de 2019 se recibieron comentarios por parte de la Diputada Adriana Espinosa de los Monteros García, Secretaria de la Comisión, quien sucintamente refiere que el documento bajo análisis sí incluye los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia.

Considera que se puede enriquecer el documento mediante la inclusión de la perspectiva integral de la justicia transicional, así como la participación de los diversos sectores sociales involucrados en su ejecución.

3. El 20 de mayo de 2019 se recibieron observaciones por parte de la Diputada María del Rosario Guzmán Avilés, Secretaria de la Comisión, quien hace referencia al proemio del documento, en el cual se establece "*No puede haber paz sin justicia*". Al respecto la Diputada señala que es imperante la necesidad de fortalecer a las Fiscalías locales, toda vez que de la mayoría de ellas carece de servicios básicos y trabajan en condiciones de total precariedad.

Así mismo, propone el fortalecimiento de las instituciones y de los Poderes Judiciales a nivel local, mediante el otorgamiento de mayores recursos para el desempeño adecuado de sus funciones, inhibiendo de esta forma la corrupción en tales instancias.

4. El 20 de mayo de 2019 se recibieron observaciones en conjunto por parte de la Diputada Martha Patricia Ramírez Lucero, Secretaria de la Comisión, así como del Diputado Marco Antonio Medina Pérez, integrante de la Comisión. En la opinión que remiten a la Comisión de Justicia afirman que de acuerdo con sus consideraciones, el Plan Nacional de Desarrollo cumple con los preceptos constitucionales; no obstante, incumple con las disposiciones del artículo 21 Ter de la Ley de Planeación, concretamente en su fracción V, es decir lo relativo a la presencia de indicadores, así como lo señalado en los artículos 3, segundo párrafo, y artículo 21, 5to. párrafo, puesto que se omite establecer los criterios basados en estudios de factibilidad cultural, lo relativo a la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, así como los elementos para la evaluación de resultados.

Además, incluyen una revisión sucinta de las aportaciones que consideran que vuelven único al Plan Nacional de Desarrollo, resaltando el contenido ético, la utilización de nuevos mecanismos para la solución de conflictos, así como la reinserción social.

5. El 29 de mayo de 2019 se recibieron, por conducto del Diputado Rubén Moreira Valdez, observaciones formuladas por el Grupo Parlamentario del PRI, en el cual se señala que, siendo la primera vez que se ejerce este control por parte del Poder Legislativo, se debe realizar con responsabilidad. Estima que el documento bajo estudio es una recopilación de las frases recurrentes del Presidente, que no contiene diagnóstico ni planteamiento de la estructura a seguir en materia de justicia.

También se señala que hay contradicciones en la conceptualización de la justicia y el modelo de seguridad, que no se plantea el fortalecimiento, ni la integración del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y que, en síntesis, no se estructuran metas, ejes, acciones ni objetivos en las estrategias.

6. El 30 de mayo de 2019 se recibieron comentarios sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 del Diputado David Orihuela Nava. En ellos señala que las metas presentadas cumplen a cabalidad con el marco constitucional, resaltando el establecimiento de ejes centrales de gran importancia.

Considera que el Plan Nacional de Desarrollo cumple en lo general con el mandato constitucional y lo establecido en la ley de Planeación, a pesar de la omisión de asignación de recursos, tiempos de ejecución y el establecimiento de indicadores.

IV. FOROS Y AUDIENCIAS.

Con fecha 23 de mayo de 2019, se realizó el "Foro de análisis del PND 2019-2024 en materia de justicia y estado de derecho", del cual se recogieron las manifestaciones que se transcriben a continuación:

I. Blanca Lilia Ibarra

Blanca Lilia Ibarra, Comisionada del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), desarrolló su presentación a partir de dos preguntas:

1. ¿Qué significa recuperar el Estado de Derecho a través del combate a la corrupción?
2. ¿Cómo el INAI puede colaborar en la tarea de recuperación del Estado de Derecho?

En primer lugar, la comisionada del INAI ofreció dos definiciones del concepto de Estado de Derecho, una correspondiente a Joseph Raz y otra a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). De acuerdo con Joseph Raz, el Estado de Derecho implica más que el solo respeto a las leyes establecidas; aquel exige el cumplimiento de ciertos principios y mecanismos judiciales contenidos en las leyes. Es decir, el Estado de Derecho no se agota con el simple cumplimiento del texto legal. La ONU define el Estado de Derecho como aquella situación donde las personas están sometidas a las leyes promulgadas y publicadas.

La corrupción ocurre cuando una autoridad aparta su actuación de las conductas y principios establecidos en el texto legal. En este sentido, la primera respuesta a las preguntas planteadas por la comisionada Blanca Lilia retoma que recuperar el Estado de Derecho mediante el combate a la corrupción implica asegurar que el comportamiento de las autoridades esté sometido al cumplimiento de las leyes.

La segunda pregunta planteada por la ponente dilucida acerca de cómo el acceso a la información aporta a la recuperación del Estado de Derecho. De acuerdo con la expositora, el acceso a la información permite a los ciudadanos el conocimiento de las actividades de las autoridades. Sin esta condición, los ciudadanos no podrían reclamar los casos en que el comportamiento de las autoridades fuera corrupto, es decir, estuviera apartado de la ley y buscara el beneficio propio en lugar del beneficio común. Solamente después de que el ciudadano conoce actos de corrupción estos pueden ser combatidos. En este sentido, el combate a la corrupción requiere de mecanismos de transparencia.

Al igual que el acceso a la información, la transparencia resulta un mecanismo adecuado para el combate a la corrupción porque permite el ejercicio de los derechos. Para poder reclamar el ejercicio de sus derechos, los ciudadanos requieren el conocimiento de que poseen derechos y de cómo pueden ejercerlos.

Así mismo, es necesario que el ciudadano conozca cómo las autoridades actúan con relación a la provisión de derechos. Si las autoridades se apartan de la garantía de los derechos, entonces caen en el supuesto de corrupción al no realizar el mandato de garantizar el ejercicio de derechos. Esto solamente será conocido cuando existen mecanismos para informar a los ciudadanos y autoridades acerca de la actuación de las autoridades.

Los derechos al acceso a la información y a la transparencia han sido garantizados tanto por el marco normativo de acceso a la información como por el instituto garante de estos derechos. Desde la promulgación de la primera ley de transparencia, el Estado mexicano ha otorgado mecanismos a los mexicanos para ejercer su derecho de información. La reforma de 2014 amplió este derecho, mediante la declaración de nuevos sujetos obligados y el fortalecimiento del organismo garante del derecho a la información. Aunado a esto último, el INAI ha mostrado en su actuación el compromiso con los derechos de acceso a la información. Las resoluciones del organismo garante, confirmadas por la SCJN, revelan el compromiso con el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

En resumen, la reconstrucción del Estado de Derecho requiere de la actuación del INAI. El estado de derecho implica ausencia de corrupción. Esta situación, a su vez, precisa del ejercicio real de los derechos de transparencia y acceso a la información. Solamente con estos, los ciudadanos y las autoridades podrán conocer cuando una autoridad aparta su actuación del mandato legal. Ambos derechos de información han sido garantizados en la práctica por resoluciones del INAI. Por ende, el INAI resulta un organismo central en la recuperación del Estado de Derecho mediante el combate a la corrupción.

II. Eduardo Bohórquez

El presidente de la Asociación Civil Transparencia Mexicana, Eduardo Bohórquez, aseguró en su participación que el legislativo estaba desaprovechando dos grandes oportunidades en torno de la discusión para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. Estas oportunidades percibidas como desaprovechadas incluyen el acotar la discusión al documento político y relegar el técnico, por un lado, y el impulso de mecanismos de participación acordes a la realidad actual.

De acuerdo con el panelista, el Acuerdo de la Conferencia que establece que los foros de discusión para la aprobación del PND se centrarían en el documento político (de 64 páginas) acota la oportunidad para discutir más a profundidad si el PND aporta a la construcción de un Estado de Derechos. En este momento, cabe resaltar como Bohórquez señaló que lo que México busca es garantizar un Estado de Derechos, en plural, y no solamente un Estado de Derecho, en singular. Un Estado de Derechos implica que el Estado garantiza el ejercicio pleno de cada uno de los derechos reconocidos en la Constitución. Precisamente, apunta el panelista, esta es la tarea de los legisladores mandatada por la Ley de Planeación: valorar si el PND incluye todos los rubros del proyecto de nación contenido en la constitución. Acotar la discusión a solamente un documento deja de lado las aportaciones realizadas por los mexicanos que participaron en los foros y que quedaron plasmadas en el documento técnico que el acuerdo de la Conferencia relega.

La segunda oportunidad desaprovechada por el Legislativo es la de impulsar mecanismos para un ejercicio real de un parlamento abierto. Bohórquez señala que la sola participación en foros y su transmisión no constituyen un ejercicio de

parlamento abierto. Para honrar el concepto de parlamento abierto es necesario que los actores de diversos sectores trabajen juntos en la determinación de los actos legislativo. Es decir, el parlamento abierto, según el panelista, implica pasar de la democracia representativa a la participativa.

Ante las dos consideraciones anteriores, el panelista recuerda que la obligación de los que participan en los foros es ayudar a dilucidar si el PND es el mecanismo adecuado para garantizar el Estado de Derechos. Históricamente, los instrumentos de planeación no han podido asegurar ni ayudar al cumplimiento de los derechos establecidos en esta constitución. El Congreso tiene una tarea pendiente para generar estos mecanismos de participación que permitan asegurar el ejercicio de los derechos. Para esto, es necesario reformar la Ley de Planeación, que incluya mecanismo de democracia participativa y representativa

III. Armando Zúñiga Salinas

Armando Zúñiga Salinas, vicepresidente de la Comisión Nacional de Seguridad y Justicia de COPARMEX, señaló que es imposible pensar en el diseño de un Plan Nacional de Desarrollo sin considerar que la erradicación de la corrupción y la reactivación de la procuración de justicia en todo el país, son factores fundamentales para la construcción de un país seguro y en paz. Adicionalmente, debe trabajarse en la creación de nuevos indicadores que permitan la medición eficaz del sistema y que su funcionamiento sea cada vez mejor.

En su ponencia, Armando Zúñiga recordó que la ENVIPE 2018 expone que los resultados de las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas tuvieron como derivación: a) está en trámite (21.3%); b) recuperó sus bienes (7.9%); c) se puso al delincuente a disposición de un juez (4.2%); d) hubo reparación del año (2.9%); e) se otorgó el perdón (2.2%) Y f) nada (55.9%); Resulta Alarmante que el indicador Nada resulto con más de la mitad de los asuntos con alguna carpeta de investigación.

El ponente señaló que la inseguridad ha rebasado los modelos de procuración de justicia ante los elevados índices de criminalidad y victimización; de violaciones a los derechos humanos; de impunidad y de preocupantes insuficiencias en los

marcos jurídicos; con un sistema penitenciario inoperante y anquilosado; de la existencia de grupos armados e ineficacia de las instituciones policiales y de procuración de justicia para combatirlos.

Entre las ideas expuestas en su participación, Zúñiga Salinas recordó que hace dos años la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) expresó que "la corrupción es una de las cuestiones más corrosivas de nuestro tiempo. Malgasta los recursos públicos, aumenta la desigualdad económica y social, alimenta el descontento y la polarización política y disminuye la confianza en las instituciones".

Para concluir, el Vicepresidente de la Comisión Nacional de Seguridad y Justicia de COPARMEX reiteró el compromiso firme de la institución de la que forma parte por construir los mecanismos, las organizaciones y el andamiaje jurídico que permita generar mejores condiciones para la seguridad y la justicia.

IV. Ruth Villanueva Castilleja

Ruth Villanueva Castilleja, Tercera Visitadora de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), recordó que el PND señala la importancia de mecanismos de respeto a los derechos humanos y la reinserción social. Esta situación es consistente con lo que mandata el artículo 18. Este artículo establece que el objetivo del sistema penitenciario es la reinserción social y el respeto de los derechos humanos.

La Tercera Visitadora de la CNDH recordó que el sistema penitenciario requiere de cinco ejes para lograr la reinserción y el respeto de los derechos humanos. Estos cinco ejes son la i) educación; ii) trabajo; iii) capacitación para el trabajo; iv) deporte y, v) salud.

Además de estos cinco ejes, la Dra. Villanueva Castilleja mencionó que para que un sistema de reinserción social funcione es necesario asegurar que la infraestructura, el personal y la normatividad sean adecuados. De acuerdo con la Tercera Visitadora, el PND tiene que tomar en cuenta estos tres aspectos.

Como parte de su presentación, la Tercera Visitadora recordó que el Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria, publicado por la CNDH, puede servir como herramienta para diagnosticar la situación de la situación en los centros penitenciarios. La ponente propuso retomar este documento como diagnóstico para generar una política penitenciaria y asegurar la reinserción social y el respeto de los derechos humanos.

Ruth Villanueva recordó que es necesario asegurar las separaciones mandatadas por la ley. La primera separación debe ser la de menores de edad y adultos. La segunda separación debe ser la de procesados y sentenciados. La tercera separación es la de hombres y mujeres. El sistema penitenciario mexicano ha garantizado la separación entre menores de edad y adultos. Este no es el caso en los otros dos tipos de separaciones.

Por último, la ponente recordó que dentro de los centros penitenciarios también están presentes los hijos e hijas de las mujeres privadas de la libertad. Esta situación exige que los gobiernos garanticen los derechos de esta población vulnerable.

V. Javier Carrasco

Javier Carrasco, Director Ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal Penal, centró su exposición en cuatro puntos de diagnóstico del sistema de justicia penal: i) la ausencia de un liderazgo político; ii) estado actual; iii) las contrarreformas en materia de prisión preventiva oficiosa y, iv) la transición de las procuradurías a la fiscalía.

Respecto a la ausencia de liderazgo para la implementación de la reforma de justicia penal, Javier Carrasco recordó el desarrollo de liderazgo alrededor de la reforma de 2008. El hecho de que Oaxaca y Chihuahua hubiesen comenzado la implementación del sistema de justicia penal con anterioridad a la reforma del 18 de junio de 2008 permitió generar liderazgos en la implementación. Los expertos de estas entidades fungieron como guías.

Desgraciadamente, el tiempo presente muestra una ausencia de liderazgo político en torno al sistema de justicia penal, pareciera que ya no interesa. Muchas veces,

el discurso político señala que todos los males de la inseguridad podrían ser resueltos el sistema procesal de justicia penal. Necesitamos líderes políticos que abanderen la reforma penal. La sociedad civil ha coadyuvado con la implementación. En cuanto al punto del estado actual de la reforma al sistema de justicia penal, el panelista señaló que hubo una omisión en la consolidación de las policías, las fiscalías y los servicios de investigación. Esto ha dificultado la efectividad de los beneficios de la reforma que democratiza el proceso penal.

Con relación a lo que el panelista denominó las contrarreformas del sistema penal, aquel comentó que los cambios relativos a la prisión preventiva oficiosa contradicen el espíritu de las reformas de 2008. Estas contradicciones podrían ser denominadas de populismo procesal penal. La falta de un liderazgo político facilita estos cambios que afectan a lo que se buscaba con las reformas de justicia penal.

Por último, Javier Carrasco mencionó que la transición de procuradurías a fiscalías no ha seguido el rumbo adecuado. Habría que enfatizar en la formación de los nuevos fiscales. Esta acción de formación aseguró, permitiría prevenir casos de corrupción. El panelista aseguró que las reformas de la fiscalía parecen no ser las correctas.

VI. Tania Luna López

La panelista dividió su presentación en dos partes, que contenían los aspectos del PND que atrajeron su atención y la segunda la situación de impunidad que prevalece en el país y algunas recomendaciones para hacerle frente.

Tania Luna señaló que el PND presenta falta claridad, orden y sistematicidad en cómo se plantean las problemáticas, los temas, los conceptos, pero, sobre todo, las rutas y las acciones de política pública para resolver estas problemáticas en general. A pesar de esta deficiencia, la panelista señaló aspectos del PND con los que coincidía. Uno de ellos es la reducción de la desigualdad de salarios entre un Ministerio Público, un Defensor y un Juez.

Al igual que el ponente anterior, Tania Luna expresó su preocupación por las reformas que amplían el catálogo de delitos con prisión preventiva oficiosa. De

acuerdo con la panelista, estas reformas responden más a un populismo penal que a una política para reducir los delitos y para asegurar la reinserción social en el sistema penitenciario. Asimismo, la maestra Luna recordó que estas medidas han mostrado poca eficiencia, pues saturan las cárceles y desincentivan una buena investigación.

La ponente recordó que la reciente designación del fiscal general de la República ha resultado preocupante. El proceso se realizó con premura y se percibió más bien como una especie de simulación o proceso a modo para favorecer la designación de un personaje cercano al presidente, y no como un genuino mecanismo de selección de perfiles con base en el mérito por la trayectoria y los conocimientos. Esta situación, señaló Tania Luna, está en línea con la falta de profesionalización de quien ejerce el Ministerio Público y el excesivo énfasis en la provisión de infraestructura y no de capacidades para desarrollar las tareas de procuración de justicia.

VII. Armando Hernández

Armando Hernández, Magistrado del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, señaló el poco espacio destinado en el PND al tema de procuración de justicia. De acuerdo con el ponente, el PND señala que el texto del plan solamente dice que se reactivará la impartición de justicia en los términos ya descritos en apartados anteriores. Esto remite al tema de combate a la corrupción, lo cual resulta un tema transversal importante.

El Magistrado mencionó el concepto de justicia abierta, cuyos principios son la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración y un mejor acceso a la justicia. A pesar de la aceptabilidad de estos principios, la práctica de impartición y procuración de justicia implica obstáculos para su observancia. Para superar estas dificultades es necesario que los órganos jurisdiccionales comiencen por explicar sus resoluciones. Para esto podrían resultar útiles infografías, videos, redes sociales, etc. La transparencia y apertura de la justicia, tal como mencionó Blanca Lilia Ibarra, facilitarán la rendición de cuentas, pero no combatirán por sí misma la corrupción. Además, son necesarios la introducción de principios, tales como la ética; la ética y el respeto a los derechos humanos. Estos principios abonan a

combate a la corrupción porque esta no se va a lograr de manera punitiva, sino que tiene que pasar por una transformación de la visión y de la perspectiva con la que se realice el servicio público.

Además de la inclusión de estos principios en la apertura de la impartición de justicia, el Magistrado Armando Hernández explicó que tenemos un sistema normativo que tiene demasiadas leyes, y todas estas, además hechas en lenguaje técnico, y muchas veces, lenguaje técnico-jurídico, que hace muy difícil que el ciudadano pueda entender y comprender el sentido de la norma, y poderlo cumplir. Por esta razón, además de explicar las resoluciones, los juzgadores debieran simplificar el lenguaje con el que se emiten estas resoluciones, para facilitar su comprensión a quienes están dirigidas estas normas individualizadas

VIII. José Héctor Carreón Herrera

José Héctor Carreón Herrera, Director General del Instituto de Estudios del Proceso Penal Acusatorio, recordó que el eje transversal 2, Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública del Plan Nacional de Desarrollo, establece que el combate a la corrupción y la mejora de la gestión pública suponen que todos los servidores públicos deben conducirse con honradez y honestidad, reconociendo que el gobierno debe enfocar los recursos públicos para atender las necesidades de la población, prioritariamente de las personas con menores recursos. Para ello, considera el Plan Nacional de Desarrollo, es fundamental combatir la corrupción en las fuerzas del orden en el sistema de procuración e impartición de justicia y en las cárceles.

El PND, recuerda el expositor, señala que la corrupción ha alcanzado a la procuración de justicia, la impartición, la prevención y la ejecución de sanciones. En cuanto a la procuración, el Ministerio Público adolece de capacidades para realizar sus tareas de investigación y búsqueda de justicia ante un órgano jurisdiccional. Esta falta de capacidad implica la ausencia de objetividad en las investigaciones realizadas por este órgano de la procuración de justicia.

El ponente señaló que parte de las deficiencias en la procuración e impartición de justicia se explica por la ausencia de un sistema profesional de carrera en los

órganos de procuración de justicia. Esta deficiencia permite prácticas de nepotismo que contribuyen al debilitamiento de las capacidades de la fiscalía.

José Héctor Carreón también señaló la importancia de vigilar a los servidores públicos como posibles infractores de la ley. Carreón apuntó que se ha observado un reclamo social que inclusive se llega a tal grado de falta de probidad y de honradez en la función del ministerio público, que llegan a pactar inclusive con las partes de involucradas en el proceso penal.

IX. Enrique Bouchot

Enrique Bouchot, miembro de Justicia sin Pretextos y consultor de Open Society, destacó la existencia de dos documentos. Uno de ellos recibió el calificativo loable, ya que indica una pauta política que hace una serie de declaraciones políticas y que es una nueva forma también de observar el Plan Nacional de Desarrollo a través de objetivos políticos, y no solo técnicos, en el que se hace una serie de reconocimientos y declaraciones acerca del fracaso de las políticas de drogas.

En cuanto al documento de Anexos del PND, el panelista señaló que aquel no retoma nada acerca de la política de drogas. Esta situación preocupa, puesto que, al no incluir líneas de acción, estrategias, metas y indicadores, es posible que las acciones gubernamentales en realidad olviden esta parte de la política de seguridad.

Otro aspecto fundamental del cambio en la política de drogas es la despenalización de la producción. Recientemente, los cambios en cantidades permitidas para consumo han presentado un avance hacia una descriminalización de las drogas. No obstante, la producción de estas sustancias permanece en el ámbito criminal. Esta situación estanca la política de drogas donde hasta ahora se ha mantenido: en un enfoque prohibicionista. Esta situación es compleja, ya que muchos de los productores de ciertas sustancias son miembros del crimen organizado.

Finalmente, Bouchot recalcó su preocupación por la ausencia de líneas de acción concreta y disposiciones que permitan desarrollar una política de drogas distinta a la observada hasta ahora.

X. Jorge Alberto Lara Rivera

El experto en política de seguridad y justicia, Jorge Alberto Lara Rivera, enfatizó en la posibilidad de evaluación, porque un programa o un plan que no es susceptible de ser evaluado carece de utilidad. Al no haber indicadores en este documento, indicó Alberto Lara, me parece que de antemano imposibilita la subsecuente tarea del Poder Legislativo, especialmente de la Cámara de Diputados, de realizar la evaluación continua. El propio documento limita mucho su propia eficacia.

Además de la ausencia de indicadores para la evaluación, Jorge Lara Rivera manifestó que el PND carece de un diagnóstico objetivo en temas que se han venido a tocar este día. Indicadores, en dónde estamos en materia de violencia no solamente en homicidios dolosos, sino en otras incidencias delictivas. En dónde estamos, por ejemplo, en el tema de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

La participación de Alberto Rivera señaló la probable confusión que denota el uso del término justicia transicional. Este tipo de justicia corresponde, asegura el panelista, a la solución de la situación posterior a conflictos armados de carácter eminentemente político. En contraposición, el conflicto que ha causado la inseguridad en México no tiene carácter político, sino que, más bien, las causas han sido económicas.

El panelista recordó que gran parte de la violencia en México está explicada por el tráfico de armas. En este sentido, Jorge Alberto Rivera aseguró que, sin poder de fuego, el crimen organizado no estaría realizando el daño que ahora mismo están haciendo, y no hay un planteamiento de política pública doméstica internacional que parta de un diagnóstico que nos permita a nosotros como gobernados saber con claridad cuál es la visión y cómo podemos compartirla o no respecto de las acciones del gobierno.

A propósito de drogas, el documento hace énfasis en el consumo, pero todos sabemos que, si bien el consumo es un tema que nos preocupa y que debe ser también central, no es el causante de la violencia que se trata de resolver.

En cuanto al consumo de drogas, el panelista resaltó que el PND hace énfasis en consumo pero –otra vez– no hace un trato diferenciado para cada una de las sustancias, porque no es lo mismo la marihuana, no es lo mismo la cocaína, no es lo mismo la heroína, y mucho menos es lo mismo por ejemplo ahora el fenómeno emergente del fentanilo, que es 20 veces más poderoso o más potente que la propia heroína y que está generando una epidemia mortal en los Estados Unidos y que eso se nos va a regresar como presión geopolítica.

Para finalizar, el ponente señaló que el PND no cumple con el *desiderátum* constitucional que es planear, proyectar y generar políticas públicas que eventualmente sean evaluadas con criterios de evaluación del desempeño.

XI. Ximena Medellín Urquiaga

La profesora investigadora del CIDE, Ximena Medellín Urquiaga, señaló que la referencia al concepto de Justicia Transicional es muy vaga, y no permite tener una claridad de cómo se podría implementar y cuáles serían los retos de la implementación de ese tipo, o de esa perspectiva en el Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto al concepto de Justicia Transicional y la posible confusión de la inaplicabilidad al contexto mexicano, Ximena Medellín recordó que la justicia transicional lo que debería de apuntarnos es un conjunto de herramientas que nos pueden ayudar a llegar de un punto A, que es un punto de violencia generalizada, un escenario en donde las consecuencias humanas de esa violencia se han desbordado, hacia un punto B, en donde regresamos a un escenario de normalidad institucional, y sobre todo de construcción de una paz sostenible, pero con un enfoque muy particular desde los derechos de las víctimas.

El objetivo de la Justicia Transicional es pasar por una visión prioritariamente enfocada en las víctimas, en las necesidades de las víctimas de estos procesos de violencia y esas necesidades, nuevamente, recuperando la experiencia comparada, enfocadas en la verdad, la verdad entendida desde términos mucho más amplios de lo que podríamos entenderla en escenarios más ordinarios de institucionalidad más ordinaria. La justicia con todos los retos que implica hacer justicia y llevar

Justicia a lugares en donde el delito y la violencia se ha convertido casi en una regla en lugar de la excepción de la vida social.

Cada sociedad necesita adaptar esos pilares dependiendo de cuáles son las prioridades y eso otra vez algo de que todavía parece adolecer el documento actual del Plan Nacional de Desarrollo. Es necesario entender mucho más hacia donde están los objetivos, cómo serán planteadas las prioridades, como serán asignados los recursos presupuestales para las instituciones ordinarias o extraordinarias, si es que se requieren construir, que van a encargarse del desarrollo y de la implementación de esas políticas, de verdad, reparación, justicia y garantías de no repetición.

La panelista recordó que además de impulsar los cuatro pilares del término de Justicia Transicional, es necesario desarrollar indicadores para medir el avance y, en su caso, corregir las acciones gubernamentales de transición a un ambiente de paz. Por último, Ximena Medellín enfatizó la importancia de no considerar a la aplicación de los cuatro pilares de la justicia transicional como un corte de caja en la violencia, sino como la búsqueda de un cambio en la situación social.

XII. Arturo Huicochea Alanís

El panelista, Arturo Huicochea Alanís, presentó el tema La estrategia Integral de Seguridad que México exige y merece. Seis Claves para Vivir en Armonía. En su presentación, el panelista recordó que el tema de seguridad es el que mayormente preocupa a los mexicanos.

El Gobierno de México ha incorporado esta preocupación en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Estos documentos, asegura el panelista, enfatizan en los derechos humanos, el enfoque de proximidad y participación ciudadana, construcción colectiva y coordinación con los cuerpos policíacos de los distintos órdenes de gobierno.

Arturo Huicochea señaló que el PND apuesta por la prevención del delito y la participación como ejes estratégicos de la seguridad pública. No obstante, el documento no desarrolla con la amplitud y precisión estas dos premisas. Además,

el PND asume que todo el país requiere la ayuda de la Guardia Nacional. Esta situación ignora los principios de subsidiariedad y progresividad de las policías estatales y locales.

La paz requiere un esfuerzo desde lo local. En esa idea, es difícil encontrar a alguien que no coincida en la urgente necesidad, no solo de fortalecer, sino de renovar, de capacitar, de equipar, de cambiar el espíritu de las policías municipales, desde los cuerpos de seguridad desde lo local.

El experto propuso una serie de elementos clave para garantizar el éxito del modelo policiaco. El primero de ellos tiene que ser un modelo de policía enfocado en la prevención del delito y la garantía de la armonía social. Es decir, una policía que esté allí en los pueblos, calles, comunidades, colonias y barrios de México sabiendo que su misión es favorecer la armonía social.

El segundo es la búsqueda de la disminución del delito. Solamente con este indicador será posible medir la eficacia de cualquier modelo policiaco. El tercer elemento clave es el aumento de la denuncia. Esta situación indicaría la recuperación de la confianza por parte de las policías.

El cuarto elemento es la mejora en la realización de investigaciones. Poco sentido tiene en un auditorio como este repetir las desastrosas cifras que no hacen sino ilustrar la ineficacia de los cuerpos de seguridad. El quinto y último elemento implica que las policías presenten ante los jueces casos más sólidos que impidan que haya quien alude a la justicia.

Finalmente, el panelista aseguró que es importante que cada una de las claves venga acompañada de plazos, de indicadores y de compromisos, los cuales están aquí plasmados, pero no repito en aras del tiempo.

XIII. Juaenedi Vizcaino

La integrante de Pulso Derechos Humanos, Juaenedi Vizcaino, recordó que falta clarificar mucho de lo que puntualmente se tiene que hacer en materia de justicia transicional. Claramente tenemos unas directrices y unos principios generales

establecidos por los estándares internacionales sobre los cuales se habla de cómo estos procesos deben ir enfocados en las víctimas, y creo que desde ese punto de vista y desde esa perspectiva, a mí me faltó en el documento, debo decir, una clarificación mayor en materia de la perspectiva de género, y es decir, este enunciado que todos los procesos se llevarán a cabo con perspectiva de derechos humanos, está enunciado que habrá perspectiva de género, pero no hay nada más.

La panelista comentó que, en palabras de Julissa Mantilla, lo que se consideraría tener en cuenta o integrar la perspectiva de género es que se consideraría como un análisis correcto con perspectiva de género incluye que al momento de analizar la situación de las mujeres el énfasis no sea hecho sólo en la violencia sexual, que es una de las dimensiones de la violencia contra las mujeres, o de las formas en que las mujeres podemos llegar a ser víctimas de violaciones a derechos humanos. Lo cierto es que el enfoque de género implica analizar de forma diferenciada todas las violaciones de derechos humanos, tanto en sus causas como en el impacto que ocasionan.

XIV. Karla de la Cuesta

La activista y protectora de los derechos de las víctimas del delito de trata de personas, Karla de la Cuesta, recordó que es imposible hablar de justicia cuando en México existen miles de víctimas de explotación sexual; niñas, niños, mujeres principalmente. La defensora recordó que este es un delito agravado por la corrupción y la impunidad.

En este sentido, Karla de la Cuesta señaló la importancia de profesionalizar a los cuerpos de seguridad y procuración de justicia para generar investigaciones capaces de otorgar al impartidor de justicia los elementos para castigar los delitos de trata de personas.

En cuanto a la coordinación en todo el territorio nacional, la panelista indicó que no todas las entidades federativas han tenido la misma disposición y compromiso para erradicar la trata de personas. Relacionado con esta deficiencia, la panelista destacó que algunos Estados omiten utilizar la Ley General para atender los casos

de trata de personas. Asimismo, Karla de la Cuesta destacó la deficiente reparación del daño ante estos delitos.

XV. José Guillermo Castillo

El especialista en estadística, José Guillermo Castillo, señaló que el PND presenta muchas áreas de oportunidad en cuanto a diagnóstico e indicadores. Esta situación es notoria en cuanto al tema de la situación de las cárceles en México. El PND solamente menciona los problemas de hacinamiento de la población, fallas en las condiciones de materiales e higiene, falta de separación entre población interna y procesada, sentenciada, falta de personal de seguridad y custodia, autogobierno, falta de estrategias para una adecuada reinserción social.

Aunque los problemas enlistados en el PND son reales, la falta de un diagnóstico adecuado desplaza ciertas situaciones presentes en los centros penitenciarios. Para verificar la problemática de las cárceles en México es necesario acudir a dos fuentes de datos: la Encuesta Nacional de Personas Privadas de la Libertad y los registros administrativos. Desgraciadamente, la Encuesta mencionada no continuará debido a la falta de recursos.

Uno de los problemas que el panelista encuentra en el PND es la falta de consideración de las necesidades específicas de los distintos tipos de poblaciones privadas de la libertad. Las mujeres, por ejemplo, presentan necesidades especiales que suelen pasarse por alto al momento de generar planes relacionados con el sistema de reinserción social.

Otro problema del diagnóstico de la situación en las poblaciones privadas de la libertad es que algunos problemas no son generalizados, sino que solamente están presentes en determinados centros penitenciarios. Esto requiere la focalización de recursos y acciones. No obstante, la falta de uso de datos impide la identificación de esta situación.

En cuanto a la situación de corrupción en los centros penitenciarios, el experto señaló que los centros penitenciarios y los centros de internamiento son definitivamente un punto nodal por atacar. ¿Qué nos refieren las personas que se

encuentran en esta situación? En el caso de adultos, 3 de cada 10 han sido víctimas de algún soborno y en el caso de adolescentes solamente 1 de cada 10.

Finalmente, José Guillermo Castillo sugirió que para monitorear el avance en la recuperación de las cárceles. En primer lugar, la proporción de reclusos en proceso y en sentencia indica la efectividad del sistema de impartición de justicia. Asimismo, el funcionario de INEGI recordó que para poder realizar diagnósticos y evaluaciones adecuados es necesario asegurar la producción de datos y estadísticas. Esto implica una inversión de recursos, que se traduce en información adecuada para la toma de decisiones.

V. CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN OPINANTE.

PRIMERA. Esta Comisión de Justicia es competente para emitir opinión acerca del contenido del Plan Nacional de Desarrollo, conforme con lo dispuesto en los artículos 26 y 74, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, numeral 3, y 45, numeral 6, inciso f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 69, 149, numeral 2, fracción II, 157, fracción IV y 158, fracción X, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

SEGUNDA. Esta Comisión de Justicia reconoce la importancia de la planeación para la toma de decisiones en el ámbito público, en la inteligencia que ésta posee dos propósitos, uno político y uno técnico. Por un lado, el propósito técnico de la planeación implica establecer mecanismos de actuación que guiarán a las dependencias y entidades en el ejercicio de sus funciones; por otro lado, el propósito político de la planeación genera una declaración de principios y objetivos que servirán a los ciudadanos para exigir a sus gobiernos en un ejercicio de rendición de cuentas. A pesar de sus dos propósitos, la planeación debe ser una, consistente y clara, para que resulte útil tanto en el ejercicio de las atribuciones como en la rendición de cuentas.

Un plan útil deberá incluir ejes, objetivos, metas, estrategias y líneas de acción. Los ejes comunican las áreas que el gobierno considera cuestiones públicas. Los objetivos establecen los aspectos de las cuestiones públicas que son importantes. Así, por ejemplo, en un eje de seguridad y justicia puede ser prioritario el objetivo

de mejorar las condiciones de las poblaciones privadas de la libertad o la celeridad en la procuración e impartición de justicia.

Las metas de un plan establecen hasta dónde pretende llegar el gobierno en cada uno de los objetivos planteados. Las estrategias señalan, de entre las múltiples maneras de lograr las metas, cuáles ha elegido el gobierno. Finalmente, las líneas de acción dirigen la actividad de los funcionarios en la implementación de la estrategia y a los ciudadanos permite monitorear la consistencia de las administraciones con lo que establecieron los dirigentes políticos.

Un plan requiere indicadores que permitan diagnosticar la situación previa y evaluar la posterior. Tanto el diagnóstico como la evaluación requerirán verificación, imposible sin instrumentos de medición, lo más consistentes posibles con la realidad y con lo que pretenden medir. Además de la finalidad verificadora, el indicador muestra cómo es que el gobierno entiende los aspectos incluidos en su plan. Por ejemplo, los indicadores de pobreza y carencias para determinar la pobreza multidimensional prevista en la Ley General de Desarrollo Social señalan qué entiende el Estado mexicano por pobreza; los indicadores clarifican el contenido de un Plan.

La ausencia de al menos uno de los elementos de un plan dificultará la acción coordinada del gobierno y la rendición de cuenta por parte de los ciudadanos. Sin metas, el funcionario no sabrá hasta dónde debe llegar y el ciudadano no podrá exigir algo concreto a su gobernante. Sin indicadores, el diálogo entre quienes exigen rendición de cuentas y entre quienes deben rendir cuenta carece de un código que les permita intercambiar mensajes.

TERCERA. Conforme con las disposiciones normativas aplicables y 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 Plan Nacional de Desarrollo", la opinión de esta Comisión debe determinar si el Plan Nacional de Desarrollo incluye o no los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del artículo 21 de la Ley de Planeación, el cual dispone al tenor literal lo siguiente:

“Artículo 21.- El Presidente de la República enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobará el Plan Nacional de Desarrollo dentro del plazo de dos meses contado a partir de su recepción. En caso de que no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado en los términos presentados por el Presidente de la República.

La aprobación del Plan por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consistirá en verificar que dicho instrumento incluye los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el Plan Nacional de Desarrollo no los incluya, la Cámara de Diputados devolverá el mismo al Presidente de la República, a efecto de que dicho instrumento sea adecuado y remitido nuevamente a aquélla para su aprobación en un plazo máximo de treinta días naturales.

La vigencia del Plan no excederá del periodo constitucional del Presidente de la República. Sin perjuicio de lo anterior, deberá contener consideraciones y proyecciones de por lo menos veinte años, para lo cual tomará en consideración los objetivos generales de largo plazo que, en su caso, se establezcan conforme a los tratados internacionales y las leyes federales.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

El Plan se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en un plazo no mayor a 20 días naturales contado a partir de la fecha de su aprobación.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo”.

De la lectura y el análisis integral tanto de la disposición normativa en comento, como del contenido del Plan Nacional de Desarrollo, se desprende que este debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. Debe incluir los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Su vigencia no debe exceder el periodo constitucional del Presidente de la República.
3. Debe precisar: los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país; contener previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinar los instrumentos y responsables de su ejecución; establecer los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; y sus previsiones se deben referir al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regir el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

Con respecto al primer requisito, relativo a la concordancia del Plan Nacional de Desarrollo conforme con los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución, esta Comisión coincide en que el Plan **sí cumple con los fines** contenidos en diversos artículos relacionados con los objetivos de la procuración de justicia y establecimiento de la seguridad pública nacional, a saber, los artículos 1º, 14, 16, 17, 18, 19, y 21 de la Constitución. Así mismo, del análisis simple de la temporalidad planteada para la ejecución del Plan, se advierte que este **sí cumple con la vigencia** establecida en el artículo 21 de la Ley de Planeación.

No obstante, con respecto a la precisión de los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo; el establecimiento de previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; la determinación de los instrumentos y responsables de su ejecución y el establecimiento de los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, esta Comisión advierte que el Plan **cumple parcialmente** con tal requerimiento, dado que no establece previsiones acerca del destino presupuestal para la consecución de los fines del proyecto nacional, ni los instrumentos y responsables de su ejecución.

No obstante, también se coincide en que tales deficiencias son subsanables, por lo cual se conmina a la Conferencia realizar las provisiones necesarias a efecto de que queden debidamente integradas en la revisión final del Plan Nacional de Desarrollo y, con ello, se pueda garantizar la operatividad y la ejecución adecuada de los fines planteados.

Finalmente, esta Comisión no hace del óbice mencionar que no es materia de su competencia emitir juicio de valor alguno acerca de los comentarios y observaciones vertidos tanto por las y los diputados integrantes, como por la ciudadanía participante en el Foro, por lo cual se anexan íntegras a la presente opinión para su posterior valoración por parte de la Conferencia. Lo anterior, en la comprensión de que tales observaciones enriquecerán el análisis y servirán como insumos para el ejercicio de aprobación que habrá de realizar el Pleno de la Cámara de Diputados.

En virtud de lo anteriormente expuesto y fundado, las y los diputados integrantes de la Comisión de Justicia emiten la siguiente:

OPINIÓN

PRIMERO. La Comisión de Justicia determina que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 sí cumple en relación con los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y emite opinión en los términos precisados en el apartado de "CONCLUSIONES".

SEGUNDO. Adjúntese a la presente opinión un anexo que contiene las propuestas de los legisladores integrantes de esta Comisión respecto del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

TERCERO. Remítase a la Presidencia de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos para los efectos conducentes.

Así se acordó y votó en la Octava Reunión de la Comisión de Justicia en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de mayo de 2019.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
L. 21 V. 14 DE 1985 - 1986

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA
RESPECTO DEL PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO 2010-2014

D.G.P.L. 64-II-8-1559

MA DEL PILAR ORTEGA MARTÍNEZ
Presidenta

DIP. RUBÉN CAYETANO GARCÍA
Secretario

DIP. DAVID ORIHUELA NAVA
Secretario

DIP. MARTHA PATRICIA RAMÍREZ LUCERO
Secretario

**DIP. ADRIANA MARÍA GUADALUPE
ESPINOZA DE LOS MONTEROS GARCÍA**

DIP. CLAUDIA PÉREZ RODRÍGUEZ
Secretaria

DIP. MARÍA DEL ROSARIO GUZMÁN AVILÉS
Secretaria

DIP. LIZBETH MATA LOZANO
Secretaria

DIP. MARIANA RODRÍGUEZ MIER Y TERÁN
Secretaria

DIP. ANA RUTH GARCÍA GRANDE
Secretaria

DIP. JUAN CARLOS VILLARREAL SALAZAR
Secretario

DIP. VERÓNICA JUÁREZ PIÑA
Integrante



DIP. MARÍA ELIZABETH DÍAZ GARCÍA
Integrante

DIP. ARMANDO CONTRERAS CASTILLO
Integrante



DIP. EDGAR GUZMÁN VALDÉZ
Integrante

DIP. MARÍA ROSELIA JIMÉNEZ PÉREZ
Integrante



DIP. MARÍA TERESA LÓPEZ PÉREZ
Integrante

DIP. JOSÉ ELÍAS LIXA ABIMERHI
Integrante

DIP. LUIS ENRIQUE MARTÍNEZ VENTURA
Integrante



DIP. MARCO ANTONIO MEDINA PÉREZ
Integrante

DIP. RUBÉN IGNACIO MOREIRA VALDEZ
Integrante



DIP. ESMERALDA DE LOS ÁNGELES MORENO
MEDINA
Integrante

DIP. XIMENA PUENTE DE LA MORA
Integrante





**CÁMARA DE
DIPUTADOS**

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA
RESPECTO DEL PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO 2019-2024

D.G.P.L. 64-II-8-1559

DIP. NANCY CLAUDIA RESÉNDIZ HERNÁNDEZ
Integrante

DIP. JORGE ROMERO HERRERA
Integrante

DIP. RUBÉN TERÁN ÁGUILA
Integrante

DIP. MARÍA LUISA VELOZ SILVA
Integrante



DIP. SILVIA LORENA VILLAVICENCIO AYALA
Integrante