

DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN INCISO D) A LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CENTROS PENITENCIARIOS

### Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 39, numerales 1 y 2, fracción XLI, 3 y 45, numeral 6, inciso f) de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en los diversos 80, 81, 84, 85, 89, numeral 2; 157, numeral 1, fracciones I y IV; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y 176 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*, somete a consideración de los integrantes de esta Soberanía el presente:

#### Dictamen

Para ello, esta Comisión Dictaminadora hizo uso de la siguiente:

#### Metodología

La Comisión de Puntos Constitucionales, encargada del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el apartado denominado **Antecedentes Legislativos**, se da cuenta del trámite del proceso legislativo de la iniciativa que motiva el presente dictamen.

II. En el apartado **Contenido de la Iniciativa y Consideraciones del Dictamen**, se exponen los objetivos y se hace una descripción de los contenidos de dicha iniciativa, en la que se plantea su teleología, motivos y alcances, así como los razonamientos y argumentos relativos a la misma y, con base en esto se sustenta el sentido del presente dictamen.

III. En el capítulo relativo al **Texto Normativo y Régimen Transitorio**, se plantea el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo, mismo que contiene el proyecto de decreto por el que se adiciona el inciso d) de la fracción XXI del art. 73 de la *Constitución Po-*

*lítica de los Estados Unidos Mexicanos, para que se establezca la figura de la regulación de centros penitenciarios y administración penitenciaria como una materia concurrente.*

### I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

**Primero.** El 04 de mayo de 2016 la Diputada Karina Padilla Ávila, presentó iniciativa con proyecto de decreto que busca agregar un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de centros penitenciarios y administración penitenciaria.*

**Segundo.** En esa misma fecha, la Mesa Directiva turnó la iniciativa de mérito a esta Comisión de Puntos Constitucionales para su dictamen, mediante oficio CP2R1A-23, que se recibió el 13 de mayo de 2016, y quedó registrada con el número **CPC-I-240-16** del índice de esta Comisión.

### II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA Y CONSIDERACIONES DEL DICTAMEN

La iniciativa, en su parte medular señala lo siguiente:

Que ante los múltiples avances que ha tenido nuestro país en materia de derechos humanos, particularmente tras la reforma constitucional en la materia del año 2011, se ha generado un progreso notable en su implementación, que sin embargo, no se ha reflejado plenamente en el ámbito penitenciario, y aún se tiene la errónea idea de que la pena se debe entender como un castigo y no un medio de readaptación social, y que para lograr es imperativo el respeto irrestricto a los derechos humanos de los imputados, o en su caso, sentenciados.

La iniciativa menciona:

Esta percepción ha mermado el desarrollo armónico y reeducativo al interior de la vida en los centros penitenciarios mexicanos, que sumado a la sobrepoblación carcelaria, el abuso de poder, la corrupción administrativa y la desvinculación con los otros sectores del sistema de justicia penal dificultan todavía más cualquier posibilidad de reinserción social, la cual conforme al artículo 18 constitucional, implica un tratamiento individualizado para encauzar a la persona en reclusión a incorporarse nue-

vamente en la sociedad y evitando en la medida de lo posible, que vuelva a delinquir.

En consecuencia y tras argumentar diversos puntos particulares, la diputada ponente refiere:

... para avanzar en el tema, considero de la mayor relevancia adicionar un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, para incluir la facultad del Congreso para expedir la Ley General en materia de administración penitenciaria y centros de reclusión, con la finalidad de homologar principios constitucionales, compromisos señalados en Tratados, Convenciones y otros instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, en materia de reinserción social como fin del sistema penitenciario, garantizando los derechos humanos y libertades fundamentales de los internos. Se trata de un cambio profundo, que reconoce la dignidad de la persona y ofrece condiciones reales de readaptación social.

En consecuencia, propone la autora el siguiente Proyecto de Decreto:

**Único.** Se adiciona un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX...

XXI... Para expedir

a) al c)

**d) Leyes de carácter general, que establezcan la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios, y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de Centros Penitenciarios y Administración Penitenciaria conforme a lo dispuesto en el artículo 18 constitucional.**

...

...

XII a XXX...

## Transitorio

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

## III. Cuadro Comparativo

La iniciativa de la diputada Padilla Ávila, propone reformar la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* con el siguiente texto propuesto:

Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XX... XXI. Para expedir: a) a c) ...	Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XX... XXI... Para expedir: a) a c) ... d) Leyes de carácter general, que establezcan la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios, y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de Centros Penitenciarios y Administración Penitenciaria conforme a lo dispuesto en el artículo 18 constitucional.
Sin correlativo	

## IV. Consideraciones

**Primero.** Esta Comisión de Puntos Constitucionales de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, es competente para dictaminar la presente Iniciativa, de conformidad a la normatividad del Congreso de la Unión citada.

**Segundo.** De la lectura del contenido de la Iniciativa de mérito, se aprecia que la materia de la misma va encaminada a adicionar un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

**Tercero.** Esta Comisión dictaminadora reconoce la importancia de dotar de equilibrio a la seguridad y la protección de los derechos humanos de las personas en reclusión, dentro del sistema penitenciario mexicano, garantizando su integridad física y mental, así como las mejores condiciones posibles en el cumplimiento de la pena, para que pueda cumplir con sus fines teleológicos.

**Cuarto.** El párrafo segundo del artículo 18 constitucional señala que:

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y

el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Cabe mencionar que el referido párrafo, fue parte de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, y que dio una nueva dimensión, no solo a los derechos humanos en México en nuestra constitución, sino a todo nuestro sistema jurídico.

De acuerdo a los tres primeros párrafos del artículo 1º, base de la reforma constitucional citada en el párrafo que antecede:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En congruencia con lo anterior, para delimitar el goce de los derechos humanos, México ha suscrito diversos ordenamientos internacionales, los cuales está obligado a observar en materia de reinserción social como fin del sistema penitenciario, garantizando los derechos humanos y libertades fundamentales de los internos, situación que nos obliga a retomar ciertas recomendaciones emitidas en:

1. *Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos* (ONU, 1955);
2. *Los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* (ONU 1982);
3. *La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes* (ONU 1984);
4. *El Protocolo Facultativo que establece un Régimen Especial de Visitas a los lugares de Detención;*
5. *La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura* (1985);
6. *Los Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión* (ONU 1988);
7. *Los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos* (ONU 1990);
8. *Las Reglas Mínimas de la Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad* (ONU 1990);
9. *Los Principios y Buenas Prácticas para la Protección de las Personas Privadas de su Libertad en la Américas* (OEA 2008);
10. *Las Reglas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes* (ONU 2011), conocidas como «Reglas de Bangkok»;
11. *La Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco más Amplio del Programa de las Naciones Unidas para Abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública* (ONU 2015);
12. *Las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil («Directrices de Riad»);*

13. Las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores* («Reglas de Beijing»), y

14 Las *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*.

La pretendida reforma tendría como finalidad materializarlos en un instrumento legal que sirva de base para homologar criterios en la búsqueda de soluciones al grave problema de la crisis penitenciaria del Estado Mexicano, pero solo por lo que se refiere a su administración, no siendo aplicable, por consiguiente, a la ejecución de penas, pues si bien se trata de aspectos indisolublemente vinculados, corresponden a dimensiones distintas.

Primeramente, la ejecución de penas es un tema que constitucionalmente se encuentra a cargo de dos Poderes de la Unión: (i) el *Judicial*, a través de los Jueces de Ejecución y, (ii) el *Ejecutivo*, a través del Sistema Penitenciario.

En segundo término, la administración penitenciaria se encuentra reservada tan solo para el Poder Ejecutivo.

Ante tal *statu quo*, la figura de la administración penitenciaria se encuentra cercana, pero paralela a la de ejecución.

Así, la regulación constitucional que dispone la existencia de un modelo legislativo nacional para la ejecución de penas —previsto en el art. 73, fracción XXI, inciso c) constitucional—, será uno y diverso a este nuevo propuesto de la administración de centros penitenciarios, que se regirá por un modelo legislativo diverso, a través de la concurrencia de competencias mediante una ley general que distribuya competencias.

Quedando para ello de la siguiente manera:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXI. Para expedir:

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

d) La ley general que establezca las bases y principios generales en materia de administración de centros penitenciarios, así como la distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas, los municipios, y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la materia.

De ahí que la reforma planteada se dirija, de manera exclusiva a la figura de la administración y gobierno interno de los centros de reclusión.

En la lógica de lo anterior, nuestro país debe velar por la protección de los derechos humanos de las personas, que derivado de la comisión de un delito, se encuentran legalmente privados de su libertad. Para ello, de acuerdo al bloque constitucional en la materia, se deben cumplir con los principios tendientes a lograr el fin de la pena, la reinserción social, y los mecanismos que así lo permitan, como es la creación de un sistema de clasificación de los internos, lo que obliga a contar con infraestructura que permita esta clasificación en distintas categorías para implementar una individualización del tratamiento, a un trato digno de los reclusos, goce de los derechos humanos de toda persona manifestando excepción para los derechos señalados por las leyes en concordancia con su condición de interno, tratamiento humano y con irrestricto respeto a la dignidad, la prohibición de toda clase de tortura, penas, malos tratos o crueldad hacia las personas, a educar e informar al personal en la formación profesional vinculado con el sistema penitenciario sobre la prohibición de tortura en todo momento respecto a la persona arrestada, detenida o en prisión, complementando con exámenes sistemáticos de normas, métodos, prácticas y cualquier otro mecanismo para interrogatorios, para evitar todo tipo de tortura.

Se trata de un tema de relevancia para el Estado Mexicano, y que debe contar con una legislación que permita eliminar las asimetrías que existen en las entidades federativas dentro de su regulación legal, estableciendo principios y facultades expresas para cada orden de gobierno, que garantice a todas y cada una de las personas privadas de su libertad, la garantía de un pleno respeto a sus derechos humanos.

Dicho lo anterior, esta Comisión dictaminadora considera que debe existir fundamento constitucional expreso para facultar al Congreso de la Unión a legislar concurrentemente en materia de Centros de Reclusión,

a efecto de establecer los principios bajo los cuales deben funcionar dichos centros, así como la coincidencia de los distintos órdenes de gobierno responsables del tema.

Dicha legislación, deberá además, regular la operación y funcionamiento de los Centros de Reclusión, la implementación de programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social de los sentenciados, y establecer pautas de operación para la generación de condiciones dignas de indiciados y procesados, con plena protección a los derechos humanos, conforme a lo establecido en los artículos 1º y 18 de la Constitución Política y, los tratados e instrumentos internacionales en la materia.

**Quinto.** La iniciativa que se dictamina señala:

...en la mayoría de dichos centros penitenciarios no existe separación entre procesados y sentenciados en dormitorios, ni en áreas comunes, se aprecia la existencia de objetos y sustancias prohibidas, así como de cobros por parte de los custodios, inexistencia de capacitación del personal técnico, a lo que se suma la ausencia de medidas para evitar el trato discriminatorio de las personas indígenas, falta de registros y programas de desintoxicación voluntaria o de prevención de adicciones, carencia en medicamentos y material de curación y en casos extremos, inexistencia de áreas para atención médica.

Además refiere que:

En cuanto a las condiciones para realizar actividades educativas y deportivas, se aprecia que en varios centros de reclusión no existe normatividad que establezca parámetros, horarios, programas, etc., que permitan hacer efectivos estos derechos; en tanto que en otros centros penitenciarios se da cuenta de que no se fomenta el trabajo ni la capacitación para el mismo.

Respecto al rubro: garantía de la integridad física y moral del interno, se detalla que en algunos centros no se dispone del acceso a números gratuitos desde teléfonos públicos; además no existe registro de que los titulares de dichos centros de reclusión realicen supervisiones para verificar el correcto funcionamiento de los mismos.

Todo lo anterior, hace evidente que existen disparidades significativas en las normas establecidas para la administración penitenciaria en cada centro de reclusión del territorio mexicano, además de que atentar contra lo establecido en el artículo 18 constitucional, que trae como consecuencia que no se atiende de manera puntual al desarrollo de los ejes rectores sobre el que se organiza el sistema penitenciario, como medio de reinserción social de la persona, procurando que no vuelva a delinquir; además hace evidente la necesidad de que la Federación, los Estados y Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, articulen bajo un mismo parámetro, las acciones que permitan enfrentar responsabilidades equitativamente, ante la actual problemática en los centros de reclusión.

Lo anterior, aunado a obstáculos para la aplicación efectiva de la reinserción social, como la sobrepoblación de los Centros Penitenciarios y las carencias de infraestructura, personal calificado y presupuesto, generan distorsiones al sistema, que no sólo son óbice para la consecución de sus propios fines, sino que facultan la violación de los derechos humanos de las personas que compurgarán sus penas en estos lugares.

Como se ha señalado en otras leyes generales que regulan asuntos en materia de derechos humanos, por su propia naturaleza, no puede haber distinciones para los ciudadanos por la única razón de residir en diferentes entidades federativas. De ahí la importancia de contar con una legislación que establezca principios y normas mínimas para la protección de estos derechos, así como la adecuada distribución de competencias en los órdenes de gobierno.

**Sexto.** Tal y como lo señala la iniciativa, debe ser a través de una Ley General que se instrumentalice la regulación de esta materia concurrente, pues más allá de la disparidad de criterios doctrinales que pueda existir al respecto, existen criterios jurisprudenciales sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativos a las características de las materias concurrentes y de las leyes que las instrumentan, es decir, de las leyes generales:

Tesis de Jurisprudencia P./J. 142/2001 de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la pá-

gina 1042, del Tomo XV, enero de 2002, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 187982, derivada de la inconstitucionalidad 31/2006, cuyos rubro y contenidos son los siguientes:

**FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.** Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: «Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados», también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado «facultades concurrentes», entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3º, fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4º, párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 38/2011 (9a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 288, del Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 160856, derivada de la inconstitucionalidad 31/2010, cuyos rubro y contenidos son los siguientes:

**FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL**

**DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.** Tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población. Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país. En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, también lo es que los Programas de Desarrollo Urbano Municipal deben ser congruentes con los de Ordenamiento Ecológico Federales y Locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 36/2011 (9a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 297, del Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 160791, derivada de la inconstitucionalidad 31/2010, cuyos rubro y contenidos son los siguientes:

**PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.** Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-G, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se regula de manera concurrente por los tres niveles de gobierno. Así, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que cuenta con elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los cuales deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. Esta ley es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyo objeto es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como proteger el medio ambiente en el territorio del país. De este modo, la materia de protección al ambiente fue absorbida por parte de la Federación y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad indicada entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 37/2011 (9a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 298, del Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 160790, derivada de la inconstitucionalidad 31/2010, cuyos rubro y contenidos son los siguientes:

**PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.** La facultad constitucional concurrente en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que señala el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 20 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya que las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: 1. La normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; y, 2. La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Por tanto, ésta Comisión considera oportuno, que desde el texto constitucional se habilite la posibilidad para que el Congreso expida la Ley General propuesta, estableciendo las bases y principios generales en materia de administración de centros penitenciarios, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 constitucional, además de la distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas, los municipios, y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la materia, como lo propone la iniciativa en estudio.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión de Puntos Constitucionales, somete a la consideración de la Honorable Asamblea, el siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO ADICIONA UN INCISO D) A LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS**

## ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CENTROS PENITENCIARIOS

**Artículo Único.** Se adiciona un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73...

I. a XX...

XXI...

a) a c)...

d) La ley general que establezca las bases y principios generales en materia de administración de centros penitenciarios, así como la distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas, los municipios, y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la materia.

...

...

XII a XXX...

### TRANSITORIOS

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Congreso de la Unión tendrá hasta ciento ochenta días a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, para expedir la legislación general en materia de Centros Penitenciarios y Administración Penitenciaria.

Palacio Legislativo de San Lázaro  
a 04 de noviembre de 2016.

#### La Comisión de Puntos Constitucionales

**Diputados:** Guadalupe Acosta Naranjo (rúbrica), presidente; Édgar Castillo Martínez (rúbrica), Braulio Mario Guerra Urbiola (rúbrica), Yulma Rocha Aguilar (rúbrica), Marco Antonio Aguilar Yu-

nes (rúbrica), José Hernán Cortés Berumen (rúbrica), J. Apolinar Casillas Gutiérrez (rúbrica), Javier Antonio Neblina Vega (rúbrica), Omar Ortega Álvarez, Ángel II Alanís Pedraza (rúbrica), Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica), Mirna Isabel Saldívar Paz (rúbrica), Lorena Corona Valdés, secretarios; Benjamín Medrano Quezada (rúbrica), Ivonne Aracelly Ortega Pacheco (rúbrica), David Sánchez Isidoro (rúbrica), Martha Sofía Tamayo Morales (rúbrica), Mariana Benítez Treviño (rúbrica), María Bárbara Botello Santibáñez (rúbrica), Héctor Ulises Cristópulos Ríos (rúbrica), Armando Luna Canales (rúbrica), Karina Padilla Ávila (rúbrica), Ulises Ramírez Núñez, Santiago Taboada Cortina, María Luisa Beltrán Reyes, Evelyn Parra Álvarez (rúbrica), Rodrigo Abdala Dartigues, Virgilio Dante Caballero Pedraza (rúbrica), Rosa Alicia Alvarez Piñones (rúbrica), Cándido Ochoa Rojas (rúbrica), Hugo Eric Flores Cervantes (rúbrica).

DE LA COMISIÓN DE LA REFORMA AGRARIA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA LEY AGRARIA

#### HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Reforma Agraria con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80; 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV y 167, numeral 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados presenta a la Honorable Asamblea, el siguiente:

#### DICTAMEN

#### METODOLOGÍA

I. En el capítulo “ANTECEDENTES” se da constancia del trámite y del inicio del proceso legislativo; así como de la fecha de recepción del turno para la elaboración del dictamen de la referida iniciativa.