



COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

HONORABLE ASAMBLEA

A la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial de la LXII Legislatura del Senado de la República, le fue turnada para su análisis y elaboración del dictamen respectivo, la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Gobernación y a la Comisión Nacional de Seguridad a realizar una inspección al municipio de Coatlán del Río, en el Estado de Morelos con el objetivo de mantener el bienestar del municipio derivado de la apertura de un nuevo centro penitenciario femenino, presentado por la Senadora Lisbeth Hernández Lecona, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, numeral 2, inciso a, 86, 94 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como de lo dispuesto por los artículos 113, 114, 135, numeral 1, fracción I, 182, 190, 276, y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, esta Comisión dictaminadora se abocó al análisis, discusión y valoración de la proposición con punto de acuerdo que se menciona y consideró que es competente para conocer del asunto de que se trata por lo que en este acto, respetuosamente, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen, al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el capítulo de "ANTECEDENTES", se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo y de los trabajos previos de la Comisión dictaminadora.
- II. En el capítulo de "CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN", se describe el alcance de la proposición en estudio y análisis.
- III. En el capítulo de "ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO", se estudia la característica y problemática que enfrenta el proceso de asignación en materia de obra pública.
- IV. En el capítulo de "CONSIDERACIONES", la Comisión dictaminadora expresa los argumentos de valoración de la proposición y de los motivos que sustentan sus resolutivos.



I. ANTECEDENTES

1. En la sesión ordinaria del 3 de marzo de 2015, la Senadora Lisbeth Hernández Lecona, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó al pleno de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión una proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Gobernación y a la Comisión Nacional de Seguridad a realizar una inspección al municipio de Coatlán del Río, en el estado de Morelos con el objetivo de mantener el bienestar del municipio derivado de la apertura de un nuevo centro penitenciario femenino.
2. La Presidencia turnó la proposición a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial para el análisis y dictamen, mediante oficio DGPL-2P3A.-1765 fechado el 3 de marzo de 2015, siendo recibida en dicha Comisión el día 11 de marzo del 2015.

II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN

En la exposición de motivos se señala que en el marco de la XXVI Sesión del Consejo de Seguridad Pública, del 2 de junio del 2009, se anunció la construcción de 12 penales federales con participación de la iniciativa privada.

Se resalta la primicia del Estado de sostener la seguridad y la vigencia de los derechos ciudadanos, reinsertando en la sociedad a los delincuentes, para lo que se requieren políticas públicas de mediano y largo plazo, así como medidas urgentes que remedien la violación de los derechos humanos de la población carcelaria.

Se menciona el hacinamiento en nuestro sistema penitenciario y el hecho de que el 40% de la población carcelaria no cuenta con condena, y que el nuevo centro penitenciario de Coatlán del Río, Morelos, albergará a aproximadamente a 3,000 internas.

Se describe que la apertura del centro penitenciario en Coatlán del Río, Morelos, impactará la creación empleos, las necesidades de transporte, de infraestructura social y urbana, así como en materia de seguridad. De no atenderse estas crecientes necesidades, se generará una problemática para futuras generaciones ya que, se dice, la población municipal pasará de 20 a 30 mil habitantes en unos cuantos meses.

Se concluye en la pertinencia de revisar las políticas penitenciarias de readaptación social y el presupuesto destinado a programas de apoyo a entidades federativas y municipios, para lo que se considera pertinente exhortar a la Secretaría de Gobernación y a la



COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

Comisión Nacional de Seguridad para que mediante el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, se realice una inspección y revisión de la problemática que generará la apertura del centro de readaptación.

Dado lo anterior, se propone un punto de acuerdo siguiente:

Único. La Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a la Secretaría de Gobernación y a la Comisión Nacional de Seguridad, a través del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, a que en el ámbito de sus respectivas atribuciones realicen, a la brevedad, una inspección al municipio de Coatlán del Río en el Estado de Morelos con el objetivo de mantener el bienestar del municipio derivado de la apertura de un nuevo centro penitenciario femenil concesionado a un particular.

III. ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO

La incidencia delictiva en el país muestra en los últimos años una significativa dinámica a la alza, lo que sin duda ha repercutido en una mayor población carcelaria constituyendo un grave problema al que se enfrentan las autoridades de los centros de reclusión, ya que el exceso de internos implica mayores compromisos en infraestructura, vigilancia y salubridad.

Conforme a datos de la Secretaría de Gobernación, de 2005 al 2010 la incidencia de delitos del fuero común creció en 20.6%, disminuyendo esta dinámica al 12.3% cuando la comparación se hace en relación al 2014; por su parte, los delitos federales de 2012 al 2014, mostraron un crecimiento del 42.7% (Ver cuadros núm. 1 y 2).

Incidencia delictiva* del fuero común (2005-2014)

Cuadro núm. 1

Delitos	2005	2010	2014
Robos	515,916	738,655	613,946
Lesiones	239,165	230,737	194,114
Homicidios	25,771	35,713	32,631
Patrimoniales	254,251	266,764	217,512
Secuestros	278	1,222	1,395
Delitos sexuales	13,541	14,908	12,638
Otros	366,759	419,442	518,096
Totales	1,415,681	1,707,441	1,590,332



COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

*Presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas en el caso del fuero común y por la Procuraduría General de la República en el fuero federal.

Fuente: Secretaría de Gobernación. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

Incidencia delictiva* del fuero federal (2012-2013)

Cuadro núm. 2

Año	Número de delitos
2012	68,735
2013	98,189
2014	98,059

* Presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas en el caso del fuero común y por la Procuraduría General de la República en el fuero federal.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

La reinserción social de aquellos individuos que en virtud de una conducta tipificada como delito perdieron su libertad, es función primordial del Estado. Para una adecuada reinserción, el sujeto debe cumplir con determinadas actividades consideradas dentro de un marco de políticas públicas, que conduzcan a la adecuación y transformación de la conducta. En este caso, el Estado debe facilitar el acceso al empleo para minimizar la posibilidad de que los individuos caigan en la reincidencia y vuelvan a delinquir.

Las políticas públicas de reinserción social han de tener como eje indiscutible el cumplimiento de los derechos humanos. Así, conforme a las reformas constitucionales del 2011¹, se incorporó al sistema penitenciario la base del respeto a los derechos humanos planteando, como objetivo: "...lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir", para lo que tendría preponderancia la salud y el deporte.

Dado el crecimiento desmedido de la incidencia delincriminal, los centros de reclusión se han visto rebasados en su capacidad (Para 2012 el 50% de los 419 cárceles del país tenían sobrepoblación con un déficit de 49,433 espacios carcelarios equivalentes al 26.27%)², por lo que en tal virtud el Estado, a fin de cumplir y hacer cumplir los derechos humanos de los

¹ DOF del 10 de junio del 2011.

² SSP. El Sistema Penitenciario Mexicano, 6 de septiembre de 2012.



COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

recluidos, se obliga a incrementar los espacios carcelarios disminuyendo el hacinamiento y sus efectos perniciosos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos³, acorde con la dependencia referida en el párrafo precedente, señala que "...en algunos centros de internamiento, la tasa de sobrepoblación es superior al 200%, que de acuerdo con estándares internacionales se le considera como sobrepoblación crítica, ya que incide de manera negativa en la gobernabilidad de los centros y afecta el desarrollo de las actividades que se realizan en el interior":

"...la sobrepoblación afecta la calidad de vida de los internos, impide que tengan acceso a las oportunidades de trabajo, capacitación para el mismo y educación, así como a la atención médica, psicológica y de trabajo social, necesarios para su readaptación social, además de ser incompatibles con el respeto a la dignidad humana, lo cual contraviene lo dispuesto por el artículo 18, párrafo segundo, y 19, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado lo expuesto, resulta comprensible que el Gobierno Federal, conforme a lo señalado en la proposición con punto de acuerdo, se plantee la construcción de 12 penales federales, uno de ellos en el municipio de Coatlán del Río, Morelos, planeado para albergar a 3,000 internas; hecho que, se dice, repercutirá en el incremento de la población municipal de 20 mil a 30 mil habitantes, por lo que se requiere del apoyo de la Federación (Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de Seguridad), a fin de dotarlo de mayor infraestructura física y de seguridad.

IV. CONSIDERACIONES

PRIMERA. En los últimos diez años la incidencia delictiva en el país ha registrado un pronunciado incremento con el consecuente hacinamiento carcelario⁴. Este hacinamiento⁵, entre otros aspectos, conlleva a que los derechos humanos de los reclusos

³ CNDH. Recomendación no. 18. Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana.

⁴ México Evalúa. La Cárcel en México: ¿Para qué? "Algunos centros penitenciarios tienen porcentajes de ocupación superiores a 400, como ocurre en la Cárcel Distrital Tepeaca, en Puebla, donde conviven 266 internos en un espacio diseñado para 46. Este tipo de hacinamiento es contrario a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, de la Organización de las Naciones Unidas. Además de considerarse un trato cruel, el hacinamiento facilita los contagios de numerosas enfermedades, de manera que puede representar un riesgo sanitario".

⁵ INACIPE. Dr. Pedro José Peñaloza. En 1955, México firmó un acuerdo internacional ante la ONU en la que se compromete a que los centros de detención tengan una celda por reo, sin embargo, actualmente están ocupadas por entre 15 y 20 personas a la vez, o incluso más. "En México tienes 300% de sobrepoblación en las cárceles, en reclusorios como el Norte hay hasta 36 internos en una celda".

⁶ Con base en un análisis a los indicadores del Sistema Judicial Penal del INEGI, de 2009 a 2012, en nuestro país de cada 100 personas que son acusadas por un delito del fuero común y son sentenciadas, 12 de ellas vuelven a delinquir y regresan a la cárcel.



COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

sean sistemáticamente violentados, poca efectividad de las políticas públicas de reinserción social y elevados índices de reincidencia delictiva⁶.

SEGUNDA. El Estado está obligado a incrementar el número de espacios carcelarios a fin de cumplir con las normas y acuerdos internacionales asumidos⁷, garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de los sujetos recluidos, y en los términos constitucionales siguientes:

Artículo 18 segundo párrafo:

“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 [...]. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.

Artículo 19 séptimo párrafo:

“Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes...”.

TERCERA. La construcción y puesta en marcha del centro de reclusión femenil en el municipio de Coatlán del Río, Morelos, es necesaria para incrementar la capacidad instalada del sistema carcelario; sin embargo, tal hecho implicará impactos significativos en la municipalidad en cuanto a demanda de servicios, de infraestructura de comunicación y de mayores niveles de seguridad pública. Dichos requerimientos no pueden ser solventados únicamente con los recursos municipales, por lo que se requiere del apoyo de instancias estatales y federales.

CUARTA. Conforme al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fracciones I, XI, XII, XIII bis y XIV, corresponde a la Secretaría de Gobernación coordinar, por acuerdo del Presidente de la República, a los Secretarios de Estado y demás funcionarios de la Administración Pública Federal; promover el cumplimiento de los derechos humanos; realizar programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad

⁷ México Evalúa. La Cárcel en México: ¿Para qué? “La Declaración Universal de los Derechos humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948; las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, 1955; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1990; y la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.



COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

pública de la nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

QUINTA. Conforme al artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fracciones I, X, XII, XV, XVIII, XX y XXI corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional; planear y proyectar la adecuada distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas, bajo criterios de desarrollo sustentable, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, y coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos de las entidades federativas y municipales para la realización de acciones en esta materia; elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población; planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano; proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipales, la planeación regional del desarrollo; promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado; y aportar diagnósticos y estudios al Consejo Nacional de Población en materia de crecimiento demográfico y su impacto en el ámbito territorial.

SEXTA. Conforme al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fracciones II, VI, XIV, XVI y XXII corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito público proyectar y calcular los ingresos de la federación, considerando las necesidades del gasto público federal; realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional; normar, autorizar y evaluar los programas de inversión pública de la administración pública federal; y emitir políticas, normas, lineamientos y procedimientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas de la Administración



COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

Pública Federal; emitir y en su caso opinar sobre las normas relacionadas con la desincorporación de activos.

SÉPTIMA. Conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos fracciones IV, VII c) y VIII el municipio de Coatlán del Río, Morelos, está facultado para hacer lo necesario para el cumplimiento de los fines de desarrollo integral de la comunidad; aprobar los egresos municipales, con base en los ingresos disponibles, considerando la cuantificación del gasto de inversión entendido como los recursos destinados a obras y servicios públicos municipales; y aprobar la celebración de convenios con el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, con sus organismos auxiliares, o con el Poder Ejecutivo Federal y sus entidades, en términos de lo dispuesto en los artículos 115 Fracción III y 116 Fracción VII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

En virtud de lo expuesto, y reconociendo la obligación del Gobierno Federal emanada del marco jurídico y legal descrito, de coadyuvar a la solución de las necesidades de infraestructura física y de seguridad pública en el municipio de Coatlán del Río, Morelos, por la apertura de un nuevo centro penitenciario femenino, los integrantes de esta Comisión manifiestan su acuerdo en lo general con el contenido y alcance de la presente proposición, para lo que consideran conveniente y oportuno modificar el resolutivo propuesto y someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores el siguiente:

Punto de acuerdo

Primero. El Senado de la República exhorta respetuosamente a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para que en el ejercicio de las facultades conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal realice los estudios necesarios en el municipio de Coatlán del Río, Morelos, que permitan detectar las necesidades y requerimientos de desarrollo urbano de dicho municipio, con motivo de la construcción, apertura y operación del nuevo centro penitenciario femenino.

Segundo. El Senado de la República exhorta de manera respetuosa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a destinar los recursos suficientes para atender las necesidades y requerimientos para el desarrollo y crecimiento urbano del municipio de Coatlán del Río, Morelos, derivados de la construcción, apertura y operación del nuevo centro penitenciario femenino.

Tercero. El Senado de la República exhorta respetuosamente a la Secretaría de Gobernación realice los trabajos de coordinación entre las Secretarías de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, de Hacienda y Crédito Público; así como de las autoridades del municipio de Coatlán del Río, Morelos, para implementar las acciones que solucionen



**COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO
Y ORDENACIÓN TERRITORIAL**

las necesidades y requerimientos de este municipio, derivadas de la construcción, apertura y operación del nuevo centro penitenciario femenino.

Dado en la Sede del Senado de la República a los tres días del mes de septiembre de dos mil quince.

Sen. Francisco Búrquez Valenzuela
Presidente

Sen. Angélica Araujo Lara
Secretaria

Sen. Lorena Cuéllar Cisneros
Secretaria

Sen. Víctor Hermosillo y Celada
Secretario

Sen. Ana Lilia Herrera Anzaldo
Integrante


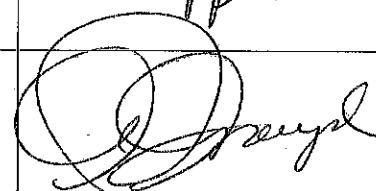
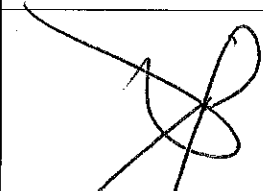
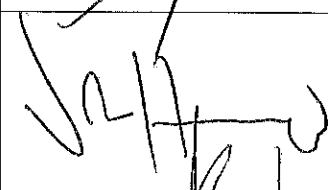



COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

Votación del dictamen con modificación de la proposición con punto de acuerdo por el que "se exhorta a la Secretaría de Gobernación y a la Comisión Nacional de Seguridad a realizar una inspección al municipio de Coatlán del Río, en el Estado de Morelos, con el objetivo de mantener el bienestar del municipio derivado de la apertura de un nuevo centro penitenciario femenino".

Tipo de reunión: Privada

Fecha de la reunión: 04/Sep./2015

Senador(a)	Sentido de su votación			Firma
	A favor	En contra	Abstención	
Francisco Búrquez Valenzuela	✓			
Angélica Araujo Lara	✓			
Lorena Cuéllar Cisneros	✓			
Víctor Hermosillo y Celada	✓			
Ana Lilia Herrera Anzaldo	✓			



COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL
Jueves 03 de Septiembre de 2015, 16:00 a 18:00
Sala 1, P.B. Hemiciclo
Reunión Privada

Registro de Asistencia

SEN. FRANCISCO BÚRQUEZ VALENZUELA
Presidente

SEN. ANGÉLICA ARAUJO LARA
Secretaria

SEN. LORENA CUÉLLAR CISNEROS
Secretaria

SEN. VÍCTOR HERMOSILLO Y CELADA
Secretario

SEN. ANA LILIA HERRERA ANZALDO
Integrante