

*Revista de la Escuela Federal
de Formación Judicial*

Foro

Cumplir la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano al domicilio. Propuesta para armar un auténtico derecho humano

Óscar Macías Guerrero*

- **RESUMEN:** El artículo analiza la operatividad de los traslados voluntarios de personas sentenciadas en el fuero federal, que solicitan cumplir su pena de prisión en un centro penitenciario más cercano a su domicilio, perteneciente a una Entidad federativa. Se expone una vía de interpretación para que operen ese tipo de traslados, sin la existencia de un acuerdo o convenio entre la Federación y la Entidad federativa, mediante una interpretación de los artículos 18, párrafos tercero y octavo, de la Constitución federal, así como 49 y 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que busca un efecto útil del derecho humano a cumplir la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano al domicilio.
- **PALABRAS CLAVE:** Centro penitenciario más cercano al domicilio, reinserción social, artículo 18 constitucional, artículo 50 Ley Nacional de Ejecución Penal.
- **ABSTRACT:** *The article analyzes the operation of voluntary transfers of sentenced persons from the federal jurisdiction, who request to accomplish their jail sentence in a prison near their home, belonging to a State. An interpretation route is exposed so that these type of transfers operate, without the existence of an agreement between the Federation and the State, through an interpretation of articles 18, third and eighth paragraphs, of the Federal Constitution, as well as 49 and 50 of the Ley Nacional de Ejecución Penal, that seeks the useful effect of the human right to serve the prison sentence in the penitentiary closest to the home.*

* Secretario del Tribunal Unitario del Vigésimo Quinto Circuito.

► **KEYWORDS:** *Prison nearest to home, social reinsertion, article 18 constitutional, article 50 Ley Nacional de Ejecución Penal.*

► **SUMARIO:** **I.** Introducción. **II.** Disposiciones constitucionales y legales del derecho al centro más cercano al domicilio. **III.** La interpretación del artículo 50, párrafo primero, de la Ley Nacional. **IV.** La vía libre del derecho al centro más cercano al domicilio. **V.** Conclusiones. **VI.** Referencias.

I. Introducción

El derecho humano a cumplir la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano al domicilio, reconocido en el artículo 18, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "*derecho al centro más cercano al domicilio*"), puede ejercerse mediante la petición concreta de la persona sentenciada en la que manifieste su voluntad de ser trasladada al centro penitenciario más cercano a su domicilio.

La Ley Nacional de Ejecución Penal regula los traslados voluntarios de personas sentenciadas dentro de territorio nacional, de forma que pueden ser clasificados a partir del fuero del centro penitenciario de origen y el de destino. Así, existen los traslados voluntarios dentro del mismo fuero y los traslados voluntarios entre distinto fuero.

En la primera categoría, se encuentran las hipótesis de traslado voluntario de una persona sentenciada, desde el centro penitenciario en que está reclusa, a otro centro que se ubica más cercano a su domicilio, cuando ambos centros (el de origen y el de destino) pertenecen a la Federación, o bien, a la misma Entidad federativa.

En la segunda categoría, se encuentran los traslados voluntarios del centro penitenciario de una Entidad federativa al centro perteneciente a otro Estado; así como del centro penitenciario de una Entidad federativa a otro perteneciente a la Federación y viceversa.

En este trabajo, abordo el caso de los traslados voluntarios de un centro penitenciario de la Federación a uno dependiente de una Entidad Federativa. Para tal efecto, expongo dos criterios interpretativos del artículo 50, párrafo primero, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que contempla expresamente esa categoría de traslados.

El primer criterio incorpora, para que opere el traslado voluntario, el requisito consistente en el acuerdo entre la Federación y la Entidad federativa a la que pertenece el centro de destino, mediante el cual se convenga el compromiso de la Entidad federativa para asumir la reclusión de la persona sentenciada del fuero federal (en adelante, denomino a este requisito "*la existencia de un acuerdo*").

Entonces, como el requisito de la existencia de un acuerdo incide de manera directa e inmediata en el ejercicio del derecho al centro más cercano al domicilio, me interesa proponer un segundo criterio de interpretación desde la perspectiva que corresponde a la materia de derechos humanos, a fin de armar un auténtico derecho humano.

Para ello, en primer lugar, describo las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con el derecho al centro más cercano al domicilio, enfocándome en las disposiciones relativas al traslado voluntario previsto en el artículo 50, párrafo primero, de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Después, desarrollo cada uno de los criterios interpretativos del artículo 50, párrafo primero, de la Ley Nacional y explico mi propuesta de interpretación para que los traslados voluntarios operen en vía libre, con un carácter inherente al derecho al centro más cercano al domicilio, descartando que la existencia de un acuerdo se trate de un requisito para que opere el traslado voluntario.

Enseguida, describo de forma muy breve los requisitos para que operen los traslados voluntarios, en términos de los artículos 18, párrafo octavo, de la Constitución y 50, párrafo segundo, de la Ley de Ejecución.

Por último, examino la disposición del artículo 18, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expongo las razones por las cuales estimo que tal disposición no constituye realmente una restricción al derecho al centro más cercano al domicilio, para lo que también profundizo sobre el Federalismo y la división competencial de los centros penitenciarios.

II. Disposiciones constitucionales y legales del derecho al centro más cercano al domicilio

Las disposiciones que reconocen el derecho al centro más cercano al domicilio se encuentran en el artículo 18, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "*Constitución*") y en el artículo 49 de la Ley Nacional de Ejecución Penal (en lo sucesivo "*Ley de Ejecución*" o "*Ley Nacional*"); asimismo, el traslado voluntario de la persona sentenciada de un centro penitenciario a otro, se regula en el artículo 50 de la Ley Nacional, cuyo párrafo primero remite, a su vez, al artículo 18, párrafo tercero, de la Constitución. Abordo tales disposiciones a continuación.

1. El artículo 18, párrafo octavo, de la Constitución¹

La literalidad de lo dispuesto en este artículo constitucional permite obtener claramente algunos de los elementos esenciales de la norma, como el sujeto del derecho, pues la norma jurídica se encuentra destinada a las personas sentenciadas, esto es, a quienes se les ha dictado sentencia condenatoria en un proceso penal y se les ha impuesto una pena de prisión. Dentro de esta categoría jurídica, se exceptúan a las personas sentenciadas por delitos de delincuencia organizada y aquellos internos que requieran medidas especiales de seguridad.

La disposición permite advertir la consecuencia jurídica de la norma, que consiste en que las personas sentenciadas compurgarán sus penas privativas de libertad en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio.

Otro elemento más que se advierte claramente de la literalidad de la disposición constitucional, radica en el fin de la norma, pues el Constituyente establece de manera expresa que la finalidad del derecho es propiciar la reintegración de la persona sentenciada a la comunidad, como una forma de inserción social.

Por cuanto al supuesto jurídico de la norma, la propia disposición constitucional alude a la expresión *“en los casos y condiciones que establezca la ley”*, de manera que existe la obligación de que los operadores jurídicos acudan a la configuración legislativa que regule el contenido del derecho fundamental, para así desentrañar los elementos que integran el supuesto jurídico.

2. Los artículos 49 y 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal²

En el artículo 49, el legislador reconoce el derecho al centro más cercano al domicilio, al prever expresamente que las personas sentenciadas podrán

¹ Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de inserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

² Artículo 49. Previsión general. Las personas sujetas a prisión preventiva deberán cumplir con la resolución judicial privativa de la libertad en los Centros Penitenciarios más cercanos al lugar donde se está llevando a cabo su proceso. Las personas sentenciadas podrán cumplir con la resolución judicial privativa de la libertad en los Centros Penitenciarios más cercanos a su domicilio. Esta disposición no aplica en el caso de delincuencia organizada y respecto de otras personas privadas de la libertad que requieran medidas especiales de seguridad en los términos del penúltimo párrafo del artículo 18 Constitucional.

Artículo 50. Traslados voluntarios. Los traslados voluntarios de las personas privadas de la libertad dentro del territorio nacional operarán cuando exista un acuerdo entre la entidad de origen y la entidad de destino o, en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 18 de la Constitución. En estos casos no podrá negarse el traslado cuando se acrediten los supuestos establecidos en el párrafo octavo del artículo 18 de la Constitución.

Cuando exista el interés de una persona sentenciada para ser trasladada a otro Centro Penitenciario, el Juez de Ejecución requerirá su consentimiento expreso en presencia de la persona que sea su defensora. No procederá el traslado a petición de parte tratándose de personas sentenciadas por delitos de delincuencia organizada.

cumplir con la resolución judicial privativa de libertad en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio. Más allá de las palabras utilizadas por el legislador, existe concordancia jurídica entre esta disposición legal frente al contenido del artículo 18, párrafo octavo, de la Constitución, incluso por cuanto a las restricciones del derecho humano en los casos de delincuencia organizada y de personas privadas de la libertad que requieran medidas especiales de seguridad.

Adicionalmente, en aras de proteger y garantizar ese derecho, en el artículo 50, el propio legislador regula el traslado voluntario de personas sentenciadas, que constituye la medida a través de la cual se materializa el derecho humano al centro más cercano al domicilio.

El artículo 50, párrafo segundo, de la Ley Nacional, establece un elemento que representa al tipo de traslado ahí contenido: el consentimiento expreso del sentenciado para ser trasladado a otro centro penitenciario. Incluso, este elemento da lugar a la denominación de traslado voluntario que recoge la propia Ley de Ejecución.

En tal virtud, uno de los requisitos para el traslado voluntario radica en el consentimiento expreso de la persona sentenciada para ser trasladada a otro centro penitenciario, en presencia de su defensor.

Hasta este punto, me parece suficientemente claro el contenido del derecho humano que se aborda, tanto en las disposiciones constitucionales como legales, así como uno de los requisitos para que opere el traslado voluntario. Resta ahora afrontar lo previsto en el párrafo primero del artículo 50, cuya interpretación es el objetivo de este artículo, no sin antes hacer alusión a la última disposición relacionada.

3. El artículo 18, párrafo tercero, de la Constitución

Este párrafo constitucional dispone expresamente: *"La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa"*.

III. La interpretación del artículo 50, párrafo primero, de la Ley Nacional

En primer lugar, me interesa identificar los diversos significados que plausiblemente se pueden atribuir al texto normativo contenido en el párrafo primero del artículo 50.

Para tal efecto, separo el párrafo en dos enunciados normativos (que también denominaré "disposiciones"), los cuales identifico con la inicial "D",

y el primero de ellos lo divido a su vez en dos sintagmas, para quedar como se muestra en el siguiente texto:

D1a: Los traslados voluntarios de las personas privadas de la libertad dentro del territorio nacional operarán.

D1b: Cuando exista un acuerdo entre la entidad de origen y la entidad de destino o, en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 18 de la Constitución.

D2: En estos casos no podrá negarse el traslado cuando se acrediten los supuestos establecidos en el párrafo octavo del artículo 18 de la Constitución.

Del contenido de los enunciados normativos **D1a** y **D1b**, debido a la claridad sintáctica y semántica en que están formulados, obtengo una norma expresa que identifico como **N1**, la cual sencillamente coincide con los términos usados por el legislador, esto es, que *“los traslados voluntarios de las personas privadas de la libertad dentro del territorio nacional operarán cuando exista un acuerdo entre la entidad de origen y la entidad de destino o, en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 18 de la Constitución”*.

En esa norma, es fácilmente observable que la existencia del acuerdo constituye una propiedad relevante, al responder a la pregunta ¿cuándo operan los traslados voluntarios? Por supuesto, no desatiendo que la respuesta a esa interrogante permite identificar más propiedades relevantes, pero en este punto me interesa enfocarme solamente en la propiedad relativa al acuerdo.

Con relación al estatus deóntico de la norma **N1**, advierto que su naturaleza es de permisión, pues hay una sola acción básica: trasladar a la persona sentenciada al centro penitenciario más cercano a su domicilio.

Por lo anterior, la norma **N1** brinda una solución permisiva que se correlaciona con tres supuestos de traslado voluntario, como son: (1) del centro penitenciario de una Entidad federativa a un centro perteneciente a otro Estado; (2) del centro penitenciario de una Entidad federativa a un centro de la Federación y (3) viceversa; ello, siempre que esté presente la propiedad relativa a la existencia de un acuerdo.

En cuanto a la disposición **D2**, como se observa, alude de manera expresa a los casos que se prevén en las disposiciones **D1a** y **D1b**. De ahí, obtengo otra norma expresa que también coincide con los términos usados por el legislador, que denomino **N2**, en el sentido de que, *“[e]n estos casos (D1a y D1b) no podrá negarse el traslado cuando se acrediten los supuestos establecidos en el párrafo octavo del artículo 18 de la Constitución”*.

Como se advierte, esta norma expresa **N2** introduce una prohibición para negar el traslado, que se dirige al órgano jurisdiccional y que le impide llevar a cabo un proceso deliberativo más allá del que corresponde al encuadramiento del caso como un traslado voluntario dentro del territorio nacional, en donde existe un acuerdo y se acreditan los supuestos del artículo 18, párrafo octavo, de la Constitución.

Por lo anterior, tanto la norma **N1** como la **N2** tienen una misma dirección: que se autorice el traslado voluntario dentro de territorio nacional cuando exista un acuerdo entre la entidad de origen y la entidad de destino o, en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación.

Sin embargo, la ausencia de la propiedad relevante en comento no está correlacionada con alguna solución normativa, pues el legislador no contempla de forma expresa cuál es la consecuencia de que no exista dicho acuerdo, con lo que a mi parecer se abre la posibilidad de diversas soluciones plausibles, al menos dos, que abordo en este trabajo.

1. Interpretación en sentido contrario

El primer significado que se puede atribuir al texto normativo del párrafo primero del artículo 50, se obtiene a partir del empleo de un argumento en sentido contrario, esto es, mediante la obtención de las normas implícitas que derivan lógicamente de las normas **N1** y **N2**.

La construcción del argumento en sentido contrario amerita distinguir como supuesto la existencia de un acuerdo (**D1b**) y como consecuencia que, en ese supuesto, operarán los traslados voluntarios (**D1a**), de lo que se puede deducir lógicamente la norma indicando que en el supuesto de que no exista ese acuerdo, la consecuencia debe ser contraria a la prevista expresamente por el legislador, esto es, que los traslados voluntarios no operarán sin la existencia de un acuerdo, que denomino norma **N3**.

Del mismo modo, de la norma **N2** puede deducirse que fuera de los casos **D1a** y **D1b** (esto es, que no exista un acuerdo), sí podrá negarse el traslado cuando se acrediten los supuestos establecidos en el párrafo octavo del artículo 18 de la Constitución, que identifico como norma **N4**.

Conforme a lo anterior, la existencia de un acuerdo constituye un auténtico requisito para que opere el traslado voluntario de una persona sentenciada del fuero federal, desde un centro penitenciario de la Federación a otro centro dependiente de una Entidad federativa.

Este significado me resulta convincente porque el empleo del argumento *a contrario* es bastante cotidiano para extender el alcance de las normas existentes; además, la norma **N3** proporciona una solución lógica, compatible con la norma **N4**, así como con el artículo 18, párrafos tercero y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el artículo 18, párrafo octavo, de la Constitución remite a los casos y condiciones que establezca la ley, que se trata precisamente de la Ley de Ejecución. A la vez, el artículo 50 de dicha legislación contiene un requisito que se correlaciona con el párrafo tercero del artículo 18 constitucional, que prevé la facultad de los gobiernos de la Federación y los Estados para que celebren convenios a fin de que las personas sentenciadas en sus respectivos ámbitos extingan las penas impuestas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

De hecho, la norma **N3** regirá la actividad jurisdiccional, porque la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³ recientemente ha analizado la constitucionalidad del artículo 50, párrafo primero, de la Ley Nacional y ha determinado que ahí se contiene el requisito para materializar el traslado voluntario de una persona sentenciada, desde un centro penitenciario a otro, consistente en la existencia de un acuerdo entre la entidad de origen y la entidad de destino o, en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación.

No obstante, a través de la interpretación cognitiva,⁴ identifiqué otro significado posible en el texto del artículo 50, párrafo primero, de la Ley Nacional, que es el que me interesa desarrollar en este trabajo, a fin de exponer razones que permitirían construir una propuesta de decisión que dote al derecho al centro más cercano al domicilio de un efecto útil. Para mí, por más sencillo y evidente que parezca, todo reside en el empleo del argumento en sentido contrario. Usar o no este argumento es un punto de inflexión en el ejercicio del derecho humano.

2. Interpretación estricta

Si partimos de la base de que estamos ante un caso que carece de una solución expresamente correlacionada, es necesario decidir si es irrelevante la existencia de un acuerdo, o bien, si deben introducirse nuevas normas o extender el alcance de las existentes, pues la posición que sostiene la posibilidad de solucionar todos los casos mediante el empleo del argumento *a contrario* resulta injustificada, ya que este argumento puede conducir a soluciones incompatibles con el sistema.⁵

En efecto, es importante tener en cuenta que el argumento en sentido contrario es multifuncional, por lo que su utilización debe ir siempre acompañada de otros argumentos que justifiquen la forma de afrontar el silencio legislativo sobre el caso.⁶

³ Amparos en revisión 1081/2019, 140/2020 y 386/2020. Cabe precisar, en la fecha de presentación del trabajo todavía no están disponibles los engroses finales de las sentencias.

⁴ Para Riccardo Guastini, la palabra “interpretación” sufre cuatro ambigüedades, entre las que se encuentra la ambigüedad entre la cognición con la decisión. La interpretación cognitiva consiste en identificar, en un texto normativo, los diversos posibles significados sin escoger ninguno; mientras, la interpretación decisoria consiste en escoger un significado determinado, que se pretende “correcto”, descartando los restantes. Véase “Interpretación y Construcción Jurídica”, *Isonomía*, México, núm. 43, octubre 2015, pp. 16 y 17.

⁵ Alchourrón, Carlos y Bulygin, Eugenio, *Sistemas Normativos Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2012, p. 28.

⁶ Ezquiaga Ganuzas, Francisco, *La motivación de las decisiones interpretativas electorales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012, p. 154. Al respecto, debo agregar que el autor explica que “cuando un caso no está regulado por ninguna norma jurídica pueden adoptarse, como mínimo, las decisiones siguientes: 1. El legislador no ha querido regular ese supuesto, por tanto es jurídicamente irrelevante, carece de cualquier consecuencia normativa. [...] 2. Argumentando “interpretativamente” a contrario: el caso no previsto no tiene la consecuencia establecida para el previsto. 3. Argumentando “productivamente” a contrario: el

Ahora bien, las disposiciones de los artículos 49 y 50 de la Ley Nacional se encuentran unidas de manera inescindible a la norma del artículo 18, párrafo octavo, de la Constitución, a tal grado que cualquier requisito para que opere el traslado voluntario incide de manera directa e inmediata en el ejercicio y goce del derecho al centro más cercano al domicilio. En otras palabras, la operatividad del traslado voluntario equivale al ejercicio del derecho en estudio, de manera que cualquier requisito que se exija para que opere el traslado voluntario se traduce en una condición para el ejercicio del derecho al centro más cercano al domicilio.

Entonces, no puede desconocerse o restar importancia a la circunstancia de que el artículo 50, párrafo primero, de la Ley Nacional, se ubica dentro de la materia de derechos humanos, lo que por supuesto incide en la forma en que debe ser interpretado.

Así, emplear el argumento en sentido contrario y, con ello, sujetar el ejercicio del derecho en estudio a la existencia de un acuerdo administrativo, conduce a examinar de forma binaria el supuesto jurídico, es decir, a modo de todo o nada, pues si existe el acuerdo, procede el traslado voluntario; si no existe, se niega el traslado.

Materialmente, esta forma de definir la operatividad del traslado voluntario, coloca a los gobiernos de la Federación y de las Entidades federativas en una posición de ventaja para decidir la forma y términos en que las personas sentenciadas pueden ejercer el derecho al centro más cercano al domicilio, porque en definitiva todo el ejercicio del derecho descansa en una facultad administrativa.

Lo anterior me conduce a la postura de los profesores Miguel Sarre y Gerardo Manrique, quienes sostienen que el derecho fundamental en estudio, precisamente por su naturaleza, no puede quedar condicionado a la celebración de convenios administrativos, lo que consideran más evidente si se atiende a que la justicia de ejecución penal constituye un sistema nacional, que exige a las instituciones del Estado adecuarse a la satisfacción de los derechos de la persona y no viceversa.⁷

Esta postura me resulta de suma importancia, porque efectivamente existen escenarios que ponen de manifiesto que la norma **N3** puede tornar intrascendente la voluntad del titular del derecho humano, y ello no debe ser compatible con el ejercicio del derecho, desde la perspectiva que corresponde a la materia de los derechos humanos.

Veamos un caso hipotético. Una mujer ha sido sentenciada en el fuero federal por un delito diverso a delincuencia organizada y se le ha impuesto pena de prisión, sin que requiera alguna medida especial de seguridad.

caso no previsto tiene la consecuencia contraria al previsto. 4. Creando una laguna por medio del argumento a contrario. 5. Utilizando la analogía o los principios jurídicos".

⁷ Sarre, Miguel y Manrique, Gerardo, *Sistema de justicia de ejecución penal, Sujetos procesales en torno a la prisión en México*, Tirant Lo Blanch, México, 2018, p. 439.

La persona sentenciada es recluida en el Centro Federal de Readaptación Social número 16 “CPS Femenil Morelos” para cumplir su pena privativa de libertad, pero al tener su domicilio en la ciudad de Durango, manifiesta ante la Jueza de Ejecución su consentimiento expreso, en presencia de su defensora, para ser trasladada a un centro penitenciario más cercano a su domicilio, en concreto, el Centro de Reinserción Social número 1 del Estado de Durango.

La Federación y el Estado de Durango han celebrado un convenio para la reclusión de procesados y sentenciados del fuero federal e internos del fuero común que requieran medidas especiales de seguridad o de vigilancia,⁸ pero en dicho convenio no existe algún compromiso para que la Entidad federativa asuma la reclusión de personas sentenciadas del fuero federal.

Por lo tanto, en ese caso hipotético, la norma **N3** imposibilita la autorización del traslado voluntario, porque no existe el acuerdo entre la Federación con el Estado de Durango, conforme al cual se posibilite la reclusión de la interna en el Centro de Reinserción Social número Uno del Estado.

Además, esa imposibilidad puede mantenerse en forma indefinida, en atención a que el Estado de Durango tiene la potestad de nunca comprometerse a recluir a personas sentenciadas del fuero federal.

Entonces, a final de cuentas, el ejercicio del derecho no depende de la voluntad de la titular del derecho, sino de la voluntad de los gobiernos, quienes serán los que decidan hasta qué grado desean comprometerse con la garantía del derecho humano.

Por supuesto, al caso hipotético que planteo, son aplicables las metodologías correspondientes a la perspectiva de género. Sin embargo, lo que me interesa es visibilizar que existen casos con un elevado riesgo de hacer nugatorio el derecho al centro más cercano al domicilio y, por ende, desnaturalizarlo, al reducir la posibilidad de hacer efectivo este derecho solo cuando exista un convenio administrativo, debido a que, por regla general, las Entidades federativas no han convenido con la Federación la posibilidad de asumir la reclusión de personas sentenciadas del fuero federal.

Aquí cobra importancia la teoría de los derechos humanos, que proporciona bases abstractas para saber cuándo se torna nugatorio o se desnaturaliza un derecho de esta clase.

No desatiendo que existen numerosas corrientes y múltiples discusiones en la materia, que hasta cierto punto influyen en la postura que se adopte sobre el tema. Por eso, tomo en cuenta el iusnaturalismo, el positivismo y el dualismo para tratar de exponer algunas razones que desde mi panorámica justifican adoptar la interpretación estricta del artículo 50, párrafo primero, de la Ley Nacional.

⁸ Diario Oficial de la Federación correspondiente al 7 de septiembre de 2011, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5208294&fecha=07/09/2011

A. Iusnaturalismo

En sus diferentes versiones, el *iusnaturalismo* ha ocupado un lugar preeminente para justificar la fundamentación de los derechos humanos, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial. Los *iusnaturalistas* coinciden en afirmar que existe una juricidad previa al Derecho positivo, pues la propia naturaleza intrínseca de la persona adquiere un gran valor, conforme al cual se justifica la existencia de una serie de derechos naturales. Y estos son propiamente derechos subjetivos, en tanto que la positividad no se entiende como esencial. Por lo tanto, para el *iusnaturalismo*, la positivación se limita a declarar o reconocer derechos ya existentes. La concepción *iusnaturalista* entiende que, como la naturaleza y el valor inherente a la persona no cambian, los derechos naturales son universales en el espacio y en el tiempo, imprescriptibles, inalienables e irrenunciables, de manera que no le son debidos a la persona por cualquier tipo de concesión política de la sociedad o el gobierno.⁹

Una doctrina actual y alternativa al *iusnaturalismo*, es la teoría de los derechos morales. Para esta doctrina, existen derechos morales anteriores al Derecho positivo, de manera que la positivación no crea los derechos, sino que los reconoce y garantiza mediante normas jurídicas. El concepto de derechos morales busca reconocer que hay exigencias humanas que están por encima de las leyes.¹⁰

Desde estas corrientes doctrinales, se sigue que el derecho al centro más cercano al domicilio se encuentra por encima de cualquier cuestión administrativa relacionada con el Federalismo y el principio de distribución de competencias, en atención a una característica de los derechos humanos que vincula a todos los órganos del Estado: la universalidad. Así, el derecho fundamental al centro más cercano al domicilio tiene un ámbito de expansión bastante amplio, que permite la capacidad creativa en la labor de interpretación del órgano jurisdiccional, a fin de alcanzar el ejercicio universal de ese derecho, al margen de ciertos requisitos positivos que son ajenos a la materia de los derechos fundamentales, como lo es la existencia de un acuerdo administrativo.

Los profesores Daniel Vázquez y Sandra Serrano aportan como clave para aterrizar este principio, la centralidad del sujeto de derechos en su

⁹ Amnistía Internacional, "Historia de los derechos humanos: Iusnaturalismo y positivismo", nota disponible en <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/inf-intro3.html>. También, Orozco Henríquez, J. Jesús, "Los derechos humanos y la polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo", en Rolando Tamayo y Salmorán y Enrique Cáceres Nieto (coords), *Teoría del derecho y conceptos dogmáticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, p. 27-28, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/399/3.pdf>. Asimismo, Peces-Barba, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III, Madrid, 1995, p. 25 y 26.

¹⁰ Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*. Ariel, Barcelona, 1997, págs. 234-275. Igualmente, Peces-Barba, Gregorio, *op. cit.*, p.31-35. Además, Pérez Luño, Antonio, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 35.

contexto, esto es, la situación en que se encuentra y sus necesidades específicas, a fin de que los derechos humanos respondan y se adecúen a las demandas y no al contrario. De ahí, si los derechos son universales en tanto deben poder predicarse de todas las personas, entonces deben ser usados de forma tal que sean útiles para proteger a las personas. Por lo tanto, los autores consideran que la interpretación de los derechos humanos debe servir para alcanzar el efecto útil de los derechos humanos.¹¹

Desde un punto de vista práctico, Sandra Serrano y Daniel Vázquez señalan que la universalidad debe permitir la ampliación de los titulares de los derechos y de las circunstancias protegidas por esos derechos. Esto implica que debe mirarse no solo a quienes directamente se busca proteger, sino también a las demás personas, especialmente a las más desprotegidas.¹²

Luego, como el principio de universalidad de los derechos humanos puede servir como un marco conceptual de inclusión de las personas titulares del derecho, los criterios de interpretación y aplicación del derecho al centro más cercano al domicilio deben responder a este principio general, que pretende cubrir a la mayor cantidad de titulares de derechos bajo su protección.

Debo señalar, como lo expuse en el caso hipotético de una mujer privada de la libertad, desde mi panorámica, la interpretación en sentido contrario puede generar la intrascendencia de la voluntad de las personas sentenciadas para el ejercicio del derecho al centro más cercano al domicilio, lo que prácticamente se traduce en quitarles la titularidad de ese derecho.

En esta tesitura, debe recordarse que el artículo 18, párrafo octavo, de la Constitución, destina el derecho al centro más cercano al domicilio a las personas sentenciadas y únicamente exceptúa de la titularidad de ese derecho, a las personas sentenciadas por el delito de delincuencia organizada y que requieran medidas especiales de seguridad.

De este modo, cualquier interpretación del derecho en estudio (incluido el mecanismo para hacerlo efectivo, como lo es el traslado voluntario) debe permitir la inclusión de todas las personas sentenciadas que se encuentran en el supuesto del párrafo octavo del artículo 18 constitucional; a saber, las personas sentenciadas del fuero federal que deseen cumplir la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio, perteneciente a una Entidad federativa.

Sin que los convenios administrativos constituyan una causa suficiente para desproteger a las personas sentenciadas del fuero federal, porque la

¹¹ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica" en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2011, p. 144-147

¹² *Idem*.

propia Constitución delimita a las personas que no se ubican dentro del ámbito de aplicación del derecho al centro más cercano al domicilio, lo que de ninguna manera tiene relación con la existencia o no de un convenio administrativo.

En suma, la construcción del derecho al centro más cercano al domicilio necesariamente debe incorporar a todas las personas sentenciadas por delitos distintos al de delincuencia organizada y aquéllas que no requieran medidas especiales de seguridad, lo que denota la importancia de la interpretación estricta del artículo 50, párrafo primero, de la Ley Nacional.

B. Positivismo

Por otra parte, las tesis positivistas consideran que el único conjunto de normas que tiene carácter jurídico es el Derecho positivo, por lo que la positivización tiene carácter constitutivo. Para muchos positivistas, los derechos naturales o morales no son estrictos derechos subjetivos, pues no tienen valor jurídico por sí mismos y para que lo tengan, deben incorporarse al Derecho positivo. Por consiguiente, el positivismo afirma que el Estado y el Derecho no declaran o reconocen los derechos, sino que los crean, y por lo tanto, se concibe a las personas como titulares de derechos, en tanto y en cuanto el ordenamiento jurídico del Estado lo establece.¹³

No obstante, en sus visiones menos radicales, el positivismo no es indiferente a la ética o a la moral, sino que establece un vínculo atenuado o incluso fuerte hacia ellas, pues el positivismo también busca defender los derechos humanos.¹⁴ Lo que el positivismo jurídico descalifica son tesis centrales del *iusnaturalismo*, en el sentido de que existan derechos naturales o morales que sean estrictamente derechos subjetivos, pues éstos solamente son aquellos que están en las leyes positivas, pero no desatiende que los derechos humanos están ligados a la persona, por su condición misma, y en función de lo anterior, tales derechos se ubican en un sistema global de valores y principios que buscan proteger la dignidad de las personas.

Por tanto, en sus vertientes cognoscitivistas, el positivismo defiende el respeto a la dignidad de las personas, adoptando una visión centrada en las personas y estableciendo un esquema de obligaciones para las instituciones del Estado en relación con los derechos fundamentales, lo cual también proporciona razones para preferir una interpretación estricta del artículo 50, párrafo primero, de la Ley Nacional.

En efecto, respecto a la obligación de respetar, cabe decir que es la más inmediata y básica, en tanto implica no interferir con o poner en peligro

¹³ Amnistía Internacional, *op. cit.* También, Orozco Henríquez, Jesús, *op. cit.*, p. 28-32.

¹⁴ Orozco Henríquez, Jesús, *op. cit.*, p. 29.

los derechos humanos. Se trata de una obligación tendiente a mantener el goce del derecho, por lo que se cumple por parte del Estado mediante abstenciones y se violenta a través de acciones que interfieren en el derecho humano.¹⁵ Entonces, se reconoce que esta obligación va más allá de la simple abstención de lesionar los derechos humanos, pues alcanza la forma en que las normas restringen los derechos, las autoridades las aplican y los jueces deciden sobre esas limitaciones.¹⁶

En el presente análisis, considero que el respeto al derecho al centro más cercano al domicilio involucra la forma en que debe interpretarse el supuesto para que operen los traslados voluntarios, y por lo mismo, es preferible descartar la posibilidad de emplear el argumento en sentido contrario para dotar de sentido y alcance al artículo 50, párrafo primero, de la Ley de Ejecución, porque este tipo de argumento conduce a la restricción del derecho en estudio, al establecer un requisito para que opere el traslado voluntario cuyo cumplimiento corresponde a una facultad potestativa del Poder Ejecutivo de la Federación y de los Estados.

De esta forma, al no utilizar este tipo de argumento, no se interfiere ni pone en peligro el ejercicio del derecho al centro más cercano al domicilio, respetándose así la obligación en comento.

Lo anterior se refuerza con sustento en el criterio de preferencia interpretativa del principio *pro persona*, que permite seleccionar la interpretación que ofrezca una protección más favorable a la persona.¹⁷

En torno a la obligación de garantía, el Estado debe emprender las acciones necesarias para asegurar que todas las personas sujetas a su jurisdicción, estén en condiciones de ejercer y de gozar los derechos humanos.¹⁸

Para cumplir con dicha obligación, en lo que respecta al derecho al centro más cercano al domicilio, es de suma importancia la coordinación interinstitucional prevista en el artículo 7º de la Ley Nacional de Ejecución Penal, conforme a la cual debe existir cooperación con las autoridades penitenciarias y las instituciones que intervienen en la ejecución de las sanciones penales.

En este punto, cobra relevancia la opinión de la Magistrada María Amparo Chong Cuy,¹⁹ quien sostiene que la coordinación entre Federación y estados en materia de traslados voluntarios, visto en clave de derechos, "*podría —o tendría— que empezar a considerarse un auténtico deber positivo*

¹⁵ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos...*, cit., p. 44.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Castilla, Karlos, "El principio pro persona en la administración de justicia", *Revista Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 20, Enero-Junio 2009, p. 72.

¹⁸ Medina, Cecilia, *La convención americana: vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Universidad de Chile, Chile, 2003, p. 16.

¹⁹ "El derecho humano a cumplir las penas de prisión en un lugar cercano al domicilio. Dimensionar la reciente jurisprudencia de la Suprema Corte", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 33, 2012, p. 117.

del Estado, derivado de su obligación de adecuación, respeto y garantía de los derechos del sentenciado". Así, para la Magistrada, la visión organizativa debe ser superada y la variable de fuero (federal o local) pasaría a segundo plano.

Por consiguiente, a partir de este sistema de coordinación y cooperación penitenciaria, es necesario organizar todo el aparato gubernamental, de manera tal que los centros penitenciarios sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio del derecho al centro más cercano al domicilio, con independencia del fuero al que pertenezcan.

Cabe aclarar que el sistema penitenciario federal tiene distintos centros de reclusión a lo largo del país, lo que eventualmente permitiría considerar que sí se cumple con esta obligación.

Sin embargo, la obligación de garantizar un derecho no se satisface con el establecimiento de una cantidad cualquiera de determinadas instalaciones, sino que se requiere que la acción del Estado mexicano cumpla además determinadas características que conforman los elementos básicos o esenciales de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad y adaptabilidad, de acuerdo con los que se haga efectivo el derecho humano involucrado.²⁰

Así, debe tenerse en cuenta que la disponibilidad implica garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho,²¹ por lo que, aun cuando en el sistema penitenciario federal existe un conjunto de centros federales de readaptación social en distintas Entidades federativas; también es cierto que la ubicación geográfica de esos centros no siempre coincide con el lugar más cercano al domicilio de la persona sentenciada, pues existen Entidades federativas en las que no existe un centro federal de readaptación social.

De tal forma, si bien el cumplimiento de la disponibilidad no es sencillo de verificar, pues la evaluación no es dicotómica, también es verdad que es fácilmente observable que existe por lo menos un centro penitenciario del fuero local en cada Entidad federativa.²² Por lo tanto, la disponibilidad mejora sustancialmente con la interpretación estricta del artículo 50, párrafo primero, de la Ley Nacional, mejorando así la efectividad del derecho en estudio, pues se abre la posibilidad de que operen los traslados de personas sentenciadas del fuero federal hacia el centro penitenciario dependiente de la Entidad federativa en donde se ubica su domicilio.

²⁰ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos...*, cit., p. 60.

²¹ *Ibidem*, p. 61.

²² Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2018", México, 2016, consultable en la página: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2018.pdf.

C. Dualismo

Finalmente, atiendo una postura teórica que busca colocarse en una posición intermedia entre el *iusnaturalismo* y el *iuspositivismo*: la teoría dualista de los derechos humanos, formulada por el profesor Gregorio Peces-Barba. De acuerdo con esta corriente, para que los derechos sean considerados auténticos y válidos derechos fundamentales, se necesitan dos requisitos: **1)** Una exigencia ética justificada, tendente a favorecer la autonomía e independencia de la persona, entendida como sujeto moral, esto es, como una persona con capacidad de elección y una vida orientada hacia el logro de planes de vida; y **2)** La positivización de esa exigencia ética.²³

Cuando se incumple el primer requisito, sí habría un derecho, pero este en realidad no puede ser considerado como un auténtico y válido derecho fundamental; mientras tanto, cuando se incumple el segundo requisito, no hay un derecho.

Entonces, desde esta teoría, es necesario entender que la persona sentenciada está dotada de capacidad de elección y libertad moral para el logro de ciertos planes de vida, como lo es cumplir la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio.

En consecuencia, en todo momento es necesario favorecer la autonomía e independencia de la persona sentenciada, en cuanto a la posibilidad de decidir ser trasladado al centro penitenciario más cercano a su domicilio, de manera que debe preferirse, desde mi entendimiento, la interpretación estricta del artículo 50, párrafo primero, de la Ley de Ejecución, pues el argumento en sentido contrario trae consigo escenarios indeseables de sometimiento de la voluntad de la persona sentenciada a la potestad de los gobiernos de la Federación y de las Entidades federativas, con el consecuente incumplimiento a la exigencia ética que justifica el derecho humano a cumplir la pena en el centro más cercano al domicilio.

Por lo expuesto, la interpretación estricta del artículo 50, párrafo primero, de la Ley de Ejecución conduce a que la existencia del acuerdo constituya una propiedad relevante que está correlacionada únicamente con las normas **N1** y **N2**. Por ende, el traslado voluntario dentro de territorio nacional operará cuando exista el acuerdo y en este caso no podrá negarse el traslado si acreditan los supuestos del artículo 18, párrafo octavo, de la Constitución.

De tal manera, en los supuestos en que no exista el acuerdo, la autoridad judicial sí podrá negar el traslado cuando se acrediten los supuestos establecidos en el párrafo octavo del artículo 18 de la Constitución.

²³ Peces-Barba, Gregorio, *op. cit.*, p. 36-58.

En otras palabras, la existencia de un acuerdo actúa a modo de un elemento “facilitador” o “salvaguardia” para que opere el traslado voluntario, al eliminarse la posibilidad de que el órgano jurisdiccional niegue el traslado, una vez que constate la existencia del acuerdo y la acreditación de los supuestos del párrafo octavo del artículo 18 Constitucional; pero no funcionará como un requisito sin el cual, en todos los casos, deba negarse tajantemente el traslado ante la inexistencia del acuerdo.

Esto significa que, al no actualizarse el elemento facilitador relativo a la existencia de un acuerdo, el órgano jurisdiccional está en aptitud de realizar un proceso deliberativo discrecional para verificar si es procedente el traslado voluntario atendiendo a las circunstancias y condiciones del caso concreto, y perfectamente puede llegar a la conclusión de negar el traslado en el supuesto de que tales circunstancias y condiciones resulten desfavorables para la persona sentenciada.

Consecuentemente, la interpretación estricta de las normas **N1** y **N2** genera un efecto útil del derecho humano al centro más cercano al domicilio, de modo que en este trabajo doy preferencia a esta interpretación, permitiendo así que el derecho opere en vía libre.

IV. La vía libre del derecho al centro más cercano al domicilio

Primeramente, debo decir que la vía libre del derecho al centro más cercano al domicilio permite su ejercicio de forma más acorde a la materia de los derechos humanos, pero ello no significa que ese derecho carezca de requisitos, o bien, de algún límite. Sin duda, el derecho al centro más cercano al domicilio se trata de un derecho restringido, no uno incondicional o absoluto.

Para conceptualizar al derecho al centro más cercano al domicilio como un auténtico derecho humano y eliminar, o al menos disminuir, la vacilación que puede producir la irrelevancia de un acuerdo administrativo para el ejercicio de ese derecho, en todo momento debe tratarse de reivindicar la dignidad humana, para lo cual, es necesario tener en cuenta el contexto de la persona privada de la libertad.

Al respecto, cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos examinó el caso de cuatro personas que cumplieron sus penas en el sistema penitenciario federal de Argentina, quienes fueron trasladadas repetidas veces por el Servicio Penitenciario Federal a centros de detención localizados entre 800 y 2000 kilómetros de distancia de sus familiares. Los traslados no fueron objeto de control judicial previo y las víctimas del caso presentaron recursos de *habeas corpus* y solicitudes para regresar

a unidades de detención cercanas a sus familiares, pero dichos recursos fueron todos denegados por las autoridades judiciales internas.²⁴

En ese contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos desarrolló los estándares relativos al derecho a la integridad personal de personas privadas de la libertad, particularmente en lo relativo a que la pena no puede trascender de la persona (artículo 5.3 de la Convención) y a la finalidad esencial de reforma y readaptación del condenado (artículo 5.6 de la Convención); al derecho de no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada o de la familia (artículo 11.2 de la Convención) y al derecho a la familia (artículo 17.1 de la Convención).²⁵

Así, en su jurisprudencia, la Corte Interamericana consideró que el artículo 5.6 de la Convención resulta en el derecho de la persona privada de libertad al máximo contacto posible con su familia, sus representantes y el mundo exterior. De esta manera, la Corte determinó que en la decisión administrativa o judicial que establece el local de cumplimiento de pena o el traslado de la persona privada de libertad, es necesario tener en consideración, entre otros factores:

I) la pena debe tener como objetivo principal la readaptación o reintegración del interno; II) el contacto con la familia y el mundo exterior es fundamental en la rehabilitación social de personas privadas de libertad. Lo anterior incluye el derecho a recibir visitas de familiares y representantes legales; III) la restricción a las visitas puede tener efectos en la integridad personal de la persona privada de libertad y de sus familias; IV) la separación de personas privadas de la libertad de sus familias de forma injustificada, implica una afectación al artículo 17.1 de la Convención y eventualmente también al artículo 11.2; V) en caso de que la transferencia no haya sido solicitada por la persona privada de libertad, se debe, en la medida de lo posible, consultar a éste sobre cada traslado de una prisión a otra, y permitirle oponerse a dicha decisión administrativa y, si fuera el caso, judicialmente.²⁶

Entonces, es importante entender el derecho al centro más cercano al domicilio como la posibilidad de la persona privada de libertad de mantener al máximo sus vínculos familiares, a efecto de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López y otros Vs. Argentina*, Sentencia de 25 de noviembre de 2019, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, pp. 12-18.

²⁵ *Ibidem*, pp. 22-31.

²⁶ *Ibidem*, párr. 118.



1. Requisitos para su ejercicio

De los artículos 18, párrafo octavo, de la Constitucional y 50, párrafo segundo, de la Ley de Ejecución, se obtienen los requisitos que deben ser cumplidos para ejercer el derecho al centro más cercano al domicilio, como son:

- a) Que exista sentencia ejecutoria, mediante la cual se imponga pena de prisión.
- b) Que no se trate de algún delito de delincuencia organizada.
- c) Que no se requieran medidas especiales de seguridad en el internamiento.
- d) Que la persona sentenciada manifieste su consentimiento, en presencia de su defensora, para ser trasladada al —y cumplir la pena de prisión en el— centro penitenciario más cercano a su domicilio.
- e) Que el centro penitenciario de destino sea el más cercano al domicilio de la persona sentenciada.

Ahora bien, entiendo que una de las principales inquietudes en relación con la vía libre del derecho al centro más cercano al domicilio, radica en la idea de que existe un riesgo o peligro de que las personas sentenciadas del fuero federal sean trasladadas e internadas en un centro penitenciario dependiente de una Entidad federativa.

Sin embargo, precisamente en atención al objeto del requisito señalado en el inciso **c**, debe tomarse en consideración si la persona sentenciada representa un riesgo que amerite su reclusión con medidas especiales de seguridad, lo que de acuerdo con la voluntad del Constituyente, expresada en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, de once de diciembre de dos mil siete, que forma parte del proceso que concluyó con el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, se entiende referido a los casos en que la persona que comete un delito que no sea de los previstos para el régimen de delincuencia organizada, tenga la capacidad suficiente para evadirse de la acción de la justicia, para continuar delinquiriendo desde el centro penitenciario o para poner en riesgo al resto de la comunidad penitenciaria, así como cuando exista peligro evidente de terceros hacia el propio interno, como en el caso de exmiembros de instituciones policíacas, entre otras hipótesis.

Así, el contenido del derecho al centro más cercano al domicilio no desconoce el riesgo que presentan algunas personas sentenciadas del fuero federal y, por lo mismo, en caso de que exista la necesidad de adoptar medidas especiales de seguridad, no es dable tener por colmado el requisito



señalado en el inciso **c**, con la consecuente imposibilidad de autorizar el traslado.

Por otra parte, el requisito que identifico con el inciso **e**, es el que permite reivindicar el derecho en estudio. Esto, porque el domicilio no debe ser entendido a partir del concepto utilizado en el derecho privado, como punto de localización de la persona (previo a su internamiento), sino desde una perspectiva amplia y flexible, ya que se trata de defender el contacto de la persona sentenciada con sus familiares, por lo que debe interpretarse como el lugar en el que residen los familiares de la persona privada de la libertad.

Lo anterior permite contextualizar los vínculos familiares de la persona sentenciada, incluidos los que se tengan con personas menores de edad, así como la posibilidad real que la persona interna tiene para recibir las visitas de su familia.

Luego, con este requisito se busca garantizar el máximo contacto posible de la persona sentenciada con su familia. Evidentemente, el cumplimiento de este requisito no es dicotómico, pues la persona juzgadora debe observar discrecionalmente si existe una separación territorial injustificada de la persona sentenciada y su familia, que imposibilite o dificulte las visitas familiares, afectando los derechos a la integridad personal de la persona sentenciada, en lo relativo a que la pena no trascienda de ella misma, a la reinserción social, a no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada o de la familia, al derecho a la familia y a los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Así, el requisito en estudio se cumple cuando es necesario facilitar que la persona sentenciada esté lo más cerca posible de su familia.

Por último, cabe señalar que el cumplimiento de los requisitos anteriores no significa que la autoridad judicial necesariamente deba autorizar el traslado voluntario, pues como lo señalo con anterioridad, en los supuestos en que no exista el acuerdo, se puede negar el traslado aun cuando se acrediten los supuestos establecidos en el párrafo octavo del artículo 18 de la Constitución, lo que se corresponde con los límites propios de los derechos humanos.

Para ejemplificar lo anterior, puede ocurrir que el centro penitenciario más cercano al domicilio de la familia de la persona privada de la libertad tenga sobrepoblación, lo que por sí mismo conduciría a la vulneración del derecho a la integridad física de la persona sentenciada en caso de autorizarse el traslado.

Por lo tanto, en ese supuesto hipotético, me parece que existe un límite para el ejercicio del derecho al centro más cercano al domicilio, que se encuentra establecido por otro derecho humano que tiene un mayor peso en ese contexto.

2. ¿Existe una restricción constitucional al derecho al centro más cercano al domicilio en el artículo 18, párrafo tercero, de la Constitución?

Esta pregunta debe responderse en sentido negativo, porque la disposición del artículo 18, párrafo tercero, de la Constitución, permite obtener una norma facultativa o potestativa dirigida a los gobiernos de la Federación y las Entidades federativas, con base en la cual pueden celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de sus respectivas competencias, extingan las penas en los centros penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

Luego, a nivel constitucional, dichos convenios administrativos no tienen algún vínculo directo y expreso con el derecho al centro más cercano al domicilio, menos aún pueden significar alguna restricción constitucional expresa al ejercicio de ese derecho.

Advierto que esta norma facultativa constituye la primera excepción para que las personas sentenciadas extingan su pena de prisión en un centro penitenciario dependiente de una jurisdicción diversa a la que las sentenció,²⁷ pero no es la única, pues el propio artículo 18 de la Constitución prevé una segunda excepción, en su párrafo octavo, en donde se reconoce el derecho al centro más cercano al domicilio, aunque esta excepción no se rige de acuerdo con el principio de división competencial entre la Federación y las Entidades federativas, sino en virtud de las obligaciones en materia de derechos humanos.

En tal situación, la norma del párrafo tercero del artículo 18 constitucional tiene un carácter independiente y autónomo de la norma del párrafo octavo del mismo artículo, pues cada una de esas normas puede ser aplicada sin necesidad de atender a la otra.

Así, en virtud de ese carácter, tanto el contenido como las restricciones del derecho al centro más cercano al domicilio se contienen de manera suficiente en el párrafo octavo del citado numeral. Tan es así, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado el contenido del derecho al centro más cercano al domicilio solamente a partir del párrafo octavo del artículo 18 constitucional.²⁸

Si bien el legislador establece un vínculo entre el artículo 50, párrafo primero, de la Ley de Ejecución, con el artículo 18, párrafo tercero, de la Constitución, lo cierto es que ese vínculo no tiene un carácter indisoluble, al grado de que sea necesario atender, en todos los casos, a las disposiciones contenidas en ambos párrafos, a fin de obtener una norma completa

²⁷ Sobre la incorporación de esta excepción, véase Del Arenal Urueta, Patricia, "El artículo 18", en José Ramón Cossío Díaz (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tirant lo blanch, México, 2017, p. 422-426.

²⁸ Tesis: P.J. 19/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, libro XIII, octubre de 2012, p. 14.

respecto de la operatividad de los traslados voluntarios y, sobre todo, el ejercicio del derecho humano al centro más cercano al domicilio.

Verdaderamente, el vínculo anterior aplica únicamente a los casos en que exista un acuerdo en el sentido descrito con anterioridad, para efecto de facilitar los traslados voluntarios; empero, en lo casos en que no exista un acuerdo, ese vínculo cede ante el derecho al centro más cercano al domicilio, que por sí mismo justifica la posibilidad de cumplir la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano al domicilio, con independencia del fuero.

En suma, el párrafo octavo del artículo 18 constitucional constituye una norma completa, y no un fragmento de norma, de manera que, por sí solo, es suficiente para dotar de contenido constitucional al derecho al centro más cercano al domicilio.

No obstante, para realizar un estudio más amplio, es pertinente abstraer la literalidad de la norma facultativa prevista en el artículo 18, párrafo tercero, de la Constitución, a fin de atender al Federalismo y al principio de distribución de competencias entre la Federación y las Entidades federativas, lo que se examina en el subtema siguiente.

A. El Federalismo y el principio de división de competencias

El artículo 40 de la Constitución prevé la organización del Estado mexicano en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación.

Sin embargo, la soberanía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las Entidades federativas no tiene un carácter absoluto, pues en todo momento la soberanía de las Entidades federativas está acotada por Constitución federal, de acuerdo con el principio de supremacía normativa. En efecto, del artículo 41 de la propia Constitución se obtiene que, en lo que corresponde a los regímenes interiores establecidos en las Constituciones particulares de cada Estado y la Ciudad de México, en ningún caso se podrá contravenir las estipulaciones de la Constitución federal.

Por otra parte, de los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también se desprenden los principios que establecen la distribución de competencias entre la Federación y las Entidades federativas.

El desarrollo del sistema federal en nuestra Constitución es suficientemente explícito en lo que se refiere a las competencias, pues el texto constitucional dispone qué es lo que les corresponde hacer a los órganos federales, estatales, de la Ciudad de México o de los ayuntamientos, lo que conlleva a que cada uno de los órdenes jurídicos cuente con asignaciones

competenciales propias. La Constitución federal establece una serie de principios que definen facultades atribuidas a la Federación, facultades atribuidas de manera expresa o tácita a las Entidades federativas, facultades implícitas, facultades concurrentes, facultades prohibidas a las Entidades federativas tanto de manera absoluta como relativa y facultades de auxilio.²⁹

Tratándose del sistema penitenciario, el artículo 18, párrafo segundo, de la Constitución federal, dispone lo siguiente:

Artículo 18. [...]

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.

[...]

Como se observa, actualmente la Constitución no prevé de manera expresa el principio de división de competencias entre la Federación y las Entidades federativas en el sistema penitenciario, aunque ello no siempre fue así.

El texto original del artículo 18 constitucional contaba con dos párrafos, de los cuales el segundo establecía que los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

Así, el Constituyente estableció la división competencial del sistema penitenciario, por una parte, el organizado por los Gobiernos de la Federación, y de otra, el organizado por los Gobiernos de los Estados. Esta división significaba que una persona sentenciada necesariamente debía cumplir su pena de prisión en un centro penitenciario dependiente de la jurisdicción que la sentenció, ya sea perteneciente a la Federación o a alguna Entidad federativa, por lo que estos dos órdenes jurídicos, uno federal y otro estatal, tenían un carácter excluyente entre sí.

Posteriormente, el 23 de febrero de 1965, el artículo 18 constitucional fue reformado. El párrafo segundo dispuso que los *"Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente"*.

Esta disposición constitucional mantuvo la diferenciación del sistema penitenciario entre una jurisdicción de la Federación y otra de las Entida-

²⁹ Carbonell, Miguel, "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, 2003, p. 379-396.

des federativas. No obstante, en la misma reforma se adicionó el párrafo tercero, que estableció una excepción a la regla general, en el sentido de que los *"Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal"*.

Después, el 18 de junio de 2008, fue reformado de nuevo el artículo 18 constitucional. En la nueva redacción del párrafo segundo se suprimió la expresión que establecía la regla general de que los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, para quedar como sigue: *"El sistema penitenciario se organizará sobre la base 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"*.

En esta reforma, también se modificó el texto del párrafo tercero del artículo 18 constitucional, para quedar en los términos siguientes: *"La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa"*. Por lo tanto, esta nueva redacción permite la reciprocidad entre los distintos órdenes jurídicos, pues ahora la Federación puede convenir el envío de sus sentenciados a las Entidades federativas y viceversa.

Finalmente, el 19 de enero de 2016, el párrafo tercero del artículo 18 constitucional se modificó solo para incluir a la Ciudad de México, en lugar del Distrito Federal.

Hasta este momento, se advierte que la supresión de la regla general de que los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones, no se traduce en que haya desaparecido en su totalidad la división competencial en el sistema penitenciario, por cuanto a los establecimientos dependientes de la Federación, por una parte, y los establecimientos pertenecientes a alguna Entidad federativa, por otra.

Lo anterior debido a que, primero, esa regla general deriva como consecuencia de la estructura federal del Estado mexicano, de acuerdo con las normas de los artículos 40 y 41, párrafo primero, de la propia Constitución.

Adicionalmente, el Constituyente mantuvo la excepción a esa regla, esto es, la celebración de convenios entre la Federación y los Estados, para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa, por lo que, al mantenerse la excepción a la regla, por vía de consecuencia, la división competencial entre la Federación y las Entidades federativas también continúa operando, pues a ningún fin conduciría mantener una excepción cuando la regla ha dejado de existir.



No obstante, para comprender de mejor manera el Federalismo y la división de competencias en el sistema penitenciario, es necesario tomar en consideración dos avances que estableció el nuevo modelo de ejecución penal y la incorporación expresa de la materia de derechos humanos, a partir de las reformas constitucionales de dieciocho de junio de dos mil ocho y diez de junio de dos mil once.

La primera reforma se refiere a la judicialización de todos los actos de trascendencia jurídica en la etapa de ejecución penal (por supuesto, además del cambio del modelo de "*readaptación social*" por el de "*reinserción social*"). Así, en la actualidad corresponde a los jueces de ejecución determinar el lugar donde las personas sentenciadas deben cumplir la pena de prisión impuesta.

La segunda reforma sitúa a los derechos humanos como una de las bases del sistema penitenciario, por lo que, se insiste, cobra importancia atender a esta materia para entender el derecho al centro más cercano al domicilio.

De este modo, tales modificaciones tienen una trascendencia tal, que significan el rediseño de los modelos penitenciario y de ejecución penal, con las premisas de la intervención de la autoridad judicial en la etapa de ejecución penal y del respeto a los derechos humanos.

Entonces, la supresión de la regla de división competencial en el texto constitucional y la incorporación en éste de la obligación de respetar los derechos humanos, ambos tratándose del sistema penitenciario, así como la judicialización de la etapa de ejecución penal, conducen a que en dicho sistema el Federalismo y el principio de división competencial entre la Federación y las Entidades federativas se diluyan dando paso al ejercicio del derecho al centro más cercano al domicilio, aunque no exista algún acuerdo o convenio administrativo al respecto.

Es decir, el fuero federal y el local ya no se interrelacionan con un carácter excluyente, sino coordinado, al menos tratándose del derecho al centro más cercano al domicilio.

En este punto, es pertinente citar el pronunciamiento sobre clasificación penitenciaria que formuló la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el cual sostiene que la separación entre el fuero federal y local no constituye una categoría de clasificación prevista constitucionalmente.³⁰

En mérito de lo expuesto, la clasificación por fuero para el ejercicio del derecho al centro más cercano al domicilio no constituye un criterio insalvable, de manera que la persona sentenciada no necesariamente debe cumplir su pena de prisión en un centro penitenciario dependiente de la Federación o, en su caso, de la Entidad federativa que la sentenció, en

³⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Clasificación penitenciaria. Pronunciamiento", México, 2016, pp. 9-10, consultable en la página: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160207.pdf.

la medida de que este derecho tiene prevalencia sobre el Federalismo y la división competencial de los centros penitenciarios.

Sobre todo, cuando la soberanía de las Entidades federativas no llega al grado de poder hacer nugatorio el derecho en estudio, pues en ningún caso la soberanía puede vulnerar lo dispuesto en el artículo 18, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Conclusiones

Primera: La existencia de un acuerdo o convenio entre la Federación y la Entidad federativa, mediante el cual se convenga el compromiso de ésta de asumir la reclusión de personas sentenciadas de fuero federal, no constituye un requisito para que opere el traslado voluntario, sino un elemento facilitador para el ejercicio del derecho al centro más cercano al domicilio, que prohíbe al órgano jurisdiccional negar el traslado cuando exista ese acuerdo y se actualice el supuesto del artículo 18, párrafo octavo, de la Constitución.

Segunda: El derecho al centro más cercano al domicilio se encuentra sujeto a los requisitos contenidos en los artículos 18, párrafo octavo, de la Constitución y 50, párrafo segundo, de la Ley Nacional, así como a los límites propios de la materia de derechos humanos, por lo que es factible autorizar el traslado voluntario de personas sentenciadas de un centro penitenciario federal a otro dependiente de una Entidad federativa, aún sin la existencia de un acuerdo entre la Federación y la Entidad federativa, siempre que sea necesario garantizar el máximo contacto de la persona interna con su familia.

Tercera: El artículo 18, párrafo tercero, de la Constitución no prevé una restricción expresa al derecho al centro más cercano al domicilio.

VI. Referencias

a) Bibliográficas

- Alchourrón, Carlos y Bulygin, Eugenio, *Sistemas Normativos Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2012.
- Del Arenal Urueta, Patricia, "El artículo 18", en José Ramón Cossío Díaz (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tirant lo blanch, México, 2017.
- Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*. Ariel, Barcelona, 1997.
- Ezquiaga Ganuzas, Francisco, *La motivación de las decisiones interpretativas electorales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012.
- Medina, Cecilia, *La convención americana: vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Universidad de Chile, Chile, 2003.
- Orozco Henríquez, J. Jesús, "Los derechos humanos y la polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo", en Rolando Tamayo y Salmorán y Enrique Cáceres Nieto (coords), *Teoría del derecho y conceptos dogmáticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, p. 23-40.
- Peces-Barba, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III, Madrid, 1995.
- Pérez Luño, Antonio, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995.
- Sarre, Miguel y Manrique, Gerardo, *Sistema de justicia de ejecución penal, Sujetos procesales en torno a la prisión en México*, Tirant Lo Blanch, México, 2018.
- Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica" en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2011, p. 144-147.
- Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, FLACSO, México, 2013.

b) Hemerográficas

- Carbonell, Miguel, "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, 2003, p. 379-396.
- Castilla, Karlos, "El principio pro persona en la administración de justicia", *Revista Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 20, Enero-Junio 2009, p. 65-83.
- Chong Cuy, María Amparo, "El derecho humano a cumplir las penas de prisión en un lugar cercano al domicilio. Dimensionar la reciente jurisprudencia de la Suprema Corte", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 33, 2012, p. 117.
- Guastini, Riccardo Guastini, "Interpretación y Construcción Jurídica", *Isonomía*, México, núm. 43, octubre 2015, pp. 11-48.

c) Electrónicas

- Amnistía Internacional, "Historia de los derechos humanos: Iusnaturalismo y positivismo", nota disponible en <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/inf-intro3.html>.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Clasificación penitenciaria. Pronunciamiento", México, 2016, consultable en la página: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160207.pdf.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2018", México, 2016, consultable en la página: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2018.pdf.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencias y Datos de Expedientes, consultable en la página: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>.

d) Normativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

REFERENCIAS

Convenio para la reclusión de procesados y sentenciados del fuero federal e internos del fuero común que requieran medidas especiales de seguridad o de vigilancia, que celebran la Secretaría de Seguridad Pública y el Estado de Durango.
Ley Nacional de Ejecución Penal.

e) Jurisprudenciales

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López y otros Vs. Argentina*, Sentencia de 25 de noviembre de 2019, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

Tesis: P./J. 19/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, libro XIII, octubre de 2012, p. 14.