

**AMPARO EN REVISIÓN 140/2020**  
**RECURRENTE Y QUEJOSO: \*\*\*\*\***

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**  
**SECRETARIO: HORACIO VITE TORRES**  
**COLABORÓ: LAURA ITZELL SILVA JARAMILLO**

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia 53/2014 de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”**.

A continuación, se hace público el fragmento del proyecto de sentencia, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

**V. ESTUDIO DE FONDO**

1. **Problemática jurídica a resolver.** En atención a que el Tribunal Colegiado que previno en la revisión reservó jurisdicción a este Alto Tribunal para conocer del tema de constitucionalidad subsistente en torno al primer párrafo del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, corresponde a esta Primera Sala verificar su regularidad constitucional, en función de la siguiente pregunta:

**- ¿Fue correcto que el Quinto Tribunal Unitario del Tercer Circuito declarara la constitucionalidad del artículo 50, párrafo primero de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en el que supedita la procedencia del traslado voluntario a la existencia**

**de un convenio entre los centros penitenciarios de la entidad de origen y la entidad de destino o, en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación?**

2. La respuesta a la pregunta es en sentido **afirmativo**. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los agravios formulados por la parte recurrente son **infundados**, razón por lo que procede confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado.
3. Para corroborar lo anterior es necesario traer a colación lo que dispone el numeral 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal:

**“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.*

*Los traslados voluntarios de las personas privadas de la libertad a otro país operarán cuando exista un tratado internacional en términos de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 18 de la Constitución.”*

4. El recurrente argumenta que la norma impugnada es inconstitucional, porque establece una restricción al pleno goce y ejercicio del derecho

humano a cumplir una pena de prisión en el centro penitenciario más cercano al domicilio de los sentenciados, pues exige para el traslado voluntario, que exista un convenio o acuerdo entre la entidad de origen y la entidad de destino, o en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación; y para ello, remite a lo previsto en el párrafo tercero, del artículo 18 Constitucional.

5. En ese sentido aduce que dicha restricción no se encuentra prevista en el párrafo octavo, del artículo 18 Constitucional, pues solamente existen las limitantes de los casos de “delincuencia organizada” y los que requirieran “medidas especiales de seguridad”. Lo anterior, transgrede en su perjuicio los derechos fundamentales previstos en el primer párrafo, del artículo 1º Constitucional.

6. Afirma el recurrente que la existencia de un convenio entre autoridades administrativas para que los sentenciados gocen del derecho de mérito, es inconstitucional, porque anula su ejercicio o reconocimiento, dado que el cumplimiento de ese requisito no está al alcance del quejoso, pues su voluntad es ajena a la celebración del convenio, por lo que en nada abona para cumplir con el fin de la reinserción social.

7. Asimismo, afirma que el precepto reclamado no precisa en forma clara y concreta, si la finalidad de la restricción es propiciar la reinserción social, o alguna diversa; es decir, no se plasmó lo que se perseguía al limitar o condicionar el traslado de un sentenciado al centro penitenciario más cercano a su domicilio, al hecho de que existiera un convenio entre la entidad de origen y la de destino, o entre la entidad correspondiente y la Federación. Por ende, la norma impugnada no cumple ese parámetro de convencionalidad.

8. Para dar respuesta a los planteamientos anteriores, se retomaran las consideraciones que esta Primera Sala emitió al resolver el amparo en revisión 1081/2019<sup>1</sup>, en el que se analizó la constitucionalidad del precepto legal impugnado.
  
9. En dicho precedente se destacó que esta Primera Sala al resolver la Contradicción de Tesis **57/2018**,<sup>2</sup> precisó que la reforma de los artículos 18 y 21 de la Constitución Federal, publicada el dieciocho de junio de dos mil ocho, en el Diario Oficial de la Federación, así como la diversa que se publicó el diez de junio de dos mil once, de los artículos 18 y 1° Constitucionales,<sup>3</sup> introdujeron el modelo penitenciario de reinserción social y la judicialización del régimen de penas, lo que propició el ejercicio de un verdadero control judicial del sistema penitenciario.

---

<sup>1</sup> Resuelto en sesión de doce agosto de dos mil veinte por unanimidad de votos.

<sup>2</sup> En sesión de diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, bajo la Ponencia del Señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, por mayoría de tres votos, en contra de los emitidos por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho de formular voto particular en cuanto al fondo.

<sup>3</sup> Los cuales en la parte que interesa establecen:

**“Artículo 18.** Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. (...)

*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. (...)*

*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. ( )*

**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. (...)

*La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. (...)*

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

10. Dichas reformas evidenciaron que no sería posible transformar el sistema penitenciario del país, si la ejecución de las penas continuaba bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo, y para lograr esa transformación era necesario reestructurar el sistema, circunscribiendo únicamente la facultad de administrar las prisiones al Poder Ejecutivo, y confiriendo al Poder Judicial la potestad de ejecutar lo juzgado, a través de la creación de la figura de los “jueces de ejecución de sentencias”.
11. Así, la reforma constitucional tiene diversas finalidades, una de ellas consistió en evitar el rompimiento de una secuencia derivada de la propia sentencia, por lo que debía ser el Poder Judicial el que vigilara que la pena se cumpliera estrictamente en la forma como se pronunció en la ejecutoria; terminar con la discrecionalidad de las autoridades administrativas en torno a la ejecución de dichas sanciones; y que el respeto a los derechos humanos fuera una de las bases sobre las que se debe organizar el sistema penitenciario nacional, junto con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.
12. Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, al resolver entre otros, el Amparo en Revisión **151/2011**, del que derivó la jurisprudencia de rubro: “PENAS. SU EJECUCIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL, A PARTIR DEL 19 DE JUNIO DE 2011”, examinó la primera de las reformas, y concluyó que, a partir de su vigencia, todas las cuestiones de trascendencia jurídica que pudieran surgir durante la ejecución de la pena y los aspectos relacionados con los problemas que en su trato cotidianamente reciben los sentenciados, debían quedar bajo la supervisión de la autoridad judicial en materia penal.

13. Asimismo, estableció que cualquier controversia que se suscitara por parte de los sentenciados respecto de dichas cuestiones, su conocimiento y solución correspondería a los jueces; lo que implicó un verdadero cambio fundamental en cuanto a la vía a instar, porque pasó de la administrativa a la penal.
14. Ahora, correspondía a las autoridades judiciales en materia penal, en especial, los jueces de ejecución, tanto en el ámbito federal como local, asegurar el cumplimiento de las penas y controlar las diversas situaciones que podían surgir dentro del centro de reinserción social durante su ejecución, así como las decisiones que sobre dicha ejecución adoptara la administración penitenciaria, velando siempre porque se garanticen y efectivicen los derechos humanos.
15. De igual manera, en la referida Contradicción de Tesis **57/2018**, se destacó que con motivo de las citadas reformas y con el propósito de lograr la unificación de procedimientos y criterios, así como de dotar certeza y seguridad jurídica a los justiciables, el Constituyente otorgó facultades al Congreso de la Unión para crear una legislación única en materia de ejecución penal que reglamentara las reformas constitucionales.
16. En consecuencia, el ocho de octubre de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal.<sup>4</sup> En el inciso c) de dicho precepto, se establecieron facultades legislativas al Congreso de la Unión para

---

<sup>4</sup> “**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI.- Para expedir:

(...)

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

expedir, entre otros ordenamientos legales, la legislación única en materia de ejecución de penas, que debía regir en la República Mexicana, tanto en el orden federal como en el orden común.

17. En suma, la intención del Poder Reformador fue la de constituir un mecanismo constitucional que facultara al Congreso de la Unión para expedir, entre otros ordenamientos, una ley de ejecución de sanciones penales única, aplicable a todo el territorio nacional, reforzando la idea de la seguridad jurídica, de un procedimiento de ejecución de sanciones expedito, eficaz y eficiente, que redujera la confrontación de criterios, que se aplique de manera uniforme en todo el país y en condiciones de igualdad para el sentenciado y demás intervinientes en el procedimiento.
18. Luego, de las razones expuestas por el Constituyente, se evidencia que la finalidad de crear una legislación única en materia de ejecución de penas fue propiciar mayores herramientas que permitieran consolidar la reforma constitucional al sistema de ejecución de sanciones penales, optimizando y potencializando su implementación en los diversos órdenes de gobierno, bajo una óptica de cooperación y coordinación plena entre todas las instancias involucradas en el sistema, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas.
19. Asimismo, porque el federalismo también implicaba la instrumentación eficaz del sistema penitenciario, por lo que una legislación única contribuiría de manera directa a eficientar la responsabilidad otorgada a las entidades federativas y a la federación, respecto de la implementación del sistema de ejecución de sanciones penales.
20. Del mismo modo, resaltó que la nueva ley obedecía al mandato contenido en el Decreto de dieciocho de junio de dos mil ocho, que

reformó la Constitución en materia de justicia penal y seguridad pública. En la cual, se reglamentan los derechos establecidos en los preceptos constitucionales 18 y 21, en la parte relativa a la judicialización de la ejecución penal y al régimen de reinserción social.

21. Además, se indicó que mediante la ley única se buscaba que el Estado asumiera una serie de responsabilidades particulares a fin de que las personas privadas de la libertad, tuvieran las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que no se suspenden ni se restringen, por estar cumpliendo una resolución judicial penal privativa de la libertad, siendo obligación del Estado velar por su respeto y garantía, mientras se encuentren bajo su custodia directa.
22. De igual manera, se indicó que el establecimiento de la Ley de Ejecución garantizaría la seguridad y el adecuado funcionamiento de los centros penitenciarios, así como el cumplimiento de las medidas dictadas por un juez calificado, en irrestricto respeto de los derechos humanos. Lo anterior, en coordinación con autoridades federales, locales y municipales, bajo una administración transparente y eficiente, que contenga medios de prevención y de reinserción social para los sentenciados, sustentado en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, evitando que vuelvan a delinquir.
23. Con base en ello, se propuso la creación de una Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales, que transformara el sistema penitenciario y garantizara la protección de los derechos humanos de los internos. Ley que debía contemplar una delimitación de las funciones de las distintas autoridades que intervienen en la ejecución de las sanciones y en el internamiento preventivo, estableciendo



explícitamente que la imposición de las penas, su modificación y duración fueran competencia exclusiva de la autoridad judicial.

24. Con ello se buscó, en lo que interesa, concretar la figura del juez ejecutor, para clarificar el procedimiento de ejecución de resoluciones condenatorias y la delimitación de reglas para sanciones no privativas de libertad; así como sustraer del Poder Ejecutivo las facultades para administrar la duración de las sentencias, para fortalecer la separación de funciones entre poderes, convirtiendo a las autoridades penitenciarias en auxiliares de los jueces, respecto a las medidas de internamiento que hubiesen ordenado con motivo de la prisión preventiva o de la pena de prisión.
25. Bajo esa tesitura, el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Nacional de Ejecución Penal, que entró en vigor al día siguiente, de conformidad con el artículo Primero Transitorio de dicha norma general.
26. Ahora, del contenido de su artículo 1<sup>o</sup><sup>5</sup>, se evidencia que su objeto es establecer las normas que deben observarse durante el internamiento por prisión preventiva, ejecución de la pena y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; por lo que parte de su finalidad radica en implementar los mecanismos necesarios a través de los cuales, en un marco irrestricto de derechos humanos, se resuelvan las controversias que surgieran con motivo de

---

<sup>5</sup> **“Artículo 1. Objeto de la Ley**

*La presente Ley tiene por objeto:*

*I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;*

*II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y*

*III. Regular los medios para lograr la reinserción social.*

*Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en esta Ley”.*

la prisión preventiva, la ejecución de la sentencia penal o sujeta a medidas de seguridad por delitos del orden común o federal.

27. En efecto, la Ley Nacional de Ejecución Penal, recoge el sistema procesal acusatorio y tiene como propósito, lograr un sistema jurídico uniforme, sobre la base de una política criminal coherente y congruente con las nuevas bases constitucionales, que evite espacios de impunidad y el consecuente descrédito del sistema de ejecución de sanciones y de reinserción social.
28. Por consiguiente, la finalidad de dicha ley es la transformación del sistema penitenciario, entre otros, a través de mecanismos eficientes que logren la reinserción social del sentenciado y la protección de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.
29. Así, conforme a su artículo Primero Transitorio y los numerales 1° y 2°,<sup>6</sup> a partir del diecisiete de junio de dos mil dieciséis, los actos suscitados con relación a cuestiones de internamiento o de ejecución de sentencias de las personas privadas de su libertad, sean procesadas o sentenciadas, se ciñen a las disposiciones de la aludida Ley Nacional de Ejecución Penal, con las excepciones y reglas previstas en su Segundo Transitorio.
30. Del contenido del artículo 2° de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se aprecia que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas

---

<sup>6</sup> **Artículo 2.** *Ámbito de aplicación*

*Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y en esta Ley. (...)*

y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda.

31. Asimismo, que conforme al artículo Tercero Transitorio,<sup>7</sup> del decreto que publicó dicho ordenamiento, se estableció que a partir de su entrada en vigor, quedaban abrogadas la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulaban la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas.
32. También se estableció que los procedimientos que se encontraban en trámite a la entrada en vigor de la ley, debían seguir sustanciándose de conformidad con la legislación aplicable al inicio de los mismos, pero a éstos debían aplicárseles los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal, de acuerdo con el principio *pro persona*, previsto en el ordinal 1º constitucional.
33. Ahora bien, el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que interesa, establece:

**“Artículo 18.**

*[...] 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.*

*[...]*

---

<sup>7</sup> **“Tercero.** A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, quedarán abrogadas la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulan la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas.

Los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente ordenamiento, continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al inicio de los mismos, debiendo aplicar los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la presente Ley, de acuerdo con el principio *pro persona* establecido en el artículo 1o. Constitucional.

A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se derogan todas las disposiciones normativas que contravengan la misma”.

*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 reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad. [...]”.*

34. De lo transcrito, se colige que el precepto constitucional reconoce el derecho fundamental de los sentenciados a compurgar la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio; empero, también precisa que los gobiernos de la Federación y de los Estados, podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos en sus respectivos ámbitos, extingan las penas impuestas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción distinta.
35. Al respecto, cabe destacar que no existen derechos humanos o fundamentales absolutos, porque el párrafo primero del artículo 1º de la Constitución Federal, prevé que pueden restringirse o suspenderse en ciertas condiciones y con determinados requisitos.
36. En esa misma vertiente, el numeral 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé que las restricciones permitidas a los derechos y libertades, no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dicten en razón del interés general y de acuerdo al propósito para el que han sido establecidas.
37. En tales condiciones, para dotar de contenido y alcance al derecho fundamental de los sentenciados a compurgar la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio, es necesario abordar los requisitos o condicionantes para su otorgamiento, así como su configuración legislativa, pues como se dijo, ningún derecho

fundamental es absoluto, y en esa medida, se admiten requisitos o condiciones que provocan que su titular no pueda ejercer válidamente una determinada prerrogativa en ciertas circunstancias. Reconocer, por tanto, que los derechos están sujetos a que se satisfagan ciertos requisitos o condiciones, no significa restarles su máximo valor y relevancia en el ordenamiento jurídico.

38. Conforme al párrafo octavo, del artículo 18 Constitucional, se advierte que el derecho humano en cuestión, se encuentra restringido expresamente, por dos aspectos:

i) Cuando el delito por el que la persona fue sentenciada, se trate de delincuencia organizada; y,

ii) Que la persona interna requiera medidas especiales de seguridad.

39. Cabe destacar que el octavo párrafo del artículo de referencia, tuvo su génesis en la reforma constitucional de catorce de agosto de dos mil uno, en cuya exposición de motivos de siete de diciembre de dos mil, presentada por el Ejecutivo, se propuso lo siguiente:

***“Artículo 18.***

*[...] Los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social [...].”*

40. En la discusión de la Cámara de Diputados de veintiocho de abril de dos mil uno, se puntualizó:

*“[...] y tampoco creo que puedan estar de luto nuestros compañeros indígenas, se añade también un párrafo al artículo 18 para que en materia de readaptación social todos los sentenciados*

*puedan compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a sus domicilios para propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social. Esto como garantía de ellos, pero también de todos los mexicanos. [...]*

41. Artículo constitucional que, como se señaló, se reformó el dieciocho de junio de dos mil dieciocho, y 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, se expuso:

*[...] Centros de alta seguridad para delincuencia organizada y otros internos que requieran seguridad especial*

*Ahora bien, la pena de prisión afecta a uno de los mayores bienes que tiene el ser humano: su libertad. Sin embargo, en ocasiones, el ciudadano que viola la ley debe ser sancionado restringiéndole ese preciado bien. Los penales de máxima seguridad deben estar reservados para aquellos procesados o sentenciados por delincuencia organizada y otros internos que requieran medidas especiales de seguridad. Con este último supuesto, nos referimos a los casos en que el delito no sea de los previstos para el régimen de delincuencia organizada, pero que tal medida pueda justificarse dada la capacidad del interno para evadirse de la acción de la justicia o para seguir delinquirando desde los centros penitenciarios, así como cuando exista peligro evidente de terceros hacia el propio interno -como en el caso de ex miembros de instituciones policíacas- o que haya una afectación psicológica que pueda poner en riesgo al resto de la comunidad penitenciaria, entre otros supuestos.*

*Excepción en casos de delincuencia organizada*

*Se juzga conveniente prohibir que los indiciados y sentenciados por delitos de delincuencia organizada puedan compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, y por otra parte, que se destinen centros de reclusión especiales para estos mismos internos. De igual manera, es acertado avalar restricciones a las comunicaciones de estos internos con terceros, salvo con su defensor, e imponerles medidas de vigilancia especial, dada su alta peligrosidad. [...]*

42. En ese sentido, las restricciones en estudio no pueden ser cuestionadas, porque están establecidas en el propio texto constitucional.
43. Ahora bien, con relación a la porción normativa “...en los casos y condiciones que establezca la ley... en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio...”, que marcan los alcances del derecho en cuestión, el Tribunal Pleno, al resolver entre otros, el Amparo en Revisión **151/2011**, refirió:

*“[...] En cuanto a que, el precepto constitucional en comento establece que al conceder ese derecho, éste quedará sujeto a los casos y condiciones que el legislador secundario federal o local que, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales establezca a través de ordenamientos formal y materialmente legislativos, ello está reflejando que se trata de un derecho limitado, restringido, no de un derecho incondicional o absoluto.*

*Si ello es así, entonces el legislador secundario, en cumplimiento del mandato constitucional, goza de la más amplia libertad de configuración de las hipótesis normativas, relacionadas con la determinación de los requisitos y condiciones, a fin de que el sentenciado pueda alcanzar y gozar de dicho beneficio, con la única limitante de no hacer nugatorio el ejercicio o el reconocimiento de tal prerrogativa.*

*Entonces, es a los órganos legislativos constitucionalmente competentes, por el principio de reserva de ley, a quienes corresponde, a fin de que los sentenciados puedan purgar sus penas en los centros penitenciarios cercanos a su domicilio, ponderar e instituir, de forma abstracta, las condiciones que los individuos deben satisfacer para gozar del derecho relativo, así como las circunstancias y los casos en que lo podrán hacer, siempre y cuando dicha disposición sea válida, lo que implica que, además de estar expresamente prevista en la Constitución como tal, sea idónea, necesaria y proporcional en relación con el fin que persigue, pues sólo así se evita cualquier pretensión del legislador ordinario de hacer nugatorio un derecho constitucionalmente reconocido. Ello, independientemente de que en su momento se permita al afectado ejercer su garantía de audiencia ante la*

*autoridad judicial correspondiente, que determine el lugar en donde deba purgar la condena privativa de libertad impuesta en un proceso penal [...]”.*

44. Así, el derecho a compurgar la pena de prisión en lugar cercano al domicilio del sentenciado, se materializará en los casos y condiciones que establezca la ley. Por tanto, el derecho fundamental en estudio se encuentra sujeto a los casos y condiciones que el legislador secundario establezca a través de ordenamientos formal y materialmente legislativos; es decir, se trata de un **derecho restringido**, no de uno incondicional o absoluto.
45. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el legislador secundario posee la más amplia libertad de configuración de las hipótesis normativas, a fin de que la persona sentenciada pueda alcanzar y gozar de ese derecho, con la única limitante de no hacer nugatorio el ejercicio o el reconocimiento de tal prerrogativa.
46. En otro orden de ideas, la Ley Nacional de Ejecución Penal contempla los siguientes tipos de traslados:

<p>a) <b><u>Voluntarios.</u></b></p>	<p>⇒ Se actualizan cuando existe el interés de la persona recluida –con la asistencia de un defensor– de ser trasladado a un centro de reclusión diverso.</p> <p>⇒ La petición la resolverá la autoridad jurisdiccional, quien verificará que se cumplan con los requisitos legales y constitucionales para su autorización</p>
<p>b) Involuntarios.</p>	



	<p>⇒ Son instaurados previamente por la autoridad penitenciaria ante un juez de ejecución o de control, según sea el caso, con el fin de que en audiencia pública se decida sobre la legalidad del traslado.</p> <p>⇒ En contra de la determinación jurisdiccional que se emita, procede el recurso de apelación.<sup>8</sup></p>
c) Urgentes.	<p>⇒ Se emite por medio de resolución administrativa, cuando se trate de casos de delincuencia organizada; que esté en riesgo la integridad y la salud de la persona privada de la libertad o esté en riesgo la seguridad o gobernabilidad del centro penitenciario.</p> <p>⇒ La autoridad penitenciaria deberá notificar a la autoridad jurisdiccional, dentro de las veinticuatro horas posteriores al traslado, para que en un plazo de cuarenta y ocho horas resuelva sobre la legalidad de la medida; y la determinación judicial que califique la legalidad del traslado, es impugnabile a través de recurso de apelación.</p> <p>⇒ En caso de que la autoridad jurisdiccional sea omisa en resolver a la brevedad sobre la legalidad del traslado, será procedente la controversia judicial en contra de la determinación administrativa.<sup>9</sup></p>

<sup>8</sup> **Artículo 51. Traslados involuntarios**

*El traslado involuntario de las personas privadas de la libertad procesadas o sentenciadas deberá ser autorizado previamente en audiencia pública por el Juez de Control o de Ejecución, en su caso. Dicha resolución podrá ser impugnada a través del recurso de apelación.*

*En audiencia ante el Juez de Ejecución se podrá solicitar el traslado. La Autoridad Penitenciaria podrá solicitar el traslado involuntario en casos de emergencia por cualquier medio.*

*En el caso de las personas sujetas a prisión preventiva, el traslado podrá realizarse a petición del Ministerio Público ante el Juez de Control, en términos de lo establecido en el Código.”*

<sup>9</sup> **Artículo 52. Excepción al Traslado voluntario**

*La Autoridad Penitenciaria, como caso de excepción a lo dispuesto en el artículo 50, podrá ordenar y ejecutar el traslado de personas privadas de la libertad, mediante resolución administrativa con el*

47. En ese contexto, la Ley Nacional de Ejecución Penal, en su artículo 50, se refiere a los traslados voluntarios, en los siguientes términos:

**“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.*

*Los traslados voluntarios de las personas privadas de la libertad a otro país operarán cuando exista un tratado internacional en términos de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 18 de la Constitución”.*

48. Así, la norma secundaria reconoce al principio de judicialización en etapa de ejecución de penas, previsto en el artículo 21 Constitucional, porque establece que el Juez de Ejecución requerirá el consentimiento a la defensa del sentenciado para que se atienda la petición de éste último de ser trasladado a diverso centro penitenciario.

---

*único requisito de notificar al juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes de realizado el traslado, en los siguientes supuestos:*

*I. En casos de delincuencia organizada y medidas especiales de seguridad;*

*II. En casos de riesgo objetivo para la integridad y la salud de la persona privada de su libertad, y*

*III. En caso de que se ponga en riesgo la seguridad o gobernabilidad del Centro Penitenciario.*

*En todos los supuestos de excepción a los traslados sin autorización previa, el juez tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación para calificar la legalidad de la determinación administrativa de traslado. En contra de la resolución judicial se podrá interponer el recurso de apelación en los términos previstos en esta Ley.*

*En caso que dentro del plazo establecido, la autoridad jurisdiccional no se pronuncie respecto de la legalidad del acto, la persona privada de la libertad podrá interponer una controversia judicial contra la determinación administrativa”.*

49. Igualmente, establece los lineamientos para que se materialicen esos traslados, pero a partir de 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.
50. Ello, en congruencia con la facultad que el párrafo tercero, del artículo 18 Constitucional, les otorga a los gobiernos de la Federación y de los Estados, para que celebren convenios, a efecto de que los sentenciados por delitos en sus respectivos ámbitos, extingan las penas impuestas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción distinta, con el fin de instrumentar ese derecho de los sentenciados.
51. Así, uno de los requisitos a cumplir para materializar el traslado voluntario de un sentenciado, de un centro penitenciario a otro, consiste 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, en términos del párrafo tercero, del artículo 18 constitucional.
52. En consecuencia, queda de manifiesto que el párrafo primero, del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, si bien es cierto que condiciona el derecho fundamental a compurgar la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano al domicilio del sentenciado en los términos que lo consideró el quejoso y recurrente; sin embargo también es verdad que esa limitación deriva de la reserva de ley que la propia Constitución le otorgó al legislador Federal para establecer, en ejercicio pleno de libertad de configuración legislativa, los requisitos y condiciones –en este caso a través de la Ley Nacional de Ejecución

Penal-, para que los sentenciados pudieran alcanzar o gozar de ese derecho.

53. Así, contrario a lo que planteó la parte quejosa y aquí recurrente, la condición de existencia de un acuerdo o convenio entre la entidad de origen y la entidad de destino o en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación, para los efectos del traslado de un interno al centro penitenciario más cercano a su domicilio, en los términos que se establece en el párrafo primero, del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, no resulta contraria al artículo 18 constitucional, porque si bien es verdad que no se encuentra expresamente reconocida en el mismo; no es menos cierto que se establece en la ley secundaria, derivado del ejercicio de la libre configuración legislativa que el propio precepto constitucional reservó al legislador federal, para establecer los requisitos necesarios y condiciones de procedencia del citado beneficio, al no tratarse de un derecho incondicional o absoluto para los sentenciados.
  
54. En ese orden de ideas, el derecho fundamental de los sentenciados por delitos distintos a los de delincuencia organizada y que no requieren medidas especiales de seguridad, de cumplir la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio, consagrado en el artículo 18 constitucional, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social; al no tratarse de un derecho absoluto, está sujeto a las condiciones, modalidades y circunstancias que establezca, en este caso, el artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

55. Ahora, esta Primera Sala no soslaya la existencia del Principio 20, del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión,<sup>10</sup> que dispone:

*“Principio 20*

*Si lo solicita la persona detenida o presa, será mantenida **en lo posible** en un lugar de detención o prisión situado a una distancia razonable de su lugar de residencia habitual”.*

56. Así como a la Regla 59, de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), que señala:

*“Regla 59*

***En la medida de lo posible**, los reclusos serán internados en establecimientos penitenciarios cercanos a su hogar o a su lugar de reinserción social”.*<sup>11</sup>

57. Empero, dichos dispositivos internacionales, corroboran lo que se ha establecido en esta ejecutoria, en cuanto a que el derecho fundamental a compurgar la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano al domicilio del sentenciado, no es absoluto, pues no sólo no determinan su obligatoriedad, sino que incluso establecen que la procedencia de ese derecho, sólo será en la medida de que ello sea posible.

58. Sin que sea óbice que el quejoso pretenda armonizar esos dispositivos, conforme a lo que dispone el 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que precisa:

*“Artículo 30. Alcance de las Restricciones*

*Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se*

---

<sup>10</sup> Proclamado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 43/173.

<sup>11</sup>[https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-S-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf)

*dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.*

59. Pues en el mismo se hace referencia expresa a la permisión de restringir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la propia Convención Americana, cuando esa afectación sea conforme a leyes que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el que fueron establecidas.
60. Así. para detectar la inconstitucionalidad de normas generales cuando intervienen con algún derecho fundamental, esta Primera Sala, ha establecido una doctrina sobre el modo de llevar a cabo el examen de proporcionalidad, en sentido amplio,<sup>12</sup> a través del desarrollo de cuatro etapas de examen:
61. La primera, consiste en identificar una finalidad constitucionalmente válida, o sea, que los fines que persigue el legislador con la medida involucren valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir, como es el caso de los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales.
62. La segunda etapa, consiste en la idoneidad de la medida, y se traduce en identificar en ella una tendencia hacia el fin constitucionalmente válido. Por tanto, para su estudio es necesario verificar que la medida impugnada tienda a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En ese sentido, el examen de idoneidad presupone la

---

<sup>12</sup> Es ilustrativa, la tesis de rubro: “TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL”.

**Datos de identificación:** Tesis número 1a. CCLXIII/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 915.

existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.<sup>13</sup>

63. La tercera etapa, consiste en la necesidad de la medida, que implica examinar si respecto de ella, no existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen, pero además, que las alternativas importen una intervención de menor intensidad al derecho fundamental que se afronta.<sup>14</sup>
64. Y la cuarta etapa, consiste en examinar la proporcionalidad en sentido estricto, o sea, que al efectuar un balance o ponderación entre los principios que se enfrentan en el caso, el resultado permita afirmar que el grado de intervención en el derecho fundamental que se afronta, sea menor respecto del grado de realización del derecho fundamental o fin constitucionalmente válido que se persigue con la medida.<sup>15</sup>
65. Lineamientos al tenor de los cuales, que se debe verificar que la libertad configurativa que ejerció el legislador en la creación del requisito a que se refiere el primer párrafo, del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, consistente en la existencia de un convenio o acuerdo, entre la entidad de origen y la entidad de destino, o en su caso, entre la

---

<sup>13</sup> Etapa que se desprende de la tesis aislada, de rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA".

**Datos de identificación:** Tesis aislada de rubro: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA". número CCLXVIII/2016 (10ª.), consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, noviembre de 2016, página: 911.

<sup>14</sup> Es ilustrativa la tesis aislada de rubro: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA".

**Datos de identificación:** Tesis número 1a. CCLXX/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 914.

<sup>15</sup> Es ilustrativa, la tesis aislada de rubro: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA".

**Datos de identificación:** Tesis número 1a. CCLXXII/2016 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 894.

entidad correspondiente y la federación, no termine por hacer nugatorio el propio derecho fundamental de los sentenciados.

66. Es decir, que dicho requisito cumpla con los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, a efecto de lograr la reinserción social de los sentenciados, como el fin que se persigue.
67. En los conceptos de violación y sus agravios, el quejoso afirmó que el primer párrafo, del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, es inconstitucional, porque al requerir la existencia de un convenio o acuerdo entre la entidad de origen y la entidad de destino, o en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación, restringe su derecho a compurgar su pena de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio, aunado a que no se justifica la finalidad de la restricción, la cual no es idónea ni necesaria.
68. Al respecto, la **finalidad** perseguida por el legislador con la adopción de la medida impugnada, se enunció en su proceso legislativo; es decir, en la exposición de motivos de la Ley Nacional de Ejecución Penal, de veintiséis de julio de dos mil trece, que presentó el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en la que se precisó:

*“Competencia en el caso de traslados*

*La presente iniciativa establece las reglas para que, cuando las personas privadas de la libertad sean trasladadas por virtud de dichos **convenios**, los tribunales competentes sobre las autoridades penitenciarias receptoras ejerzan su jurisdicción en aspectos relacionados con las condiciones penitenciarias dignas y seguras de las personas privadas de la libertad trasladadas a estos centros, así como con la duración de la pena impuesta para ellas.*

***Lo anterior es una consecuencia natural de la disposición constitucional que faculta para la celebración de dichos***



**convenios**, puesto que estos serían inviables si las y los jueces competentes en el lugar de origen mantuviesen su jurisdicción *longa manu* respecto de las personas privadas de la libertad que hubiesen sido trasladadas. Surge entonces la necesidad de establecer, a través de la ley propuesta, los cimientos para la celebración de protocolos adicionales a dichos convenios, por medio de los cuales se homogenice la legislación sobre la pena de prisión, de acuerdo con las bases constitucionales aquí establecidas, con el objetivo de que la norma aplicable en las distintas jurisdicciones sea la misma y se otorgue certeza jurídica a todas las personas sentenciadas.

De esta manera se evita el contrasentido que se presenta cuando dos personas privadas de la libertad en el mismo centro federal, provenientes de entidades distintas, cumplen su pena a distinto paso.

*Coordinación entre las autoridades federales y las locales.*

La operación de los convenios previstos en el artículo 18 constitucional, en donde se pretende que las personas sentenciadas por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa, exige que se establezcan las reglas en la ley, para así resolver la competencia de las y los jueces de ejecución en estos supuestos”.

69. Como se observa, la existencia del convenio pretende organizar la competencia del Juzgador, a efecto de que se pueda materializar el traslado; el cual, es una consecuencia que deriva del propio texto constitucional.
70. Por tanto, el convenio a que se refiere la norma impugnada, tiene una finalidad constitucionalmente legítima, consistente en efectivizar que, mediante el traslado voluntario, el sentenciado pueda compurgar la pena de prisión condigna, en el centro penitenciario más cercano a su domicilio. Y, en todo caso, el Juzgador deberá verificar la viabilidad de dicho traslado. Lo que además conlleva la idea de la reinserción social, entendida como la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras

el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.<sup>16</sup>

71. La existencia de un convenio o acuerdo, entre la entidad de origen y la entidad de destino, o en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación, contrario a lo que afirma el recurrente, **es idónea**, porque permite al Juzgador analizar la procedencia del traslado voluntario, pues no basta con que el sentenciado lo solicite, ya que será necesario conocer las condiciones particulares del centro de readaptación al que se pide se envíe, pues se puede dar el supuesto de que por cuestiones de seguridad en las prisiones, no admita a internos de diversos centros penitenciarios. Y, sin la existencia del convenio, no se podría conocer las condiciones del respectivo centro penitenciario.
  
72. En relación con la **necesidad** de la medida, en sentido adverso a lo que alega el inconforme, no se aprecia que existan otros medios que puedan resultar igualmente idóneos para lograr el fin perseguido; máxime que como se puntualizó, no se trata de una restricción que haga nugatorio el derecho del quejoso a compurgar la pena de prisión en el centro penitenciario cercano a su domicilio, pues se trata de un requisito al que, entre otros, deberá atender el Juzgador, a efecto de dilucidar sobre el otorgamiento del traslado.
  
73. En cuanto a la **proporcionalidad** de la medida, si bien se impone la carga al sentenciado de exhibir el citado acuerdo o convenio, de la lectura del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se observa que “el juez de ejecución requerirá su consentimiento expreso en presencia de la persona que sea su defensora”; entonces, el

---

<sup>16</sup> Artículo 3 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

sentenciado cuenta con un defensor, quien en su caso podrá presentar el convenio o acuerdo de referencia. Por ello, no representa una medida excesiva o gravosa para el sentenciado.

74. Lo que revela que la exhibición del citado acuerdo, puede calificarse como de **baja** intensidad; con respecto al grado de **realización (medio)** del derecho del sentenciado a cumplir la pena de prisión en un centro penitenciario cercano a su domicilio. De ahí que la medida impugnada sea proporcional en sentido estricto.
75. Así, la exigencia del correspondiente convenio, pese a que limita o condiciona el derecho fundamental del quejoso a cumplir su pena de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio, no nulifica o restringe ese derecho.
76. Y tampoco asiste razón al quejoso y recurrente, al considerar que el párrafo primero, del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, vulnera el derecho fundamental a la no discriminación, que se prevé en el párrafo primero, del artículo 1º constitucional, pues no permite recibir **un trato igualitario** con el resto de la población penitenciaria.
77. En efecto, esta Suprema Corte ha reconocido que el principio de igualdad se encuentra contenido en el artículo 1º constitucional, a través de la prohibición de discriminación.<sup>17</sup> Principio que igualmente se reconoce en el orden jurídico internacional, en los artículos 1 y 2 de la

---

<sup>17</sup> **“Artículo 1º (...)**

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.*

Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>18</sup> en los artículos 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;<sup>19</sup> y por cuanto hace al sistema convencional interamericano, destacan el preámbulo y artículo II, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>20</sup> y los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>21</sup>

78. En cuanto al principio de igualdad y no discriminación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que “[l]a noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona”.<sup>22</sup> Así, ha sostenido que “resulta incompatible con la dignidad humana toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por

---

<sup>18</sup> **Artículo 1.** *Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.*

**Artículo 2.** *Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.*

<sup>19</sup> **Artículo 2. 1.** *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

**Artículo 3.** *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.*

**Artículo 26.** *Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.*

<sup>20</sup> **Preámbulo.** *Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros.*  
**Artículo II.** *Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”.*

<sup>21</sup> **Artículo 1.** *Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

**Artículo 24.** *Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.*

<sup>22</sup> Opinión Consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párrafo 55.

considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad”.<sup>23</sup>

79. Con todo, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado en diversas ocasiones, que “no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana”.<sup>24</sup>
80. En ese mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos, basándose en “los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos”, ha sostenido que sólo es discriminatoria una distinción cuando “carece de justificación objetiva y razonable”.<sup>25</sup>
81. De manera similar, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resaltado que el principio de igualdad permea todo el sistema jurídico y que, de esa manera, resulta incompatible con la Constitución cualquier situación que trate con privilegios a cualquier grupo o que, a la inversa, discrimine a otro grupo de personas.<sup>26</sup>
82. Así, este Alto Tribunal ha señalado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Al respecto, esta Corte ha referido que la **distinción** y la **discriminación** son términos jurídicamente diferentes: la primera constituye una diferencia

---

<sup>23</sup> *Ídem.*

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> Eur. Court H.R., Case of Willis v. The United Kingdom, Judgment of 11 June, 2002, para. 39; Eur. Court H.R., Case of Wessels-Bergervoet v. The Netherlands, Judgment of 4th June, 2002, para. 42; Eur. Court H.R., Case of Petrovic v. Austria, Judgment of 27th of March, 1998, Reports 1998-II, para. 30; Eur. Court H.R., Case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” v. Belgium, Judgment of 23rd July 1968, Series A, 1968, para. 34.

<sup>26</sup> Jurisprudencia de rubro: “PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL”, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, número P./J. 9/2016 (10a.), página 112, materia constitucional.

razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.<sup>27</sup> Por tanto, un trato será discriminatorio siempre que la distinción se encuentre injustificada, o en otras palabras, si carece de una razón válida desde el punto de vista constitucional.<sup>28</sup>

83. De manera que, cuando el principio de igualdad se materializa en el contenido o en la aplicación de una ley, se le denomina “**igualdad ante la ley**”. Vertiente que se encuentra expresamente prevista en el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos,<sup>29</sup> y comporta un mandato dirigido al legislador que ordena “*el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos*”.<sup>30</sup> En esa línea, esta Suprema Corte ha señalado que la *discriminación normativa* se actualiza cuando *dos supuestos de hecho equivalentes* son regulados de forma *desigual* sin que exista una *justificación razonable* para otorgar ese trato diferenciado.<sup>31</sup>

84. Entre las múltiples formas en que puede manifestarse la discriminación normativa, las más comunes son la exclusión tácita y la diferenciación expresa.<sup>32</sup> Como su nombre lo indica, la *discriminación por exclusión tácita* de un beneficio, tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa, lo que suele

---

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Jurisprudencia de rubro: “CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO”, Semanario Judicial de la Federación, Libro XXV, diciembre de 2015, Tomo I, número 1.a J.87/2015 (10ª), página 109, materia constitucional.

<sup>29</sup> “**Artículo 24.** *Igualdad ante la ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.*”

<sup>30</sup> Acción de Inconstitucionalidad **61/2016**.

<sup>31</sup> González Beilfuss, Markus, Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa, Madrid, CEPC, 2000, pág. 24.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pág. 29-30.

ocurrir cuando se establece a un determinado colectivo como destinatario de un régimen jurídico, sin hacer mención alguna de otro colectivo que se encuentra en una situación equivalente.

85. En cambio, la *discriminación por diferenciación expresa*, ocurre cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes. En este segundo caso, la exclusión es totalmente explícita, toda vez que el legislador crea un régimen jurídico distinto para ese supuesto de hecho o situación equivalente. De esta manera, quien aduce el carácter discriminatorio de una diferenciación expresa busca quedar comprendido en el régimen jurídico del que es excluido, y en consecuencia, que no se le aplique el régimen jurídico creado para su situación.
86. Así, para examinar violaciones al principio de igualdad debe comprobarse, en primer lugar, que efectivamente el legislador estableció una distinción en la ley, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. En segundo lugar, una vez comprobado que existe tal distinción, es necesario establecer si esta se encuentra justificada. Dicha justificación entre las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios, se determina a partir de un análisis de la *razonabilidad* de la medida,<sup>33</sup> también entendido como **test de igualdad**.
87. Tal y como lo ha sostenido esta Suprema Corte en diversas ocasiones, el **test ordinario de igualdad** consiste en establecer la legitimidad del fin, debiendo ser la medida, además, adecuada para alcanzar el resultado buscado. En ese análisis, el juzgador se limita a determinar si

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, pág. 37.

existe una relación racional entre el medio elegido por el legislador y el fin que se persigue con la medida.<sup>34</sup>

88. Sin embargo, este Alto Tribunal también ha resaltado que cuando la distinción se apoya en una “categoría sospechosa”, el test ordinario de igualdad no es suficiente, por lo que resulta necesario efectuar un **test estricto**.<sup>35</sup> En estos casos, el juez constitucional deberá aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación; sometiendo la labor del legislador a un escrutinio

---

<sup>34</sup> En la doctrina norteamericana se identifica a este test como rational basis review. Sullivan M. Kathleen y Gerald Gunther, *Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 2010, pág. 500.

<sup>35</sup> Véase:

Tesis aislada de rubro: “IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA”, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, junio de 2008, página: 440, número 2a. LXXXIV/2008, materia constitucional.

Tesis aislada de rubro: “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD”, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, junio de 2008, página 439, número 2a. LXXXV/2008, Materia constitucional.

Jurisprudencia de rubro: “MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS”, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXX, diciembre de 2009, página 1255, número P./J. 120/2009, materia constitucional.

Tesis aislada de rubro: “PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO”, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII, septiembre de 2010, página 185, materia constitucional.

Tesis aislada de rubro: “PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS”, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXII, septiembre de 2010, página 183, número 1a. CIV/2010, materia constitucional.

Jurisprudencia de rubro: “IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA”, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, abril de 2010, página 427, número 2a./J. 42/2010, materia constitucional.

Tesis aislada de rubro: “MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)”, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, agosto de 2011, página 873, número P. XXIV/2011, materia constitucional.

Tesis aislada de rubro: “CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO”, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIV, agosto de 2011, página 24, número P. VII/2011, materia constitucional.

Jurisprudencia de rubro: “ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN”, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIV, agosto de 2011, página: 5, número P./J. 28/2011, materia constitucional.



especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.<sup>36</sup>

89. De acuerdo con el criterio de este Alto Tribunal, una distinción está basada en una “*categoría sospechosa*”, cuando se apoya en uno de los criterios enunciados en el último párrafo, del artículo 1º constitucional, a saber: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil “*o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*”.
90. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que la utilización de estas categorías debe analizarse con mayor rigor porque sobre ellas pesa una *sospecha* de inconstitucionalidad. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.<sup>37</sup> Por tanto, es importante mencionar que la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.
91. En resumen, la aplicación del test de igualdad supone: 1) determinar si existe una distinción, 2) elegir el nivel de escrutinio que debe aplicarse

---

<sup>36</sup> Jurisprudencia de rubro: “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, abril de 2008, número 1a./J. 37/2008, página 175, materia constitucional.

<sup>37</sup> Ferreres Comella, Víctor, Justicia constitucional y democracia, 2ª ed., Madrid, CEPC, 2007, pág. 220-243.

para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario, y 3) desarrollar cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido.

92. En el caso, el quejoso se duele de que el primer párrafo, del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, vulnera el artículo 1º constitucional, en razón de que restringe su derecho a recibir un trato igualitario con el resto de la población penitenciaria, en tanto que no le permite compurgar la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio; ya que ese derecho se encuentra supeditado a la existencia de un acuerdo o convenio entre la entidad de origen y la entidad de destino o en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación.
93. Sin embargo, como se precisó, el derecho humano respecto a compurgar la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano al domicilio del sentenciado, es un requisito o condición, a virtud de una reserva concedida al legislador; así, podrá disfrutar de ese derecho, todo interno que se ubique dentro de los parámetros que el propio legislador dispuso, entre ellos, la existencia del citado acuerdo o convenio, y no podrán gozar de ese beneficio, todos aquellos internos que no reúnan los correspondientes requisitos legales.
94. Por tanto, la norma reclamada no vulnera el artículo 1º constitucional, pues no se observa que establezca un tratado diferenciado.
95. En conclusión, el quejoso se duele de que el primer párrafo del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal vulnera lo contemplado en los numerales 1º y 18 de la Constitución Política, en tanto que no le permite compurgar la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio; ya que ese derecho se encuentra supeditado a

la existencia de un acuerdo o convenio entre la entidad de origen y la entidad de destino o en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación.

96. Empero, como se precisó, la condición de existencia del mencionado acuerdo, para los efectos del traslado de un interno al centro penitenciario más cercano a su domicilio, en los términos que se establece en el artículo impugnado, no resulta contraria a los artículos 1º y 18 Constitucionales, porque si bien no se encuentra expresamente reconocida en los mismos, no es menos cierto que se establece en la ley secundaria, derivado del ejercicio de la libre configuración legislativa que el propio precepto constitucional reservó al legislador federal, para establecer los requisitos necesarios y condiciones de procedencia del citado beneficio, al no tratarse de un derecho incondicional o absoluto para los sentenciados. Por tanto, esta Primera Sala determina que la norma reclamada es constitucional.
97. En ese contexto, es igualmente infundado el motivo de agravio donde el recurrente afirma que la norma impugnada contraviene el derecho de igualdad jurídica, porque la celebración de los convenios no depende de él sino de una autoridad administrativa que no está obligada a celebrarlos y contra esa omisión no cuenta con recurso alguno.
98. Se afirma lo anterior, en la medida de que como ya ha dejado establecido en esta ejecutoria el derecho de purgar la pena de prisión impuesta en un centro de reclusión cercano a su domicilio, no es un derecho absoluto, y por tanto la celebración de convenios entre estados y entre estos y la Federación, se verificarán cuando se considere que existen las condiciones de seguridad en sus respectivos centros de reclusión para recibir a una persona sentenciada en sus instalaciones

y que su estancia en dicho lugar abonara a su efectiva reinserción social, con lo cual lejos de infringir en su contra lo previsto por el artículo 18 constitucional, en realidad busca efectivizarlo al decidir cuál es el centro de reclusión propicio que resulta más apto para cumplir con esa obligación del Estado.

99. En el mismo sentido, es infundada la aseveración del recurrente en la que argumenta que se contraviene el principio de igualdad de partes, en razón de que la autoridad administrativa o de reclusión, siendo parte procesal de los procedimientos de ejecución, es la que determina la celebración de los acuerdos y convenios para la realización de traslados voluntarios; se afirma lo anterior porque el hecho de que sea la autoridad administrativa de reclusión quien deba celebrar esos convenios o acuerdos, no implica que sus actuaciones dentro del procedimiento de ejecución no puedan ser sometidas a revisión judicial, y muchos menos que ello restrinja la facultad decisoria de los jueces cuyo actuar se rige por el principio de imparcialidad