

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
60/2016**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO  
GONZÁLEZ SALAS  
SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA  
COLABORÓ: MARIANA DÍAZ FIGUEROA**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **nueve de mayo de dos mil diecisiete.**

**Vo.Bo.**

**VISTOS; Y  
RESULTANDO:**

**Cotejó:**

**PRIMERO. Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

**Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:**

**A.** Congreso de la Unión.

**B.** Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**Norma general cuya invalidez se reclama:**

Los artículos 72, fracción II, inciso a) 119, fracción XI y 122, de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, publicada el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer la accionante son en síntesis, los siguientes:

**A.** Al prever la figura de prisión preventiva, los artículos 72, fracción II y 122 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes transgreden el sistema integral de justicia para adolescentes y el principio de presunción de inocencia, previstos en los artículos 18 y 20 apartado B de la Constitución Federal, así como el 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

De la literalidad de las disposiciones impugnadas se desprende que la ley combatida permite la aplicación de la

prisión preventiva. Por un lado, el artículo 72 refiere que se contará con un área de supervisión de las medidas cautelares con excepción de la prisión preventiva y de la suspensión condicional del proceso, lo que lleva a entender que la prisión preventiva se encontrará a cargo de un área distinta.

Por otro, el numeral 122 refiere que en los casos en que proceda la medida de sanción de internamiento, podrá ser aplicada la prisión preventiva siempre y cuando exista necesidad de cautela. Al respecto, como la ley alude a los términos “internamiento preventivo” y “prisión preventiva” como figuras diferentes, se puede interpretar que donde procede el internamiento como sanción procede la prisión preventiva (distinta del internamiento preventivo).

Esas disposiciones se apartan en su totalidad de las directrices contenidas en el artículo 18 constitucional, el cual señala que únicamente se podrán aplicar medidas de orientación, protección y tratamiento, atendiendo siempre al interés superior del adolescente.

La prisión preventiva, cuyo objeto es privar de la libertad de tránsito al adolescente, se aparta del fin constitucionalmente legítimo perseguido por el sistema de justicia para adolescentes, que busca ampliar dentro de las medidas idóneas, la más benigna, la que menos afecte los derechos fundamentales; es por ello que sólo se reconocen las medidas de orientación, protección y tratamiento. De ahí

que al establecer la prisión preventiva, la ley impugnada persigue un perfil más punitivo que orientador y por ende resulta inconstitucional.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el sistema integral de justicia para adolescentes se rige por el principio de mínima intervención, que tiene tres vertientes; a saber: de alternatividad, internación como medida más grave y breve término del internamiento. Este criterio se encuentra en la jurisprudencia P./J. 79/2008, de rubro: SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Por otro lado, en el texto de la ley impugnada no se diferencian los términos de “internamiento”, “internamiento preventivo” y “prisión preventiva”, lo que hace suponer que se trata de figuras diferentes, que si bien todas presuponen la privación de la libertad, la única constitucionalmente prevista para los adolescentes es el internamiento.

Mientras que el “internamiento preventivo” usado en la ley combatida pretende aludir esencialmente al internamiento, lo diferencia de la prisión preventiva, la cual no se prevé para los adolescentes en la Constitución Federal. Por ello, se genera una trasgresión a los derechos de los adolescentes

en la ley impugnada, dado que el internamiento preventivo comparte la misma naturaleza que la prisión preventiva, y adicionalmente en ella se prevé la prisión preventiva como tal.

Al respecto, se señala que las medidas aplicables a los menores que han infringido la ley penal surgen de la incorporación al sistema jurídico interno de la Convención sobre los Derechos del Niño, los numerales 13 y 18 de las Reglas Mínimas de la Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (“Reglas de Beijing”), 6 de las Reglas mínimas sobre medidas no privativas de libertad (“Reglas de Tokio”) y 17 de las Reglas mínimas para la protección de los menores privados de libertad (“Reglas de La Habana”).

No obstante, en la ley combatida se interpretan las medidas como sinónimo de penas, por lo que se reenvía al régimen de adultos, sin observar la finalidad última de la reforma constitucional en la materia de justicia penal para adolescentes.

En el ordenamiento legal citado no se reflejan las medidas constitucionalmente aplicables. Al contrario, se permite la prisión preventiva en los casos donde exista necesidad de cautela.

Conforme a la Constitución, la aplicación de las medidas debe ser proporcional a la conducta realizada, y tendrá como fin la reintegración social y familiar, así como el pleno desarrollo de la persona y sus capacidades. Asimismo, la medida de tratamiento en internamiento se utilizará como medida extrema (*última ratio*) por el tiempo más breve que proceda, únicamente para mayores de catorce años y por conductas calificadas como graves, por lo que hace innecesaria la prisión preventiva.

Además debe tomarse en cuenta que, como lo ha señalado el Pleno de este Tribunal, las personas privadas de libertad se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, la cual se hace patente en los menores de edad e impone deberes a cargo de todos los órganos del Estado.

En ese sentido, el principio del interés superior de la niñez implica que las instituciones, tribunales y autoridades encargadas del sistema penal para adolescentes deban orientarse hacia lo que resulte más benéfico y conveniente para el pleno desarrollo de su persona y capacidades.

Lo anterior sin pasar por alto que se deben tomar en cuenta los límites a los derechos de los adolescentes, uno de los cuales lo constituyen los derechos de las demás personas y de la sociedad misma, por lo cual se establece, bajo la óptica de asunción de plena responsabilidad, que los

menores infractores son susceptibles de ser corregidos mediante la aplicación de medidas de tipo educativo que tiendan a la reinserción social.

No puede confundirse el internamiento con una pena, y menos con la pena de prisión. Tampoco por ese hecho admitir de manera analógica que a las personas menores de edad se les pueda imponer la “prisión preventiva”, dado que aún están en desarrollo. Lo anterior, en estricto apego al numeral 12 de las Reglas de Beijing.

Aunado a ello, en los centros de internamiento se deberá contar con locales y servicios que satisfagan las exigencias de higiene y dignidad humana, sumado a que será impartida enseñanza obligatoria de conformidad con sus necesidades y capacidades, con el fin de prepararlo para su reintegración social y familiar, con apego al numeral 38 de las reglas referidas.

Todo numeral que considere el internamiento como una pena no se encuentra en apego al texto constitucional, que da un trato especializado a los adolescentes, por su particular condición de personas en desarrollo. Por tanto, la ley impugnada no satisface esa exigencia constitucional, dado que considera al internamiento como una pena y no como una medida que se utilizará en última instancia, que pretende el tratamiento, orientación y protección del menor.

Conforme a las reglas citadas, no se pretende privar de su libertad al menor de edad, sino únicamente darle el tratamiento requerido, justo es ésta la razón por la que la medida es denominada internamiento y no “encarcelamiento” o algún otro término similar.

Por otro lado, la figura del internamiento resulta una medida privativa de la libertad, similar a la prisión preventiva, con la salvedad de que la medida de internamiento es impuesta por autoridad judicial, una vez seguido un procedimiento en el cual, de modo objetivo es determinada la realización de un hecho típico a una persona adolescente. En cambio, en la prisión preventiva aún no se agota el procedimiento, por lo que no puede atribuírsele por autoridad judicial la realización de un hecho típico, es decir se trata de una medida de carácter personal que afecta el derecho a la libertad por un periodo de tiempo determinado y vulnera el principio de presunción de inocencia del adolescente, como regla de trato procesal, en los términos definidos por la jurisprudencia 1a./J. 24/2014 (10a.), de acuerdo con la cual existe prohibición de cualquier resolución judicial que suponga la anticipación de la pena.

Si bien la prisión preventiva está prevista en el artículo 19 constitucional, esa medida sólo está permitida en los casos previstos en esa norma, en los cuales no encuadran las personas adolescentes, y únicamente es aplicable a los mayores de dieciocho años de edad. Así no existe

fundamento constitucional que ampare la imposición de la prisión preventiva para personas adolescentes,

Con lo anterior se demuestra la incompatibilidad de los artículos impugnados con el marco constitucional, en tanto que la prisión preventiva carece de base constitucional, además de que es desproporcionada y excesiva para el derecho de libertad, en tanto que dentro del procedimiento pueden aplicarse otras medidas cautelares menos lesivas para los derechos de las personas adolescentes.

**B.** El artículo 119, fracción de XI, de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes prevé el resguardo domiciliario, el cual se traduce en una limitación a la libertad personal y de tránsito, y transgrede el derecho de audiencia y el principio de presunción de inocencia, reconocidos en los artículos 11, 14, 16, 18, 19 y 21 de la Constitución Federal y 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Además se aparta del numeral 17 de las Reglas de La Habana.

En el artículo combatido se aprecia lo siguiente:

- a) A solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido, podrán ser implementadas medidas cautelares personales.
- b) Se contempla dentro de esas medidas el resguardo en domicilio.

- c) Ese resguardo será bajo las modalidades que determine el órgano jurisdiccional.
- d) Deja al escrutinio del órgano jurisdiccional las modalidades de la medida, tales como su duración.

Esa medida se traduce en una limitación a la libertad personal y de tránsito, al obligar a las personas adolescentes a permanecer en un lugar y tiempo determinados, bajo las condiciones que fije el órgano jurisdiccional, lo cual es totalmente contradictorio con las normas constitucionales citadas.

Tal medida sin duda denota una figura de privación ilegal, ya que sin agotar un procedimiento ante tribunal competente que determine la responsabilidad del adolescente, éste es desprovisto de su derecho a la libertad personal.

Además el resguardo domiciliario se trata de una medida cautelar no prevista constitucionalmente para adultos y tampoco para adolescentes, por lo que resulta aplicable la tesis aislada de rubro: ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD PERSONAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 16, 18, 19, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La citada figura tiene como efecto la privación de la libertad personal de los adolescentes, al obligarlos a permanecer dentro de un lugar determinado por el órgano judicial, bajo vigilancia, impidiéndole realizar sus actividades cotidianas, lo que tiene como consecuencia que el resguardado no pueda obrar con libertad, pues se le impide salir del inmueble, lo que se traduce en una afectación a su libertad personal, además de ser una medida no prevista en el sistema penal de adolescentes.

**TERCERO. Preceptos que se consideran vulnerados.** Son 1o., 11, 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 5, 7, 8 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 9, 10, 14 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3, 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

**CUARTO. Admisión.** Mediante proveído de primero de agosto de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 60/2016 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Por auto de dos de agosto siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó

dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

**QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo.** Al rendir su informe, sostuvo la constitucionalidad de las normas impugnadas, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación:

En la actualidad, ya no es posible continuar con la concepción del menor como sujeto incapaz y necesitado de protección, pues a partir de diversos estándares internacionales, el menor es concebido como un sujeto pleno de derechos y responsabilidades.

Lo anterior no implica tratar a los menores de edad como adultos, sino como sujetos diferentes considerando su particular condición social de sujetos en desarrollo, dotados de autonomía jurídica y social en permanente evolución, por lo que sí resulta viable exigirles una responsabilidad penal como lo reconoce el artículo 18 constitucional.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que el juicio del reproche debe atender a la edad y madurez de la persona, la Constitución ha señalado expresamente diferentes límites a los tipos de consecuencias que se le pueden aplicar a los menores de edad que han participado en un hecho delictivo, como lo es el hecho de que los menores

de doce años solamente estarán sujetos a asistencia social y que los internamientos sólo podrán aplicarse a personas mayores de catorce años y menores de dieciocho.

Conforme a la acción de inconstitucionalidad 37/2006, el Sistema de Justicia Penal para Adolescentes se distingue por cuatro notas propias que son:

- El concebir al adolescente como sujeto de responsabilidad.
- El pleno goce de derechos y garantías que le corresponden al adolescente, al ser sujeto del proceso por conductas delictuosas.
- La naturaleza del sistema es penal, aunque especial en razón del sujeto activo del ilícito.
- El aspecto jurisdiccional es de corte preponderantemente acusatorio.

Así, resulta claro que los adolescentes son sujetos de responsabilidad penal, lo que implica que una vez que les sea reconocida la comisión de un hecho ilícito deben sujetarse a la imposición de penas, entendiendo por éstas las consecuencias jurídicas que derivan de la realización de una conducta tipificada como delito, al respecto el término generalmente utilizado en el sistema para adolescentes es “medidas de sanción”, lo que no desvirtúa su fin punitivo, sin que la Constitución deje de señalar la posibilidad de implementar otro tipo de medidas relativas a la orientación, protección y tratamiento aplicables en cada caso.

La Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes de ninguna manera pretende asimilar el sistema de adolescentes a la justicia para adultos, pues el tipo de procedimientos, las medidas cautelares, las sanciones y las garantías procesales que se prevén tanto a nivel nacional como internacional para adolescentes son mucho más protectoras y se rigen por principios distintos que aseguran un trato diferenciado y más garantista que el previsto en el sistema para adultos.

Por otro lado, debe precisarse que de la exposición de motivos de la ley impugnada y de una interpretación del propio texto normativo se advierte que “prisión preventiva” e “internamiento preventivo” son utilizados como sinónimos, por lo que no es posible argumentar que se trata de dos figuras diferentes.

Del artículo 18 constitucional, se desprende que los menores de edad son sujetos de responsabilidad penal y en virtud de ello se dispusieron diferentes límites a los tipos de consecuencias que se les pueden aplicar a los menores de edad que han cometido o participado en un hecho delictivo, fijándose entre otros aspectos que el internamiento solo podrá aplicarse a las personas mayores de catorce años y menores de dieciocho.

Asimismo, es infundado que a los menores de edad no se les pueda imponer prisión preventiva. Pues dicha figura se encuentra regulada en el artículo 18 de la Constitución y como medida cautelar podrá aplicarse a mayores de catorce años y menores de dieciocho, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 19 del mencionado ordenamiento. Adicionalmente, debe precisarse que el artículo 122 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, establece mayores requisitos que los que se requieren para la prisión preventiva que en el caso de adultos.

La prisión preventiva para adolescentes también está reconocida por países como Canadá, Perú, Chile, Brasil, Guatemala, Costa Rica, República Dominicana, Uruguay, Colombia, Ecuador y Nicaragua; así como en ordenamientos internacionales como son las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (artículo 13), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (artículo 5 y 6) y en las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (fracción III).

Así, la prisión preventiva respeta los principios de excepcionalidad y proporcionalidad, encontrándose apegada a diversos estándares internacionales en materia de derechos humanos; en este sentido, la norma combatida en ningún momento transgrede el principio de presunción de

inocencia como lo aduce la accionante, ya que la Constitución permite que se restrinja la libertad de una persona en virtud de una medida cautelar como la mencionada.

Por último, en cuanto al artículo 119 debe tenerse en cuenta que como el internamiento preventivo es una medida cautelar de carácter excepcional, es necesario establecer otras medidas que resulten menos lesivas respecto a los derechos de los menores, como es el caso del resguardo domiciliario, que les permite permanecer en contacto con sus familiares, dentro de un espacio conocido, sin que se viole el principio de presunción de inocencia, pues la Constitución permite que se restrinja el derecho a la libertad cuando otras medidas cautelares no son suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio.

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que los Estados tienen el deber de incorporar, por disposición de ley, una serie de medidas alternativas o sustitutivas a la prisión preventiva en cuya aplicación se deben tomar en cuenta los estándares internacionales sobre derechos humanos, por lo que la medida de resguardo domiciliario resulta convencional; en este sentido la Ley Nacional del Sistema Integral Justicia Penal para Adolescentes, estipula que la referida figura sólo podrá ser impuesta al adolescente si se considera razonable y proporcional al daño causado.

De igual manera el resguardo domiciliario no viola el principio de presunción de inocencia, pues la Constitución Federal permite que se restrinjan la libertad de una persona como medida cautelar, cuando otras medidas no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

**SEXTO. Informes del Poder Legislativo.** Al rendir su informe, la Cámara de Diputados sostuvo que las nomas impugnadas fueron emitidas de conformidad con los artículos 71, 72 y 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, por lo que se cumplieron con todas las formalidades del procedimiento legislativo, además de que no resultan violatorias de los preceptos constitucionales y convencionales que se señalan en la demanda.

En cuanto al fondo del asunto, considera que contrario a lo afirmado por la promovente el artículo 18 constitucional no establece que la medida de internamiento preventivo o prisión preventiva únicamente sea aplicable a los adultos; por el contrario el término internamiento es utilizado en la Constitución Federal como una forma negativa de consagrar el derecho a la libertad de los adolescentes, como sinónimo de privación a la libertad y por tanto, comprende “la

restricción que reduce sustancialmente la libertad personal”, de esta forma la noción de internamiento comprende la prisión preventiva y las medidas que limitan la libre circulación, pues conlleva una injerencia o restricción del derecho de libertad.

Así, se advierte que el precepto constitucional analizado, contrario a lo aducido por la accionante, no establece que la medida de internamiento preventivo o prisión preventiva únicamente sea aplicable a adultos; lo que es más, al sujetarlo a ciertos requisitos regula su permisión; en tal sentido se advierte que el internamiento será una medida extrema, que se aplicará por el tiempo más breve que proceda, podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito. Adicionalmente, tal medida es permitida por diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Los artículos impugnados si bien establecen el supuesto de prisión preventiva, le imponen ciertos elementos que deben cumplirse para que sea procedente, como el hecho de que solamente podrá aplicarse respecto de aquellos delitos que ameriten medida de sanción de internamiento, estableciendo que procederá de manera excepcional y únicamente cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del adolescente al proceso, hasta por un plazo máximo de cinco meses. Lo

que se encuentra encaminado a la protección del menor bajo proceso penal.

Por otro lado, en cuanto al internamiento se sostiene que existe un debido proceso, en el cual el órgano jurisdiccional determina la procedencia de la medida solicitada, en atención a elementos probatorios aprobados por el órgano acusador, la víctima o el ofendido; por lo que la restricción a la libertad personal resulta constitucional al estar apegada al marco constitucional y legal.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la prisión preventiva no constituye una trasgresión del principio de presunción de inocencia, toda vez que el artículo 18 de la Constitución Federal permite que se restrinja la libertad como medida cautelar. Al respecto, resulta aplicable la tesis de rubro: PRISIÓN PREVENTIVA. NO TRASGREDE EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

En relación con la medida cautelar de resguardo domiciliario, resulta conveniente advertir que la ley en comento en el artículo 258 establece la función preventiva que tienen las familias, identificándolas como unidad central de la sociedad, encargadas de la integración social primaria de las personas adolescentes; los gobiernos y la sociedad, por lo que existe un deber de preservar la integridad de las

familias, en este sentido cuando sea posible es procedente que la medida cautelar se adopte en resguardo domiciliario.

Asimismo, es claro que la regulación relativa a la privación de la libertad de los adolescentes, de manera cautelar satisface las prescripciones constitucionales, establecidas en el artículo 18 constitucional y los tratados internacionales pues es excepcional, se prevé por el tiempo más breve posible respecto de adolescentes mayores de catorce años y es aplicable en la comisión de hechos que la ley señale como delitos.

Si bien es cierto los preceptos impugnados otorgan la facultad al juez de control para dictar las medidas cautelares, su actuar se encuentra sujeto al principio de vinculación positiva, según el cual debe conducirse con fundamento en las bases legales que le otorgan facultades; por lo que el ejercicio de su función jurisdiccional está sometida al control de las garantías de fundamentación y motivación, así como a los principios derivados del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.

En este sentido, de un análisis de los preceptos relativos al internamiento, prisión preventiva y resguardo domiciliario, es posible advertir que la medida es impuesta por el Órgano Judicial al Adolescente a solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido, y bajo las condiciones y por el tiempo que fija la ley, después de escuchar sus razones.

Lo anterior, permite evidenciar que existe un debido proceso en el cual el órgano jurisdiccional determina la procedencia de la medida solicitada, en atención a elementos probatorios aportados por el órgano acusador (Ministerio Público), la víctima o el ofendido; por lo que la restricción a la libertad personal resulta constitucional, al estar apegada al marco constitucional y legal.

En este sentido, suponiendo sin conceder que los dispositivos reclamados establecen una restricción a la libertad personal de los adolescentes o al principio de presunción de inocencia, debe considerarse como una restricción prevista en la propia Constitución y que por lo tanto se encuentra permitida.

Por su parte, **la Cámara de Senadores** manifiesta adicionalmente que si bien es cierto en los artículos 72, fracción II y 122 de la norma impugnada se hace referencia a los términos internamiento, internamiento preventivo y prisión preventiva, debe entenderse que todos éstos hacen alusión al internamiento, figura que tiene base constitucional en el artículo 18.

Razón por la cual es infundado pretender que una ley sea inconstitucional por irregularidad en su redacción, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro: LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO

DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN E IMPRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR.

Por otro lado, es cierto que se debe respetar y proteger al máximo la esfera de derechos de los adolescentes, sin embargo, también deben existir limitantes para lograr un beneficio en la sociedad, de este modo los adolescentes que violan la ley deben ser corregidos mediante medidas que permitan su integración.

En este sentido, el sistema de justicia penal establece un proceso que permite por un lado el respeto de los derechos de la víctima u ofendido y por otro los del imputado, lo que genera equilibrio en un Estado democrático, siguiendo los estándares internacionales.

El contenido del artículo 122 de la ley en estudio, tiene fundamento constitucional en el artículo 18, por lo que con la referida figura no se transgrede la Constitución, pues la aplicación del internamiento debe ser considerada como última medida, su interposición debe corresponder a la afectación causada por la conducta, tomando en cuenta las circunstancias personales del adolescente, como medida excepcional para asegurar su comparecencia en el juicio o el desarrollo de la investigación.

Debe decirse que los artículos 72, fracción II, inciso a) y el 122, son constitucionales, al regular la figura de la prisión preventiva, misma que no resulta desproporcional ni transgrede los derechos de las personas adolescentes, pues respeta todos los principios del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.

Asimismo, contrario a lo afirmado por la promovente, con la aplicación de la medida cautelar de prisión preventiva no se violenta el derecho de presunción de inocencia pues únicamente es impuesta para asegurar el proceso; además debe considerarse que el derecho a la libertad personal no es absoluto, por lo cual, la propia Constitución establece diversas medidas cautelares que permiten restringirlo.

En cuanto al artículo 119, fracción XI, relativo al resguardo domiciliario, debe precisarse que se trata de una medida cautelar que procede a petición del Ministerio Público, la víctima o el ofendido y tiene como finalidad resguardar los derechos del adolescente y los principios del propio Sistema Integral de Justicia, teniendo como fundamento constitucional los artículos 18 y 19.

Tampoco es violatorio del derecho a la libertad personal y de tránsito, en virtud de que dicha medida no es privativa de libertad y solamente se impone por un periodo provisional con el objetivo de asegurar la presencia en el juicio de una

persona adolescente imputada en un procedimiento de justicia penal.

En conclusión, debe afirmarse que las figuras de prisión preventiva y resguardo domiciliario sí tienen fundamento constitucional como previamente se ha acreditado; y que además las medidas cautelares mencionadas no constituyen actos privativos por lo que su imposición no viola ningún derecho, por no tener un efecto definitivo, sino que por el contrario, sólo son accesorias ya que sus efectos no constituyen un acto privativo; al respecto resulta aplicable la tesis de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.

**SÉPTIMO. Opinión de la Procuradora General de la República.** En síntesis manifestó lo siguiente.

Los conceptos de invalidez de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son infundados ya que parten de una premisa falsa al realizar una interpretación aislada de los artículos impugnados, sin analizarlos sistemáticamente con los demás preceptos que integran la Ley.

Si bien es cierto, los preceptos impugnados utilizan el término “prisión preventiva”, también lo es que esta medida

se refiere a la medida cautelar de “internamiento preventivo”, lo cual no se estima inconstitucional.

Es importante precisar que la medida de internamiento preventivo se encuentra regulada en el artículo 18 de la Constitución Federal, donde se establece que se utilizará únicamente como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda y se aplicará a adolescentes mayores de catorce años de edad por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

En los artículos 145 y 164 de la referida ley se regula la figura del internamiento como una medida privativa de la libertad, estableciendo los delitos por los cuales será procedente, razón por la cual se considera adecuada al ser de carácter excepcional, adicionalmente que de conformidad con la referida normativa debe ser impuesta mediante resolución judicial, para garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo o para evitar la obstaculización del procedimiento. Además el órgano jurisdiccional deberá considerar para su interposición los principios de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad, según las circunstancias particulares de cada caso.

Por otro lado, el artículo 122 no resulta inconstitucional, pues a pesar de que utiliza indistintamente los términos de “prisión preventiva” e “internamiento preventivo”, lo cierto es que al realizarse un ejercicio de interpretación conforme debe

concluirse que siempre se hace referencia al último de los términos.

Por su parte el artículo 72, fracción II, inciso a), no resulta inconstitucional, en tanto no contempla la figura de prisión preventiva, únicamente establece las atribuciones que tiene el “área de seguimiento y supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva y de suspensión condicional del proceso”.

Tampoco se estima que con los preceptos se vulnere el principio de presunción de inocencia, pues el adolescente se encuentra vinculado a un proceso y el órgano jurisdiccional a petición del Ministerio Público, la víctima o el ofendido aplicará la medida cautelar de internamiento preventivo, siempre que exista necesidad y cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar su comparecencia, lo que implica la existencia de un procedimiento para verificar la necesidad de la medida.

Por último, respecto al artículo 119, fracción XI, también se considera que el concepto de invalidez es infundado pues la figura de resguardo domiciliario encuentra su fundamento constitucional en el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Federal en relación con el artículo 16, párrafo décimo cuarto, del mismo ordenamiento.

Al respecto, conviene precisar que de la iniciativa de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, se desprende que se buscó el establecimiento de diversos tipos de medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva, cuyo fin es que se apliquen al imputado sólo las indispensables para asegurar su comparecencia al juicio.

La imposición del resguardo domiciliario no se puede establecer sin considerar su finalidad o bien asegurar que no exista una medida menos lesiva, con lo cual se da cumplimiento a la característica de proporcionalidad. Para lo cual, el órgano jurisdiccional debe atender a la diversidad de factores que son sometidos a su consideración a fin de determinar sobre su concesión –característica de instrumentalidad–, sin que el determinar no imponerla genere un riesgo para la víctima u ofendido o el testigo o para el desarrollo normal del proceso. Además al constituir una medida cautelar, cuenta con carácter provisional, pues se decreta sólo por tiempo indispensable.

Así la figura de resguardo domiciliario obedece a los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, pues se impone conforme a los límites estrictamente necesarios para asegurar el desarrollo del proceso.

Contrario a lo afirmado por la accionante el resguardo domiciliario no incide en forma injustificada en la libertad personal y de tránsito, ni en las formalidades esenciales del procedimiento y tampoco en el principio de presunción de inocencia pues su imposición se da por resolución judicial.

Por otro lado, el Pleno de la Suprema Corte determinó que las medidas cautelares no son actos privativos, por lo que no les rige la garantía de audiencia, ya que son resoluciones provisionales; caracterizadas por ser accesorias y sumarias.

Adicionalmente, debe precisarse que la ley en comento contempla el principio de contradicción para la imposición del resguardo domiciliario, con lo que se torna como una determinación del órgano jurisdiccional que otorga mayores garantías a la persona adolescente.

Por último, el artículo impugnado otorga seguridad jurídica al adolescente al permitir que la medida pueda ser sustituida, modificada o revocada en cualquier momento hasta antes de la emisión de la sentencia.

**OCTAVO. Cierre de la instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

## C O N S I D E R A N D O

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre artículos de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO. Oportunidad.** Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se analizará, en primer lugar, la oportunidad de la acción.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>1</sup>, dispone que el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a aquel en que fue publicada la norma; si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

---

<sup>1</sup> Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

La norma impugnada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente, que obra agregado al expediente<sup>2</sup>, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del viernes diecisiete de junio al sábado dieciséis de julio de dos mil dieciséis, por lo que al ser presentada el lunes dieciocho siguiente, según se advierte del sello que obra al reverso de la foja sesenta del expediente, resulta oportuna.

Lo anterior, en atención a que aún se encontraba en posibilidad para hacerlo, en el entendido que el día hábil siguiente era el primero de agosto.<sup>3</sup>

**TERCERO. Legitimación.** A continuación, se analizará la legitimación de quien promueve la acción, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

Suscribe el escrito respectivo, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Fojas 172 a 234 de expediente.

<sup>3</sup> De conformidad con lo resuelto en la Acción de Inconstitucionalidad 3/2014, correspondiente a la sesión de dieciséis de junio de dos mil quince.

<sup>4</sup> Foja 61 del expediente.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover la inconstitucionalidad de leyes federales que sean contrarias a los derechos humanos.

Por otro lado, la representación y las facultades del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran consagradas en el artículo 15 fracciones I y XI de la Ley que regula el mencionado órgano.<sup>5</sup>

En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra de diversos artículos de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, por considerarlos contrarios a derechos humanos, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

**CUARTO. Causales de improcedencia.** No se hace valer ninguna causal de improcedencia y tampoco este Tribunal Pleno advierte alguna.

---

<sup>5</sup> Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional

(...)

XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

**QUINTO. Estudio relativo a los artículos 72, fracción II y 122 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.** Los preceptos impugnados establecen textualmente lo siguiente:

Artículo 72. Áreas especializadas de la Autoridad Administrativa

(...)

II. El Área de Seguimiento y supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva y de suspensión condicional del proceso, contará con las siguientes atribuciones:

a) Supervisar y dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas, distintas a la prisión preventiva, y a la suspensión condicional del proceso;

b) Entrevistar periódicamente a la víctima o testigo del delito, con el objeto de dar seguimiento al cumplimiento de la medida cautelar impuesta o las condiciones de la suspensión condicional del proceso, cuando la modalidad de la decisión judicial así lo requiera, y canalizarlos, en su caso, a la autoridad correspondiente;

c) Informar al Órgano Jurisdiccional, el cambio de las circunstancias que sirvieron de base para imponer la medida, sugiriendo, en su caso, la modificación o cambio de la misma. La autoridad jurisdiccional notificará tal circunstancia a las partes, y

d) Las demás que establezca la legislación aplicable.

Artículo 122. Reglas para la imposición del internamiento preventivo

A ninguna persona adolescente menor de catorce años le podrá ser impuesta la medida cautelar de prisión preventiva.

A las personas adolescentes mayores de catorce años, les será impuesta la medida cautelar de internamiento preventivo, de manera excepcional y sólo por los delitos que ameriten medida de sanción de internamiento de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y únicamente cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia de la persona adolescente en el juicio o en el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, o de los testigos o de la comunidad. En los casos que proceda la medida de sanción de internamiento, podrá ser aplicada la prisión preventiva, siempre y cuando exista necesidad de cautela.

El Ministerio Público deberá favorecer en su propuesta una medida cautelar diferente a la prisión preventiva, o en su caso, justificar la improcedencia de estas para poder iniciar el debate de la imposición de la prisión preventiva.

La prisión preventiva se aplicará hasta por un plazo máximo de cinco meses. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, la persona adolescente será puesta en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, pudiéndosele poner otras medidas cautelares.

No se aplicarán a las personas adolescentes los supuestos de prisión preventiva oficiosa establecidos en el artículo 19 de la Constitución.

Las medidas de prisión preventiva no podrán combinarse con otras medidas cautelares y deberá ser cumplida en espacios diferentes a las destinadas al cumplimiento de las medidas de sanción de internamiento.

En relación con estas disposiciones la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula tres planteamientos de inconstitucionalidad:

A. El hecho de prever la prisión preventiva para los adolescentes se aparta del sistema constitucional de justicia

para adolescentes, además de que es contraria a la libertad personal y al principio de presunción de inocencia.

B. El internamiento preventivo al compartir la misma naturaleza que la prisión preventiva, y adicionalmente prever la prisión preventiva como tal, genera una transgresión a los derechos de los adolescentes en el sistema de justicia previsto en el artículo 18 constitucional.

C. En el texto de las disposiciones impugnadas se confunden los términos de internamiento, internamiento preventivo y prisión preventiva.

Los argumentos esgrimidos son infundados debido a las siguientes consideraciones:

A. Inclusión de la prisión preventiva como medida cautelar en las disposiciones impugnadas.

De un análisis integral de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes es posible advertir que en ella se regulan las figuras jurídicas de internamiento e internamiento preventivo, más no la prisión preventiva.

El internamiento se define en el artículo 164<sup>6</sup> de la Ley como una medida extrema, que deberá dictarse por el tiempo

---

<sup>6</sup> Artículo 164. Internamiento

más breve que proceda a las personas adolescentes mayores de catorce y menores de dieciocho años de edad.

Asimismo, se establece que éste procederá únicamente para ciertos delitos considerados como graves tales como la trata de personas, el terrorismo, la extorsión agravada, cuando se comete por asociación delictuosa, delitos contra la salud, posesión, portación, fabricación, importación y acopio de armas de fuego prohibidas y/o de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, homicidio doloso, violación sexual, lesiones dolosas que pongan en peligro la vida o dejen incapacidad permanente y robo cometido con violencia física.

---

El internamiento se utilizará como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda a las personas adolescentes que al momento de haberseles comprobado la comisión de hechos señalados como delitos, se encuentren en el grupo etario II y III. El Órgano Jurisdiccional deberá contemplar cuidadosamente las causas y efectos para la imposición de esta medida, procurando imponerla como última opción. Se ejecutará en Unidades exclusivamente destinadas para adolescentes y se procurará incluir la realización de actividades colectivas entre las personas adolescentes internas, a fin de fomentar una convivencia similar a la practicada en libertad. Para los efectos de esta Ley, podrá ser aplicado el internamiento en los siguientes supuestos, previstos en la legislación federal o sus equivalentes en las entidades federativas:

- a) De los delitos previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) De los delitos previstos en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos;
- c) Terrorismo, en términos del Código Penal Federal;
- d) Extorsión agravada, cuando se comete por asociación delictuosa;
- e) Contra la salud, previsto en los artículos 194, fracciones I y II, 195, 196 Ter, 197, primer párrafo del Código Penal Federal y los previstos en las fracciones I, II y III del artículo 464 Ter y en los artículos 475 y 476 de la Ley General de Salud;
- f) Posesión, portación, fabricación, importación y acopio de armas de fuego prohibidas y/o de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea;
- g) Homicidio doloso, en todas sus modalidades, incluyendo el feminicidio;
- h) Violación sexual;
- i) Lesiones dolosas que pongan en peligro la vida o dejen incapacidad permanente, y
- j) Robo cometido con violencia física.

En relación con la imposición de sanciones, el artículo 145 contiene reglas que limitan y regulan la facultad del juzgador al dictar sentencia.<sup>7</sup> Respecto a la medida privativa de libertad estatuye:

a) Prohíbe que se imponga a la persona que al momento de la comisión de la conducta tuviere entre doce años cumplidos y menos de catorce años.

b) En el caso de las personas que al momento de la comisión de la conducta tuvieren entre catorce y menos de dieciocho años de edad, se podrá determinar el cumplimiento de medidas de sanción no privativas de la libertad y privativas

---

<sup>7</sup> Artículo 145. Reglas para la determinación de Medidas de Sanción

En ningún caso podrán imponerse medidas de sanción privativa de libertad a la persona que al momento de la comisión de la conducta tuviere entre doce años cumplidos y menos de catorce años. La duración máxima de las medidas de sanción no privativas de libertad que se podrá imponer en estos casos es de un año y solo podrá imponer una medida de sanción.

Para las personas que al momento de la comisión de la conducta tuvieren entre catorce años y menos de dieciocho años, el Juez podrá imponer el cumplimiento de hasta dos medidas de sanción. Podrá determinar el cumplimiento de medidas de sanción no privativas de la libertad y privativas de libertad de forma simultánea, alterna o sucesiva, siempre que sean compatibles y la duración conjunta de las mismas se ajuste a lo dispuesto en el presente artículo.

Las medidas privativas de libertad se utilizarán como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda.

La duración máxima de las medidas de sanción que se podrá imponer a la persona que al momento de la comisión de la conducta tuviere entre catorce años cumplidos y menos de dieciséis años, será de tres años.

La duración máxima de las medidas de sanción que se podrá imponer a las personas adolescentes que al momento de la comisión de la conducta tuvieren entre dieciséis años y menos de dieciocho años será de cinco años.

Las medidas de sanción privativas de libertad solo podrán imponerse por las conductas establecidas en el artículo 164 de esta Ley.

Para la tentativa punible no procederá la imposición de las medidas de sanción privativas de libertad.

La duración máxima del internamiento podrá ser de hasta cinco años en los casos de homicidio calificado, violación tumultuaria, en los casos de secuestro; hechos señalados como delitos en materia de trata de personas y delincuencia organizada.

de libertad de forma simultánea, alterna o sucesiva, siempre que sean compatibles y la duración conjunta de las mismas se ajuste a lo dispuesto en ese artículo.

c) Se utilizará como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda.

e) Sólo podrá imponerse por las conductas establecidas en el artículo 164 de la Ley.

f) Para la tentativa punible no procederá la imposición de las medidas de sanción privativas de libertad.

g) La duración máxima del internamiento podrá ser de hasta cinco años en los casos de homicidio calificado, violación tumultuaria, en los casos de secuestro; hechos señalados como delitos en materia de trata de personas y delincuencia organizada.

En el artículo 165<sup>8</sup> se menciona que al ejecutar el internamiento se computará el período de internamiento preventivo, y en el 166 se establece como excepción al cumplimiento de la medida, que sea el Estado quien haya incumplido en la creación y organización de los programas

---

<sup>8</sup> Artículo 165. Cómputo de la duración del internamiento  
Al ejecutar una medida de sanción de internamiento se deberá computar el período de internamiento preventivo al que hubiere sido sometido la persona adolescente.

para el seguimiento, supervisión y atención integral de las personas adolescentes condenados<sup>9</sup>.

Por otro lado, en el artículo 119, fracción XII<sup>10</sup> se prevé como medida cautelar el internamiento preventivo. En el segundo párrafo de ese numeral se establece que tales medidas las impondrá el órgano jurisdiccional a solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido, y bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en la Ley, después de escuchar al adolescente.

En su tercer párrafo se dispone que en cualquier caso, el Juez de Control para Adolescentes, previo debate, puede prescindir de toda medida cautelar, cuando la promesa del adolescente de someterse al proceso sea suficiente para descartar los motivos que autorizarían el dictado de la medida.

---

<sup>9</sup> Artículo 166. Excepción al cumplimiento de la medida de sanción

No podrá atribuirse a la persona adolescente el incumplimiento de las medidas de sanción que se le hayan impuesto cuando sea el Estado quien haya incumplido en la creación y organización de los programas para el seguimiento, supervisión y atención integral de las personas adolescentes condenados.

El incumplimiento de las medidas de sanción no se podrá considerar como delito.

<sup>10</sup> Artículo 119. Medidas cautelares personales

Sólo a solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido, y bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en esta Ley, el Órgano Jurisdiccional podrá imponer a la persona adolescente, después de escuchar sus razones, las siguientes medidas cautelares:

(...)

XII. Internamiento preventivo.

En cualquier caso, el Juez de Control para Adolescentes, previo debate, puede prescindir de toda medida cautelar, cuando la promesa del adolescente de someterse al proceso sea suficiente para descartar los motivos que autorizarían el dictado de la medida conforme al artículo siguiente.

En el artículo 121 se prevé la regla de que el internamiento preventivo deberá ser revisado mensualmente en audiencia ante el Juez de Control.<sup>11</sup>

Asimismo, en el 122, que es uno de los artículos impugnados y que ya fue transcrito, se establecen las reglas expresas y específicas para el internamiento preventivo:

a) Será impuesto de manera excepcional y sólo por los delitos que ameriten medida de sanción de internamiento de conformidad con lo dispuesto en la propia ley impugnada.

b) Únicamente se impondrá cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia de la persona adolescente en el juicio o en el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, o de los testigos o de la comunidad.

c) No aplican a los adolescentes lo supuestos de prisión preventiva oficiosa establecidos en el artículo 19 de la Constitución.

En el mismo numeral se contienen otras previsiones que hacen mención de la prisión preventiva, en las cuales se basa la accionante para afirmar que la disposición impugnada autoriza esa medida para los adolescentes, de manera

---

<sup>11</sup> Artículo 121. Revisión de la medida cautelar de internamiento preventivo  
La medida cautelar de prisión preventiva deberá ser revisada mensualmente, en audiencia, por el Juez de Control. En la audiencia se revisarán si las condiciones que dieron lugar a la prisión preventiva persisten o, en su caso, si se puede imponer una medida cautelar menos lesiva.

distinta al internamiento preventivo, a pesar de que está destinada en la Constitución exclusivamente a los mayores de dieciocho años de edad.

Posteriormente en el artículo 123 se establece la exigencia de máxima prioridad en la tramitación efectiva del procedimiento en el que se haya decretado el internamiento preventivo.<sup>12</sup>

En la ejecución del internamiento preventivo se debe seguir un Plan de Actividades, cuyo contenido se define en el artículo 3, fracción XX.<sup>13</sup>

En los artículos 46 a 58 se prevén los derechos de las personas adolescentes sujetas a medidas cautelares o sanciones privativas de la libertad. De estas disposiciones, se destacan por su específica relevancia para la protección de los adolescentes el 47 (derecho a alojamiento adecuado)<sup>14</sup>, el

---

<sup>12</sup> Artículo 123. Máxima prioridad en la tramitación efectiva del procedimiento en que el adolescente se encuentre en internamiento preventivo

A fin de que el internamiento preventivo sea lo más breve posible, el Ministerio Público y los Órganos Jurisdiccionales deberán considerar de máxima prioridad la tramitación efectiva de los casos en que una persona adolescente se encuentre sujeta a esta medida cautelar.

<sup>13</sup> Artículo 3. Glosario

Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

(...)

XX. Plan Individualizado de Actividades: Organización de los tiempos y espacios en que cada adolescente podrá realizar las actividades educativas, deportivas, culturales, de protección al ambiente, a la salud física y mental, personales y para la adquisición de habilidades y destrezas para el desempeño de un oficio, arte, industria o profesión, de acuerdo con su grupo etario, en los términos de la medida cautelar de internamiento preventivo impuesta por el Órgano Jurisdiccional;

<sup>14</sup> Artículo 47. Alojamiento adecuado

48 (derecho a incidir en el plan individualizado)<sup>15</sup>, el 49 (derecho a la cercanía con sus familiares)<sup>16</sup> y 51 (educación)<sup>17</sup>.

Como parte del derecho al alojamiento adecuado en el artículo 47 se establece que al momento de cumplir los dieciocho años en cualquier etapa del procedimiento no podrán ser trasladados a un Centro de Internamiento para adultos, por lo que deberán ser ubicados en áreas distintas, completamente separadas del resto de la población menor de dieciocho años de edad.

Asimismo, en el artículo 72 –del que fue impugnada la fracción II– se regulan las atribuciones de cuatro autoridades especializadas:

---

Las personas adolescentes tienen derecho a ser alojados en Unidades de Internamiento separados de los adultos, de acuerdo con su edad, género, salud física y situación jurídica.

Asimismo, al momento de cumplir los dieciocho años en cualquier etapa del procedimiento no podrán ser trasladados a un Centro de Internamiento para adultos, por lo que deberán ser ubicados en áreas distintas, completamente separadas del resto de la población menor de dieciocho años de edad.

<sup>15</sup> Artículo 48. Incidir en el Plan Individualizado

La persona adolescente deberá ser escuchada y tomada en cuenta para la elaboración y revisión del Plan Individualizado que deba cumplir. El Plan Individualizado podrá ser revisado y modificado a petición de la persona adolescente, sin necesidad de audiencia ante el Juez de Ejecución, siempre que la modificación no sea trascendental.

<sup>16</sup> Artículo 49. Cercanía con sus familiares

La persona adolescente privada de la libertad tiene derecho a cumplir su medida en el Centro de Internamiento más cercano del lugar de residencia habitual de sus familiares, por lo que no podrá ser trasladada a otros Centros de Internamiento de manera arbitraria.

Únicamente, en casos de extrema urgencia de peligro para la vida de la persona adolescente o la seguridad del Centro de Internamiento podrá proceder el traslado involuntario, sometiéndolo a revisión del Juez de Ejecución dentro de las veinticuatro horas siguientes. En estos casos, el traslado se hará al Centro de Internamiento más cercano posible al lugar de residencia habitual de sus familiares.

<sup>17</sup> Artículo 51. Educación

Las personas adolescentes tienen derecho a cursar el nivel educativo que le corresponda y a recibir instrucción técnica o formación práctica sobre un oficio, arte o profesión y enseñanza e instrucción en diversas áreas del conocimiento.

I. Área de Evaluación de Riesgos.

II. Área de Seguimiento y supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva y de suspensión condicional del proceso.

III. Área de Seguimiento y supervisión de medidas de sanción no privativas de la libertad.

IV. Centros de Internamiento.

Respecto a estos últimos, en la fracción IV de dicho artículo se reconocen las siguientes atribuciones:

- a) Ejecutar las medidas de internamiento preventivo y de internamiento, en los términos señalados por el Órgano Jurisdiccional;
- b) Procurar la plena reintegración y reinserción social y familiar de las personas sujetas a esta Ley;
- c) Cumplir con las resoluciones y requerimientos del Órgano Jurisdiccional;
- d) Hacer uso legítimo de la fuerza para garantizar la seguridad e integridad de las personas sujetas a esta Ley, la disciplina en la Unidad de Internamiento y evitar daños materiales. En todos los casos deberá informar inmediatamente al titular de la Autoridad Administrativa sobre la aplicación de las medidas adoptadas. Al hacer uso legítimo de la fuerza, las autoridades deberán tomar en cuenta el interés superior de la niñez y utilizarán el medio idóneo, proporcional y menos lesivo para éste y sólo por el tiempo estrictamente necesario para mantener o restablecer el orden o la seguridad, y
- e) Las demás que establezcan otras disposiciones.

Por otra parte, en los artículos 3, fracción XII,<sup>18</sup> y 74, cuarto párrafo,<sup>19</sup> se prevé la existencia de guías técnicas,

---

<sup>18</sup> Artículo 3. Glosario  
Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

pertenecientes a las instituciones de Seguridad Pública, en los Centros de Internamiento que estarán formados y certificados en materia de los derechos de niñas, niños y adolescentes y de los derechos del Sistema de que se trata.

De las disposiciones reseñadas se advierte que las únicas medidas privativas de libertad en un centro especializado administrado por el Estado son el internamiento como sanción y el internamiento preventivo como medida cautelar.

Respecto de ambas medidas se establecen los supuestos en que proceden; los derechos de los adolescentes en su ejecución; y las atribuciones de los Centros de Internamiento, que administran el lugar donde deberán cumplirse esas medidas.

Con relación a las medidas cautelares, resulta relevante que en el catálogo de éstas que se autoriza imponer a los adolescentes no está prevista la prisión preventiva, sino el internamiento preventivo (artículo 119, fracción XII).

---

XII. Guía Técnico: Es el responsable de velar por la integridad física de la persona adolescente. Es el garante del orden, respeto y la disciplina al interior del centro especializado e integrante de las instituciones policiales. Tendrá además la función de acompañar a la persona adolescente en el desarrollo y cumplimiento de su programa individualizado de actividades;

<sup>19</sup> Artículo 74. Obligaciones generales para las instituciones de Seguridad Pública (...)

Los guías técnicos de los Centros de Internamiento estarán formados y certificados en materia de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, así como de los derechos del Sistema.

Es cierto que en diversos preceptos, como lo menciona la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se emplea la expresión prisión preventiva; sin embargo, tal mención se emplea con dos acepciones: Como sinónimo de internamiento preventivo, que es una medida cautelar privativa de libertad; o bien como referencia a esa medida cautelar para adultos, a efecto de fijar un parámetro que no debe aplicarse a los adolescentes.

Lo anterior es posible advertirlo si se toma en cuenta la lectura armónica de la ley impugnada, cuyas principales disposiciones en esta materia ya fueron reseñadas, y en algunos casos puede esclarecerse esa función de sinonimia si se atiende a los encabezados de los artículos en que se contienen tales expresiones.

A continuación, se inserta un cuadro en el que se contienen las distintas menciones en la ley de la expresión “prisión preventiva”:

Disposición que usa la expresión “prisión preventiva”	Supuesto
LIBRO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES  TÍTULO II PRINCIPIOS Y DERECHOS EN EL PROCEDIMIENTO  CAPÍTULO II DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS ADOLESCENTES  SECCIÓN SEGUNDA	Sinónimo de internamiento preventivo, tomando en cuenta que la ley no prevé expresamente en el artículo 119 la medida cautelar de prisión preventiva. Además en ese título se omite la expresión

<p>DERECHOS DE LAS PERSONAS ADOLESCENTES EN PRISIÓN PREVENTIVA O INTERNAMIENTO</p>	<p>correcta que es “internamiento preventivo” y no hay otro capítulo que contenga en específico los derechos de las personas sujetas a internamiento preventivo.</p>
<p>Artículo 71. Autoridad Administrativa</p> <p>En la Federación y en las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, habrá una Autoridad Administrativa especializada dependiente de la Administración Pública Federal o estatal con autonomía técnica, operativa y de gestión que independientemente de su organización administrativa, contará con las siguientes áreas:</p> <p>A. Área de evaluación de riesgos;</p> <p>B. El Área de seguimiento y supervisión de medidas cautelares distintas a la <b>prisión preventiva</b> y de suspensión condicional del proceso;</p> <p>C. Área de seguimiento y supervisión de medidas de sanción no privativas de la libertad;</p> <p>D. Área de seguimiento y supervisión de medidas de sanción privativas de la libertad.</p> <p>(...)</p>	<p>Sinónimo de internamiento preventivo, pues la ejecución de esa medida se encomienda al Centro de Internamiento y no existe alguna otra área encargada de supervisar la prisión preventiva.</p>
<p>Artículo 72. Áreas especializadas de la Autoridad Administrativa</p> <p>(...)</p> <p>II. El Área de Seguimiento y supervisión de medidas cautelares distintas a la <b>prisión preventiva</b> y de suspensión condicional del proceso, contará con las siguientes atribuciones:</p> <p>a) Supervisar y dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas, distintas a la <b>prisión preventiva</b>, y a la suspensión condicional del proceso;</p>	<p>Sinónimo de internamiento preventivo, pues la ejecución de esa medida se encomienda al Centro de Internamiento y no existe alguna otra área encargada de supervisar la prisión preventiva.</p>
<p>Artículo 121. Revisión de la medida cautelar de internamiento preventivo</p>	<p>Sinónimo de internamiento preventivo, pues el</p>

<p>La medida cautelar de <b>prisión preventiva</b> deberá ser revisada mensualmente, en audiencia, por el Juez de Control. En la audiencia se revisarán si las condiciones que dieron lugar a la <b>prisión preventiva</b> persisten o, en su caso, si se puede imponer una medida cautelar menos lesiva.</p>	<p>encabezado del artículo anuncia que esa regla se aplica al internamiento preventivo.</p>
<p>Artículo 122. Reglas para la imposición del internamiento preventivo</p> <p>A ninguna persona adolescente menor de catorce años le podrá ser impuesta la medida cautelar de <b>prisión preventiva</b>.</p> <p>A las personas adolescentes mayores de catorce años, les será impuesta la medida cautelar de internamiento preventivo, de manera excepcional y sólo por los delitos que ameriten medida de sanción de internamiento de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y únicamente cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia de la persona adolescente en el juicio o en el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, o de los testigos o de la comunidad. En los casos que proceda la medida de sanción de internamiento, podrá ser aplicada la <b>prisión preventiva</b>, siempre y cuando exista necesidad de cautela.</p> <p>El Ministerio Público deberá favorecer en su propuesta una medida cautelar diferente a la <b>prisión preventiva</b>, o en su caso, justificar la improcedencia de estas para poder iniciar el debate de la imposición de la <b>prisión preventiva</b>.</p> <p>La <b>prisión preventiva</b> se aplicará hasta por un plazo máximo de cinco meses. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, la persona adolescente será puesta en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, pudiéndosele imponer otras medidas cautelares.</p> <p>No se aplicarán a las personas adolescentes los supuestos de <b>prisión preventiva</b> oficiosa establecidos en el artículo 19 de la Constitución.</p> <p>Las medidas de <b>prisión preventiva</b> no podrán</p>	<p>Sinónimo de internamiento preventivo, pues el encabezado del artículo anuncia que son reglas para imponer el internamiento preventivo.</p> <p>En el penúltimo párrafo se emplea como referencia al supuesto de prisión preventiva oficiosa de adultos prevista en el artículo 19 constitucional, que se mandata que no se apliquen a los adolescentes.</p>

<p>combinarse con otras medidas cautelares y deberá ser cumplida en espacios diferentes a las destinadas al cumplimiento de las medidas de sanción de internamiento.</p>	
<p>Artículo 124. Supervisión de la medida cautelar</p> <p>La Autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso será la encargada de realizar la supervisión de medidas cautelares distintas a la <b>prisión preventiva</b>, obligaciones procesales impuestas por la suspensión condicional del proceso y los acuerdos preparatorios de cumplimiento diferido. Para el cumplimiento de sus funciones y conforme a su presupuesto contará con las áreas especializadas necesarias.</p> <p>Los lineamientos y el procedimiento para la supervisión de las condiciones de la suspensión condicional serán los ordenados en el Código Nacional.</p>	<p>Sinónimo de internamiento preventivo, dado que la Ley no prevé la imposición de la prisión preventiva en el artículo 119.</p>
<p>Artículo 214. Controversias sobre la duración, modificación y extinción de la medida de sanción</p> <p>La persona adolescente a quien se le haya dictado una medida de sanción, su defensor o el Ministerio Público, podrán acudir ante el Juez de Ejecución para obtener un pronunciamiento judicial cuando surja alguna controversia respecto de alguna de las siguientes cuestiones:</p> <p>(...)</p> <p>VII. El cómputo del tiempo de <b>prisión preventiva</b> para efecto del cumplimiento de la medida de sanción, y</p>	<p>Sinónimo de internamiento preventivo, tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 165.</p>

Aunado a la anterior reseña textual, se advierte que fue el propio legislador, quien ajustó la terminología de la medida cautelar personal del internamiento preventivo. El procedimiento legislativo cuyo resultado fue la ley impugnada comenzó con dos iniciativas. Una presentada por el Grupo

Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado el veintiocho de abril de dos mil quince, y otra por un grupo de senadores presentada el dieciocho de noviembre de dos mil quince<sup>20</sup>.

Cabe destacar que la segunda iniciativa propuso un Código Nacional de Justicia Penal para Adolescentes, y éste en su artículo 104 contenía un catálogo de medidas cautelares personales, y en su fracción XII<sup>21</sup> se establecía la “prisión preventiva”, y no se regulaba el “internamiento preventivo”. Igualmente contenía en sus artículos 106<sup>22</sup> y 107<sup>23</sup> reglas específicas para la prisión preventiva, referida

---

<sup>20</sup> Esta iniciativa fue producto de una propuesta elaborada y promovida por organizaciones de la sociedad civil, la cual fue discutida en el Foro Nacional sobre Justicia del Senado de la República celebrado los días 29 y 30 de septiembre de 2015, en el que participaron dichas organizaciones, las Comisiones de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia y la de Justicia del Senado de la República, así como la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC).

<sup>21</sup> Artículo 104. Medidas cautelares personales.

Sólo a solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido y en la forma, bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en este Código, el Órgano Jurisdiccional podrá imponer a la persona adolescente, después de escuchar sus razones, las siguientes medidas cautelares:

(...)

XII. La prisión preventiva.

(...)

<sup>22</sup> Artículo 106. Revisión de la medida cautelar de prisión preventiva.

La medida cautelar de prisión preventiva deberá ser revisada mensualmente, en audiencia, por el Juez de Control. En la audiencia se revisarán si las condiciones que dieron lugar a la prisión preventiva persisten o, en su caso, si se puede imponer una medida cautelar menos lesiva.

<sup>23</sup> Artículo 107. Reglas para la imposición de la medida de prisión preventiva.

Deberá aplicarse de manera excepcional y únicamente cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia de la persona adolescente en el juicio, o el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad. En los casos que proceda la medida sancionadora de internamiento, podrá ser aplicada la prisión preventiva, siempre y cuando exista necesidad de cautela.

El Ministerio Público deberá favorecer en su propuesta una medida cautelar diferente a la prisión preventiva, o en su caso, justificar la improcedencia de estas, para poder iniciar el debate de la imposición de la prisión preventiva.

así en su encabezado, con un contenido muy similar al de los ahora numerales 121 y 122 de la ley impugnada.

A pesar de que en la iniciativa se eligió la expresión “prisión preventiva”, en la exposición de motivos se expresaron las notas distintivas de esa medida cautelar que la aleja y distingue de la privación de libertad de los mayores de dieciocho años:

Este ordenamiento regula, de manera detallada, los derechos de los adolescentes que están sujetos a medidas cautelares o medidas sancionadoras privativas de la libertad. Para la regulación puntual de los derechos que tienen los adolescentes privados de su libertad, este ordenamiento incorporó las directrices de las reglas de Tokio. Entre los derechos específicos que se prevén a su favor figura el de no ser privados sino en los términos previstos por la medida impuesta; a ser ubicados en los centros de internamiento de acuerdo a las necesidades de protección, tomando al efecto características como la edad, el género, las necesidades de salud y, por supuesto, la necesidad de que estén completamente separados de las personas adultas.

Asimismo, se establece el derecho del adolescente, de conocer directamente el plan individualizado de ejecución de la medida sancionadora impuesta, en su caso. Igualmente, se prevé que no deben existir traslados arbitrarios y establecer la necesidad de que los centros de internamiento estén en domicilios próximos al lugar en que el adolescente tiene su círculo social, o el asiento habitual de su familia. Los adolescentes deberán permanecer, incluso cuando adquieran la mayoría de edad, en los centros especiales de

---

La prisión preventiva se aplicará hasta por un plazo máximo de cinco meses. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, la persona adolescente será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, pudiéndosele imponer otras medidas cautelares.

No se aplicarán a las personas adolescentes los supuestos de prisión preventiva oficiosa establecidos en el artículo 19 de la Constitución.

Las medidas de prisión preventiva no podrán combinarse con otras medidas cautelares y deberá ser cumplida en instalaciones diferentes a las destinadas al cumplimiento de las medidas sancionadoras privativas de libertad.

internamiento, aunque en secciones separadas para adultos jóvenes.

Igualmente, respecto a las autoridades administrativas diferenció atribuciones, según tuvieran como función supervisar medidas cautelares no privativas de libertad, o bien medidas privativas de libertad:

Las entidades federativas tienen la obligación de conformar un órgano especializado en ejecución de medidas para adolescentes, con una sección específica para los adolescentes privados de libertad. Entre las obligaciones específicas que tendrán estará el coordinarse con otras autoridades del sistema integral para el logro de los fines específicos establecidos por la medida sancionadora; elaborar protocolos y medidas específicas para proteger la integridad física y psicológica de las personas adolescentes; conformar un registro actualizado de instituciones públicas y privadas que puedan colaborar con la ejecución de las medidas; supervisar los centros de internamiento y medidas de seguimiento y celebrar convenios de colaboración que coadyuven al cumplimiento de las medidas cautelares y de las obligaciones derivadas de la suspensión condicional del proceso prueba.

Con el objeto de permitir distintos esquemas de organización en las entidades federativas, este ordenamiento abre la posibilidad de que la unidad encargada del seguimiento y evaluación para la aplicación de medidas cautelares puede estar ubicada en la unidad administrativa encargada de proporcionar dicho servicio, a condición de que cuente con un área especializada en materia de adolescentes, o bien, hay que ser propio órgano especializado en la ejecución de las medidas quien cuente con una sección especial para la evaluación y el seguimiento de las medidas cautelares no privativas de libertad. (...)

Posteriormente en el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Derechos Humanos, de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, y de Estudios Legislativos del Senado de la República, se realizaron modificaciones al

texto propuesto en la segunda iniciativa –de Código Nacional de Justicia Penal para Adolescentes–, quedando el texto de los artículos 119, fracción II, 121 y 122, en los términos que ahora aparecen en la ley impugnada, en los cuales se reconoce como medida cautelar el “internamiento preventivo” y así se aclaró en los encabezados correspondientes.

Incluso, en el propio dictamen se destaca el principio de especialidad que subyace en el sistema previsto en la ley, el cual exige la idoneidad de las autoridades e instituciones para su aplicación a los adolescentes, de manera distinta al régimen de adultos. Así se advierte en los siguientes párrafos:

(...) Además se establece claramente que los adultos jóvenes que estén compurgando penas privativas de la libertad deberán estar colocados en espacios diferentes a quienes sean menores de 18 años, así como espacios diferentes a los destinados para el sistema penal de adultos. Se llegó a ésta conclusión para evitar que el sistema se convierta en un modelo mixto que procese a adultos y adolescentes, pues de otra forma se estaría vulnerando el principio de especialidad.

Cuando se habla sobre el principio de especialidad como uno de los ejes rectores de esta ley, se refiere a la especialización de las instituciones, tribunales y autoridades encargados de la procuración e impartición de justicia para adolescentes, que contempla dos aspectos:

1. Que los operadores (policías, ministerios públicos, juzgadores, defensores, personal de los centros de detención, entre otros) tengan una capacitación especial en la materia; y
2. Que los órganos y los espacios físicos que estos ocupan estén destinados, de modo exclusivo, a la atención de la justicia para adolescentes.

Por ello, resulta claro que, desde la perspectiva de los derechos fundamentales de los adolescentes, el Estado Mexicano tiene la obligación de contar con una estructura tanto física como humana que se encuentre diseñada para atender los asuntos propios de este rubro. En la tendencia actual, esa especialización en términos ideales conlleva contar con instituciones exclusivas y excluyentes tanto en sus instalaciones como en el personal que labora en ellas, y comprende desde la primera intervención de la autoridad y los sitios de detención de los adolescentes, hasta la solución de la controversia.

Con base en estos elementos, es posible concluir que si bien las disposiciones impugnadas contienen la expresión “prisión preventiva”, no existen elementos suficientes para concluir que el legislador autorizó la imposición a los adolescentes de esa medida y que se ejecute en los términos previstos para los mayores de dieciocho años de edad. Más bien, en la redacción de las disposiciones quedaron referencias a la prisión preventiva, como originalmente en la iniciativa se había denominado a la medida cautelar privativa de libertad para adolescentes, cuya denominación fue sustituida por la expresión de “internamiento preventivo” en la Cámara de Origen, y así quedó prevista la medida cautelar en el artículo 119, fracción XII, de la ley. De ahí, se explica por qué en algunos enunciados normativos se hace referencia a la prisión preventiva, la cual tiene una función de sinónimo.

Consecuentemente, respecto de este planteamiento, el argumento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es infundado.

Por otra parte, respecto al planteamiento sintetizado en el apartado C, se sostiene lo siguiente.

Es posible advertir que la ley impugnada incorporó el internamiento preventivo como una medida cautelar. Sin embargo, como se explicó con anterioridad existe una confusión por parte del legislador en la utilización de los términos “prisión preventiva” e “internamiento preventivo” (al ser tomados como sinónimos), razón por la cual lo procedente es realizar una interpretación conforme con el fin de aclarar que cuando la ley impugnada hace alusión a la “prisión preventiva” en realidad se refiere al “internamiento preventivo”, por ser la figura propia del sistema de justicia para adolescentes.

En el mismo sentido, dado que en el artículo 122 de la Ley impugnada, se establece que “no se aplicarán a las personas adolescentes los supuestos de prisión preventiva oficiosa establecidos en el artículo 19 de la Constitución”, ello deberá ser entendido bajo una interpretación conforme que implica la imposibilidad de dictar a los adolescentes el internamiento preventivo oficioso en casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis P. IV/2008 de rubro: INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.<sup>24</sup>

Por lo que en este punto también resulta infundado el argumento esgrimido por el accionante.

---

<sup>24</sup> “La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema.” (Novena Época, Número de Registro: 170280, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1343).

B. Constitucionalidad del internamiento preventivo en relación con el régimen constitucional aplicable a los adolescentes.

Las bases del sistema integral de justicia para adolescentes se encuentran previstas en el artículo 18, párrafos cuarto a sexto, constitucional:

Artículo 18.- (...)

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

(REFORMADO, D.O.F. 2 DE JULIO DE 2015)

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración

social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.  
(...)

El actual sistema constitucional de justicia para adolescentes tiene su origen en la reforma contenida en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de diciembre de dos mil cinco. Asimismo, encuentra su reconocimiento en el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño:

#### Artículo 40

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

2. Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:

a) Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;

b) Que a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:

i) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;

ii) Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa;

iii) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considere que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales;

iv) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interroge a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad;

v) Si se considerare que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley;

vi) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado;

vii) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales;

b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 37/2006<sup>25</sup>, este Tribunal Pleno se pronunció respecto a la distinción y notas esenciales del sistema penal para adolescentes derivadas del texto constitucional de dos mil cinco. En esa ejecutoria se abordaron diversas cuestiones relacionadas con ese sistema, y de las consideraciones adoptadas en esa ocasión, destacan las que se contienen en la jurisprudencia P./J. 68/2008,<sup>26</sup> en la cual se definieron las notas esenciales y el marco normativo del sistema integral de justicia para adolescentes previsto en el artículo 18 constitucional.

Conforme a la citada jurisprudencia, las notas esenciales del sistema aplicable a quienes tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, son las siguientes:

1) se basa en una concepción del adolescente como sujeto de responsabilidad;

---

<sup>25</sup> Resuelta en sesión de veintidós de noviembre de dos mil siete, por unanimidad de diez votos.

<sup>26</sup> SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. SUS NOTAS ESENCIALES Y MARCO NORMATIVO. [Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, página 624. Registro electrónico: 168767].

2) el adolescente goza a plenitud de derechos y garantías que le asisten, al estar sujeto a proceso por conductas delictuosas (el sistema es garantista);

3) el sistema es de naturaleza penal, aunque especial o modalizada, en razón del sujeto activo de las conductas ilícitas; y,

4) en lo que atañe al aspecto jurisdiccional procedimental, es de corte preponderantemente acusatorio.

Por otra parte, se sostuvo que este sistema especializado de justicia encuentra sustento constitucional en los numerales 4o. y 18, pues el primero de ellos prevé los postulados de protección integral de derechos fundamentales, mientras que el segundo establece, propiamente, las bases del sistema de justicia para adolescentes, a nivel federal, estatal y del Distrito Federal. Además, el indicado modelo también se sustenta en la doctrina de la protección integral de la infancia, postulada por la Organización de las Naciones Unidas y formalmente acogida por México con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Respecto de cada una de las notas distintivas del sistema, a continuación se transcriben las consideraciones relevantes de la ejecutoria citada, de las que se advierte el alcance de cada una de ellas.

1) El adolescente como sujeto de responsabilidad

Al abandonarse la noción de tutela y protección del menor, basada en la concepción del menor como sujeto incapaz necesitado de protección, se adopta ahora el concepto, generalmente aceptado por la comunidad internacional, bajo el cual el menor es un sujeto pleno, con derechos y responsabilidades. No se trata de concebirlo simplemente como un adulto, sino como un sujeto diferente considerado en su peculiar condición social de sujeto en desarrollo y dotado de autonomía jurídica y social en permanente evolución. Si bien no puede ser tratado como adulto, sí cabe exigirle una responsabilidad especial, adecuada a estas peculiaridades. Esto es, precisamente, lo trascendente del reconocimiento del adolescente como un sujeto de derecho pleno.

## 2) Sistema garantista

Por otro lado, aunque muy de la mano de lo anterior, el sistema de responsabilidad en el que se inscribe la reforma constitucional tiene como nota esencial, distintiva del mismo, la de tratarse de un modelo garantista, conforme al cual, al adolescente que delinque se le reconoce un cúmulo de garantías en el procedimiento caracterizadas por el solo hecho de ser persona en desarrollo. Hay un marco de garantías que lo arropa en doble partida, pues le asisten las propias de toda persona (adulto) que es sometida a proceso por violentar leyes penales, así como todos los demás derechos que han sido reconocidos -en instrumentos internacionales y leyes nacionales- por su especial condición biopsicológica de ser adolescente.

## 3) Naturaleza penal especial o modalizada

Esta concepción del adolescente como sujeto responsable, tiene consecuencias de importancia y trascendencia en la conceptualización que se haga, a su vez, del nuevo modelo de justicia al que la reforma constitucional transita, pues

permite superar añejos eufemismos acerca de la naturaleza de la justicia juvenil.

En efecto, bajo la concepción del menor como incapaz, se utilizaron denominaciones como “menores infractores”, “consejos tutelares”, “medidas” y otras tantas, bajo las cuales los calificativos de “penal” quedaban totalmente proscritos, aunque paradójicamente -según quedó explicado en el considerando que antecede- llevaron a un régimen más represor y violento contra el propio menor. Ahora que se ha superado tal concepción y se entiende al menor como un sujeto responsable, se ha podido entrar a un terreno en el cual admitir la naturaleza penal de la justicia juvenil no sólo es posible, sino *necesario*.

Los instrumentos internacionales que inspiraron la reforma expresamente hablan -sin reticencias- de la justicia juvenil como un segmento de la justicia penal. La iniciativa de reforma en la materia, así se refería en su texto a este sistema de justicia (“justicia penal para adolescentes”), aunque el término “penal” fue suprimido cuando fue revisada la propuesta por la Cámara de Senadores (Revisora), dejándolo simplemente como *justicia para adolescentes*, supresión que obedeció, según se dijo, “*para evitar cualquier confusión con las instituciones y procedimientos relativos a la justicia para adultos*”.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Respecto a esta modificación, Carlos Ríos Espinoza señala:

“Lejos de cumplir con el objetivo de clarificar los objetivos y ejes de la reforma constitucional, el punto de acuerdo incluyó ciertas dosis de ambigüedad, toda vez que un afán -ciertamente humanista en su espíritu- de insistir en que la finalidad de aplicación de las sanciones a los adolescentes, no tiene en sí un fin represivo, hizo afirmaciones que tornan ininteligibles la reforma constitucional de acuerdo a sus objetivos iniciales. Se dice por ejemplo que, en el ámbito jurídico la idea de lo penal implica la imposición de penas como principal consecuencia de delito, mismas que constituyen la privación o restricción de bienes jurídicos, impuestas conforme a la ley por los órganos jurisdiccionales, al culpable de una conducta antijurídica tipificada previamente como delito (...).

(...) el punto de acuerdo que se viene comentando no puede ser interpretado en un sentido que contradiga los objetivos del sistema de justicia para adolescentes creado por la reforma constitucional, conforme a los antecedentes reseñados hasta ahora; sino como un matiz para enfatizar la idea de que las consecuencias jurídicas impuestas a los adolescentes que han incurrido en conductas tipificadas como delito en la ley, no deben tener un carácter aflictivo en su finalidad -aunque inevitablemente lo tienen-, sino siempre perseguir como objetivo, reinsertar al adolescente en la comunidad y propiciar su desarrollo personal.

El carácter penal de este nuevo sistema queda definido también constitucionalmente, en cuanto a que las *únicas* conductas que son objeto del mismo son -exclusivamente- aquellas que en las leyes están tipificadas como delitos. Ya no entran en el sistema de menores los llamados “estados de peligro”, la “situación irregular” o la comisión de infracciones de orden administrativo, como antaño sucedía bajo el modelo tutelar. Dice la Constitución: “(...) *un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales (...)*”.

Admitir esta naturaleza respecto de la justicia de menores, ha sido considerado como un avance importante, pues, lejos de resultar lesivo para ellos, da lugar a que se les reconozcan, en el proceso al que sean sujetos, todas aquellas garantías que asisten a un acusado. Téngase presente que el proceso que, incluso, contiene más regulación de orden directamente constitucional es, justamente, el derecho procesal penal.

Sin embargo, esta conceptualización de la justicia juvenil como de naturaleza penal, resulta *modalizada* por el solo hecho de que el sujeto activo de que se trata es, precisamente, un adolescente. Esta circunstancia da lugar a que, como se dijo párrafos atrás, los derechos que se les reconocen en su calidad de inculpados, procesados y sentenciados, sean ampliados para también considerar que les asisten otros adicionales, en razón de esa precisa condición, de manera que deba hablarse de una naturaleza penal *especial*.

Uno de los más importantes matices que corroboran esta especialidad de la justicia juvenil dentro de la justicia penal, según se ha venido refiriendo, es el relativo a las finalidades que se persiguen con las sanciones establecidas. Así, el derecho penal de adolescentes se distingue del de los

---

Si se interpretaran en un sentido literal los enunciados del punto de acuerdo, la reforma constitucional se quedaría sin materia (...).

Consultable en: Ríos Espinoza, Carlos, “Requerimientos de adecuación legislativa en materia de justicia juvenil de conformidad con la reforma al artículo 18 constitucional”, en Justicia para Adolescentes, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2006, pp. 33-35.

adultos, en cuanto a que, en aquél, la finalidad de las sanciones da origen a un derecho penal educativo o, en términos de la exposición de motivos, de “naturaleza sancionadora educativa”, ingredientes que si bien están presentes también en el derecho penal en general, lo están en proporciones distintas.

Este principio característico del sistema de justicia para adolescentes, el educativo sancionador, no es sino consecuencia de los principios de interés superior y de protección integral de la infancia que, dicho sea de paso, no sólo impacta en la naturaleza que se adscriba a la sanción, sino en otros tantos aspectos, como el de la preferencia de las sanciones no privativas de libertad y la preponderancia de la educación en la determinación y ejecución de las medidas, entre otras.

En el fondo, la diferencia entre el sistema de justicia penal para adolescentes y el de adultos, radica en una cuestión de intensidad que se ve reflejada en el contenido garantista de cada uno (en el primero, hay un especial añadido en este rubro), como también en el aspecto rehabilitador o educativo versus el punitivo de las sanciones que están presentes en proporciones distintas en cada uno.

#### 4) Procedimiento acusatorio

Estrechamente vinculado con lo anterior y también como distintivo del régimen mismo, se tiene que el sistema integral de justicia para adolescentes, impone un procedimiento similar al penal y, enfática o preponderantemente, de corte acusatorio (en oposición a inquisitorio). Los instrumentos internacionales que motivaron la reforma, si bien no se han expresado con esta terminología, hacen especial énfasis en la independencia y separación entre las funciones de policía, de Ministerio Fiscal y -en el extremo contrario- del órgano encargado de emitir su juicio acerca de la conducta presuntamente realizada<sup>28</sup>, dibujando una función más

---

<sup>28</sup> Véanse, al efecto, especialmente, las reglas 11.2 y 14.2 de las Reglas de Beijing.

concisa del juzgador, de auténticamente decir el derecho en función de la acusación que se le presenta.

La propia Convención Internacional de los Derechos del Niño establece, de manera clara, que la causa incoada en contra del menor deberá ser dirimida por un órgano independiente e imparcial; así lo reitera el artículo 18 reformado, cuando establece: “En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas.”.

En la ejecutoria se citan como fuente de esa doctrina internacional la Declaración Universal de los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1959; las Reglas de Beijing; las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Niños Privados de Libertad; las Directrices de Riad; la Resolución 45/115, de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1990, relativa a la utilización de niños como instrumentos para actividades delictivas, y el inciso f) del párrafo V del artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, firmada en Viena, Austria, en 1985.

Como es posible apreciar, en el precedente transcrito se reconoce que el sistema penal para adolescentes es garantista lo que implica que los adolescentes gozan de una doble protección ya que les son propios los derechos y garantías que le asisten a toda persona (adulta) que es sometida a proceso por violentar leyes penales, así como

todos los demás derechos que han sido reconocidos tanto en instrumentos internacionales como en leyes nacionales por su especial condición de desarrollo.

Asimismo, se establece con claridad que el sistema concibe al adolescente como un sujeto responsable que debe ser juzgado en un sistema de tipo penal especial o modalizado de acuerdo con su grado de desarrollo, en el que se observen las reglas del procedimiento acusatorio.

Cabe destacar que la reforma al artículo 18 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil quince, refuerza las notas esenciales contenidas en la jurisprudencia, y adecua los conceptos para armonizar su texto con el actual régimen constitucional de protección de los derechos humanos y con el sistema de justicia penal acusatorio y oral. La modificación más reciente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, y tuvo por objeto adecuar el enunciado normativo al nuevo régimen de la Ciudad de México como entidad federativa.

Ahora bien, se analizará si, como lo afirma la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la privación de libertad sólo puede ser aplicada a los adolescentes en el internamiento como medida de sanción, y no durante el procedimiento.

Según quedó precisado, en términos del artículo 18 constitucional el sistema integral de justicia para adolescentes es un sistema penal especializado. Al respecto, ese principio de especialización<sup>29</sup> también se encuentra reconocido en el artículo 5.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>30</sup> que establece que los menores de edad que puedan ser procesados deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados.

En relación con dicha norma convencional y con el régimen de protección de los niños privados de libertad, en el caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo lo siguiente:

172. El Tribunal debe establecer ahora si el Estado cumplió, respecto de los niños, con las obligaciones adicionales que emergen de los artículos 4, 5 y 19 de la Convención Americana, a la luz del *corpus juris* internacional existente sobre la especial protección que éstos requieren, entre las cuales se encuentran la disposición del artículo 5.5 de la Convención Americana que obliga a los Estados a mantener a los niños privados de libertad separados de los adultos y, como se dijo anteriormente (*supra* párr. 161), la especial supervisión periódica en el ámbito de la salud y la implementación de programas de educación, derivadas de una correcta interpretación del artículo 4 de la Convención, a la luz de las disposiciones pertinentes de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que el

---

<sup>29</sup> Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Relatoría sobre los derechos de la niñez. Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas. 13 de julio de 2011. (OEA documentos oficiales; OEA Ser. L/V/II Doc.78). Párrafos 81 a 98.

<sup>30</sup> Artículo 5. Derecho a la integridad personal. 5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.

Paraguay ratificó el 3 de junio de 1997 y que entró en vigencia internacional el 16 de noviembre de 1999. Estas medidas adquieren fundamental importancia debido a que los niños se encuentran en una etapa crucial de su desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social que impactará de una u otra forma su proyecto de vida.<sup>31</sup>

De acuerdo con el criterio transcrito la especialidad del sistema exige no sólo que los menores de edad sean separados de los adultos, sino también que durante la privación de libertad tengan una especial supervisión periódica en el ámbito de la salud y la implementación de programas de educación.

---

<sup>31</sup> Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C Número 112.

“161. En este sentido, los artículos 6 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño incluyen en el derecho a la vida la obligación del Estado de garantizar “en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”. El Comité de Derechos del Niño ha interpretado la palabra “desarrollo” de una manera amplia, holística, que abarca lo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social<sup>165</sup>. Mirado así, un Estado tiene, respecto de niños privados de libertad y, por lo tanto, bajo su custodia, la obligación de, inter alia, proveerlos de asistencia de salud y de educación, para así asegurarse de que la detención a la que los niños están sujetos no destruirá sus proyectos de vida<sup>166</sup>. En este sentido, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad<sup>167</sup> establecen que: ‘13. No se deberá negar a los menores privados de libertad, por razón de su condición, los derechos civiles, económicos, sociales o culturales que les correspondan de conformidad con la legislación nacional o el derecho internacional y que sean compatibles con la privación de la libertad.’”

[Nota 165: Cfr. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, supra nota 150, párrs. 80-81, 84, y 86-88; Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros), supra nota 152, párr. 196; y la regla 13.5 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33 de 28 de noviembre de 1985.

Nota 166: Cfr. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, supra nota 150, párrs. 80-81, 84, y 86-88; Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros), supra nota 152, párr. 196; y la regla 13.5 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33 de 28 de noviembre de 1985.

Nota 167: Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113 de 14 de diciembre de 1990.]

Asimismo, la Corte Interamericana<sup>32</sup> sostuvo que la jurisdicción especial para niños en conflicto con la ley, así como sus leyes y procedimientos correspondientes, deben caracterizarse, entre otros, por los siguientes elementos:

1) en primer lugar, la posibilidad de adoptar medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales;

2) en el caso de que un proceso judicial sea necesario, este Tribunal dispondrá de diversas medidas, tales como asesoramiento psicológico para el niño durante el procedimiento, control respecto de la manera de tomar el testimonio del niño y regulación de la publicidad del proceso;

3) dispondrá también de un margen suficiente para el ejercicio de facultades discrecionales en las diferentes etapas de los juicios y en las distintas fases de la administración de justicia de niños; y

4) los que ejerzan dichas facultades deberán estar especialmente preparados y capacitados en los derechos humanos del niño y la psicología infantil para evitar cualquier abuso de la discrecionalidad y para asegurar que las medidas ordenadas en cada caso sean idóneas y proporcionales.

De estas notas distintivas, se destaca la necesidad de que quienes ejerzan funciones en este sistema estén especialmente preparados y capacitados en los derechos humanos del niño y la psicología infantil. Esta misma

---

<sup>32</sup> Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay, citado, párrafo 211.

exigencia fue reconocida por este Tribunal Pleno, en la jurisprudencia P./J. 63/2008<sup>33</sup>.

Esto es, la especialidad del sistema penal de justicia para adolescentes exige, sin duda, que los menores de edad no sean sometidos a reclusión en el régimen de los adultos, sea como pena o prisión preventiva.

Sin embargo, esa modalización no llega al extremo de reconocer a su favor un derecho de libertad absoluto. En ese sentido, la propia Constitución estableció como medida de

---

<sup>33</sup> SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. EL TÉRMINO "ESPECIALIZADOS" UTILIZADO EN EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN SE REFIERE AL PERFIL DEL FUNCIONARIO Y A LA COMPETENCIA LEGAL EXPRESA DEL ÓRGANO PERTENECIENTE A ESE SISTEMA. Si se atiende a los usos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales relacionados con la justicia de menores dan al término "especializados", su utilización en el artículo 18 constitucional puede entenderse en relación con: a) la organización del trabajo (especialización orgánica); b) la asignación de competencias; y, c) el perfil del funcionario. Ahora bien, aunque lo idóneo sería reunir esas tres formas de concebir la especialización, la relativa al perfil del funcionario es la principal, pues el objeto de la reforma constitucional fue adecuar la justicia para adolescentes a la doctrina de la protección integral de la infancia, y los instrumentos internacionales en que ésta se recoge ponen énfasis en la especialización de los funcionarios como una cuestión necesaria para el cumplimiento de los propósitos perseguidos e, incluso, insisten en que no es su propósito obligar a los Estados a adoptar cierta forma de organización; de manera que la acepción del término "especialización" que hace posible dar mayor congruencia a la reforma con los instrumentos internacionales referidos y que, por ende, permite en mayor grado la consecución de los fines perseguidos por aquélla, es la que la considera como una cualidad inherente y exigible en los funcionarios pertenecientes al sistema integral de justicia para adolescentes. Por otro lado, considerando que se ha reconocido al sistema de justicia juvenil especificidad propia y distintiva, aun con las admitidas características de proceso penal que lo revisten, en relación con el correlativo principio de legalidad y el sistema de competencias asignadas que rige en nuestro país, conforme al cual ninguna autoridad puede actuar sin atribución específica para ello, la especialización también debe entenderse materializada en una atribución específica en la ley, de competencia en esta materia, según la cual será necesario que los órganos que intervengan en este sistema de justicia estén dotados expresamente de facultades para conocer de él, sin que sea suficiente que se trate de autoridades competentes en la materia penal en lo general. [Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, página 619. Registro electrónico: 168773.]

sanción el internamiento, el cual se sujetará a los principios de mínima intervención, de proporcionalidad e interés superior del menor de edad. Tales principios ya fueron interpretados por la jurisprudencia de este Tribunal Pleno en las jurisprudencias P./J. 79/2008<sup>34</sup>, P./J. 77/2008<sup>35</sup> y P./J. 78/2008<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El indicado principio tiene tres vertientes: 1) Alternatividad, la cual se desprende del artículo 40, apartado 3, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, de acuerdo con el cual debe buscarse resolver el menor número de conflictos a nivel judicial, lo que se relaciona con la necesidad de disminuir la intervención judicial en los casos en que el delito se deba a que el menor es vulnerado en sus derechos económicos, sociales y culturales, en virtud de que resultaría inadecuado que el juzgador impusiera una sanción gravosa, si el menor no puede hacer nada en contra de sus circunstancias cotidianas, además de que esta vertiente tiene la pretensión de que la normativa correspondiente a menores amplíe la gama de posibles sanciones, las cuales deberán basarse en principios educativos. 2) Internación como medida más grave, respecto de la cual la normatividad secundaria siempre deberá atender a que el internamiento sólo podrá preverse respecto de las conductas antisociales más graves; aspecto que destaca en todos los instrumentos internacionales de la materia. 3) Breve término de la medida de internamiento, en relación con la cual la expresión “por el tiempo más breve que proceda” debe entenderse como el tiempo necesario, indispensable, para lograr el fin de rehabilitación del adolescente que se persigue; empero, en las legislaciones ordinarias debe establecerse un tiempo máximo para la medida de internamiento, en virtud de que el requerimiento de que la medida sea la más breve posible, implica una pretensión de seguridad jurídica respecto de su duración”. [Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, página 613. Registro electrónico: 168779].

<sup>35</sup> SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS, CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El indicado principio tiene tres perspectivas: 1) Proporcionalidad en la punibilidad de las conductas, referida a la que el legislador señala para los delitos previstos en la norma general aplicable a los menores, la cual podrá verse satisfecha una vez que se señalen penas distintas para cada conducta tipificada como delito. 2) Proporcionalidad en la determinación de la medida, la cual considera tanto las condiciones internas del sujeto, como las externas de la conducta que despliega, esto es, deberá atender tanto al bien jurídico que quiso proteger como a su consecuencia, sin que implique el sacrificio desproporcionado de los derechos de quienes los vulneran; de manera que el juzgador puede determinar cuál será la pena aplicable, que oscila entre las que el legislador estableció como mínimas y máximas para una conducta determinada. 3) Proporcionalidad en la ejecución, que implica el principio de la necesidad de la medida, lo que se configura no sólo desde que es impuesta, sino a lo largo de su ejecución, de manera que la normatividad que se expida debe permitir la eventual adecuación de la medida impuesta para que continúe siendo proporcional a las nuevas circunstancias del menor. [Semanao

De estos criterios que modalizan las sanciones del sistema de justicia para adolescentes, resultan relevantes los alcances que debe tener el interés superior del menor de edad. Este Tribunal Pleno subrayó que si bien es cierto que las autoridades encargadas del sistema integral deben maximizar la esfera de derechos de los adolescentes, también lo es que deben tomar en cuenta sus límites, uno de los cuales lo constituyen los derechos de las demás personas y de la sociedad misma, razón por la cual se establece, en los ordenamientos penales, mediante los diversos tipos que se prevén, una serie de bienes jurídicos tutelados que no pueden ser transgredidos, so pena de aplicar las sanciones

---

Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, página 614. Registro electrónico: 168778].

<sup>36</sup> SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR, CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. En relación con el tema de los derechos de las personas privadas de la libertad, se parte de la premisa de que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, que impone especiales deberes al Estado, de ahí que en el caso de los menores, esa vulnerabilidad se hace más patente, dadas sus características físicas y psicológicas, lo que constituye un hecho que necesita ser asumido por los órganos encargados, tanto de la creación de normas, como de la procuración y administración de justicia. En ese contexto, el principio del interés superior del menor implica que la actuación de las instituciones, tribunales y autoridades encargadas de la aplicación del sistema penal para adolescentes, deba orientarse hacia lo que resulte más benéfico y conveniente para el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades. Por tanto, la protección al interés superior de los menores supone que en todo lo relativo a éstos, las medidas especiales impliquen mayores derechos que los reconocidos a las demás personas, esto es, habrán de protegerse, con un cuidado especial, los derechos de los menores, sin que esto signifique adoptar medidas de protección tutelar. Además, si bien es cierto que las autoridades encargadas del sistema integral deben maximizar la esfera de derechos de los menores, también lo es que deben tomar en cuenta sus límites, uno de los cuales lo constituyen los derechos de las demás personas y de la sociedad misma, razón por la cual se establece, en los ordenamientos penales, mediante los diversos tipos que se prevén, una serie de bienes jurídicos tutelados que no pueden ser transgredidos, so pena de aplicar las sanciones correspondientes; de ahí que bajo la óptica de asunción plena de responsabilidad es susceptible de ser corregida mediante la aplicación de medidas sancionadoras de tipo educativo que tiendan a la readaptación. [Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, página 616. Registro electrónico: 168776].

correspondientes; de ahí que bajo la óptica de asunción plena de responsabilidad es susceptible de ser corregida mediante la aplicación de medidas sancionadoras de tipo educativo que tiendan a la readaptación.

Así, se reitera, una de las diferencias primordiales entre el sistema de justicia penal para adolescentes y el de adultos, radica en una cuestión de intensidad que se ve reflejada en el contenido garantista de cada uno, como también en el aspecto educativo versus el punitivo de las sanciones que están presentes en proporciones distintas en cada uno. Sin embargo, ello no implica que el adolescente deje de ser responsable de los hechos señalados por la ley como delitos que cometa o en los que participe.

La especialización del sistema de adolescentes, tampoco autoriza a dejar de tomar las medidas necesarias, a fin de que el proceso penal alcance su objeto establecido en el artículo 20, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal<sup>37</sup>: el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

---

<sup>37</sup> Artículo 20.- El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;  
(...)

En cambio, la modalización sí exige que en caso de ser necesaria la adopción de medidas cautelares privativas de libertad se cumplan también con los principios de mínima intervención, de proporcionalidad e interés superior del menor de edad, así como las exigencias de especialización de las leyes, instituciones y procedimientos.

El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General número 10 reconoce la posibilidad de que los Estados contemplen prisión preventiva para menores de edad, advirtiendo que para cumplir con las obligaciones derivadas en artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>38</sup>, la mencionada medida deberá contemplarse como último recurso, además de establecer claramente las condiciones requeridas para determinar si el menor debe ingresar o permanecer en prisión preventiva con el fin de garantizar su comparecencia ante el tribunal o cuando constituya un peligro inmediato para sí mismo o para los demás.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos también ha definido que se consideran medidas privativas de libertad todas las formas de detención, institucionalización o custodia mediante las cuales se encierra en instituciones públicas o privadas a los niños acusados de infringir leyes

---

<sup>38</sup> Artículo 37. Los Estados Partes velarán por que (...)

b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda (...)

penales, disponiendo de su libertad ambulatoria mientras dura el proceso en su contra.<sup>39</sup>

Asimismo, ha considerado que con independencia de la denominación que se dé a esas medidas privativas de libertad, para ser legítimas deben cumplir con ciertos principios mínimos aplicables para todas las personas privadas de su libertad sin que exista una sentencia de por medio, en nuestro caso se deberían cumplir con los requisitos mínimos que exige el artículo 19 constitucional. Adicionalmente a estos principios mínimos generales, deben satisfacer los requisitos especiales para precautelar su derecho a la protección especial en virtud de su edad.<sup>40</sup>

De manera especial, la Comisión Interamericana recomienda que para ser legítima la medida cautelar privativa de libertad de los menores de dieciocho años acusados de infringir las leyes penales, deben cumplirse además de las condiciones mínimas aplicables a todas las personas los siguientes requisitos:

a) Excepcionalidad de la privación de libertad. Debe ser aplicada cuando el niño represente un peligro inmediato y

---

<sup>39</sup> Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Relatoría sobre los derechos de la niñez. Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas. Citado, párrafo 274.

<sup>40</sup> Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Relatoría sobre los derechos de la niñez. Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas. Citado, párrafo 275.

real para los demás; como último recurso cuando no exista otra alternativa;

b) Duración de la medida. Debe ser aplicada durante el plazo más breve posible;

c) Revisión periódica;

d) Garantía a los niños privados de libertad de todos sus derechos y protecciones acordes a su edad, sexo y características individuales, y

e) Garantía de su derecho a estar separados de los adultos así como también de los niños que hayan recibido una condena.<sup>41</sup>

Estos requisitos recomendados por la Comisión Interamericana expresan las mismas exigencias que derivan de los principios de mínima intervención, de proporcionalidad, interés superior del menor de edad y de especialización, delimitados en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno.

En ese sentido, no puede sostenerse, como lo pretende la accionante, que la falta de previsión expresa de la medida de internamiento preventivo en el artículo 18 de la Constitución como una modalidad del sistema integral de justicia para adolescentes, impide de manera absoluta que el legislador establezca esa medida cautelar que se traduce en la privación de libertad del adolescente.

---

<sup>41</sup> Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Relatoría sobre los derechos de la niñez. Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas. Citado, párrafo 276.

Sobre todo teniendo en cuenta que del proceso legislativo que dio origen a la primera configuración del sexto párrafo del artículo 18 constitucional no se advierten elementos para sostener que el órgano revisor prohibió o excluyó el internamiento preventivo. En cambio, sí existió la intención de armonizar el parámetro constitucional con los estándares internacionales, de manera específica con el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, tal como se demuestra a continuación.

La primera reforma tuvo su origen en una iniciativa presentada por senadores de diversos grupos parlamentarios el cuatro de noviembre de dos mil tres. En la propuesta original de esa iniciativa, el texto del párrafo séptimo, ahora sexto, era el siguiente:

Las formas alternativas al juzgamiento deberán observarse en la aplicación de la justicia penal para adolescentes, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal y el sistema procesal acusatorio. Las sanciones deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente. La privación de la libertad se utilizará sólo como medida de último recurso y por el tiempo más breve que proceda.

Esa primera propuesta tenía un enunciado dedicado a las condiciones de las sanciones. Después de un punto y seguido hablaba de los requisitos de la privación de libertad como medida. No limitó la expresión “medida” a sanción ni dio continuidad al enunciado anterior para sostener la interpretación de que la privación de libertad sólo se previó

como sanción. En la exposición de motivos no hay manifestaciones que permitan sostener eso.

En el dictamen de las Comisiones de la Cámara de Origen (Senado) de primera lectura de veintidós de abril de dos mil cuatro, no se modificó ese párrafo:

Las formas alternativas al juzgamiento deberán observarse en la aplicación de la justicia penal para adolescentes, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal y el sistema procesal acusatorio. Las sanciones deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente. La privación de la libertad se utilizará sólo como medida de último recurso y por el tiempo más breve que proceda.

En las consideraciones del dictamen se sostiene con claridad que la privación de libertad se puede aplicar como medida cautelar:

Por último, se introduce la limitación de la utilización de la privación de la libertad, ya sea como sanción, o como medida cautelar. Se considera que los adolescentes, debido a la temprana etapa de desarrollo en que se encuentran, son especialmente vulnerables a los efectos negativos de la privación de la libertad. Mediante esta limitación se pretenden ampliar las perspectivas en torno a la respuesta estatal frente al delito y superar la tan arraigada costumbre de considerar que la pena privativa de la libertad, es la única sanción penal existente. Se busca que las sanciones que no implican privación de la libertad para el adolescente sean consideradas de prioritaria aplicación, dejando a las privativas sólo para los casos que revistan cierta gravedad y por el menor tiempo posible, respondiendo mejor a los fines de reintegración social y familiar atribuidos a la sanción.

Los cambios que suprimieron el término “sanción” y adoptaron como concepto genérico el de “medidas”, se

incluyeron en un ajuste al dictamen original de las comisiones legislativas del Senado, el cual fue leído por el Senador Orlando Paredes Lara en la sesión del treinta y uno de marzo de dos mil cinco. Ahí se propuso el siguiente texto:

Las formas alternativas de justicia, deberán observarse en la aplicación de ese sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes, se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Estas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad por la Comisión de Conductas Antisociales calificadas como graves.

Derivado de lo anterior, al no existir ninguna prohibición respecto a la figura del internamiento preventivo ni en el procedimiento legislativo antes referido, ni en el propio texto de la Constitución, es posible afirmar que la referida figura encuentra asidero constitucional en el propio artículo 18<sup>42</sup>, en

---

<sup>42</sup> 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.

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su

el que se fijan las bases del sistema integral de justicia para adolescentes, en el que se contempla tanto la medida de internamiento como la exigencia de especialidad de ese sistema de justicia penal, en el que rigen todos los derechos humanos y garantías que en general reconoce la Constitución en materia penal y aquellos que se exigen para la protección de los adolescentes. Por consiguiente en ese sistema especializado son aplicables los derechos y garantías

---

condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir 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.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

previstos en los artículos 19<sup>43</sup> y 20<sup>44</sup> apartado B, fracción IX, y apartado C, fracción VI, todos de la Constitución Federal, que prevén expresamente la restricción a la libertad personal cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; debiendo cumplir en su caso con las condiciones mínimas exigidas a la privación de la libertad y con los requisitos que derivan de los principios y reglas constitucionales y convencionales.

---

<sup>43</sup> Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

<sup>44</sup> Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. (...)

B. De los derechos de toda persona imputada: (...)

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido: (...)

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos.

En cuanto a las reglas generales aplicables al derecho a la libertad personal, el artículo 19 de la Constitución establece como una medida cautelar legítima la prisión preventiva, la cual deberá justificarse con un auto de vinculación dictado por la autoridad judicial dentro de un plazo cuya emisión no podrá exceder de setenta y dos horas desde la detención. También exige la prisión preventiva sea solicitada por el Ministerio Público cuando otras medidas cautelares no sean suficiente para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

Cabe precisar que el propio artículo 19 prevé de manera expresa la prisión preventiva oficiosa para determinados delitos; sin embargo, esa previsión es una regla específica aplicable a la prisión preventiva del sistema penal de adultos y no una condición mínima que se autorice la privación de libertad durante el proceso, por lo que en el caso de los adolescentes el legislador la puede modalizar, como lo hizo en el artículo 122 de la ley impugnada, excluyéndola de ese sistema especial.

Por otra parte, el artículo el artículo 20, apartado B, fracción IX, establece que la prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al

delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa, especificando que si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

Tal precepto deberá entenderse aplicable únicamente en aquellos elementos que fortalezcan y complementen el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, teniendo en cuenta que el mencionado sistema cuenta con ciertas características particulares como es el caso de la duración máxima de cinco meses para el internamiento preventivo, así como la prohibición de aplicar a las personas adolescentes los supuestos de prisión preventiva oficiosa establecidos en el artículo 19 de la Constitución Federal<sup>45</sup>.

Asimismo, el artículo 20, apartado C, fracción VI, de la Constitución Federal, reconoce como uno de los derechos de las víctimas el solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, lo que resulta directamente aplicable para la figura de internamiento preventivo, pues una de las finalidades de la medida cautelar es precisamente garantizar la comparecencia

---

<sup>45</sup> Artículo 122. (...)La prisión preventiva se aplicará hasta por un plazo máximo de cinco meses. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, la persona adolescente será puesta en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, pudiéndosele imponer otras medidas cautelares (...).  
No se aplicarán a las personas adolescentes los supuestos de prisión preventiva oficiosa establecidos en el artículo 19 de la Constitución (...)

del menor de edad ante el tribunal, y evitar el riesgo inmediato que podría representar para sí mismo o para los demás, incluidas las víctimas del acto ilícito.

Aunado a lo anterior, se advierte que la ley impugnada contiene las siguientes previsiones:

- a) Prohibición de imponerla a menores de catorce años de edad (artículo 122).
- b) Excepcionalidad de la medida. Sólo procederá cuando otras medidas no sean suficientes para garantizar la comparecencia de la persona adolescente en el juicio o en el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, o de los testigos o de la comunidad (artículo 122).
- c) Sólo se dictará por delitos que ameriten la medida de sanción de internamiento (artículo 122).
- d) Duración máxima de cinco meses (artículo 122)
- e) Revisión mensual de la medida por autoridad judicial (artículo 121)
- d) Máxima prioridad del procedimiento (artículo 123).
- d) Plan de Actividades en su ejecución (artículo 3, fracción XX).
- e) Derechos especiales de las personas adolescentes privadas de libertad (artículos 46 a 58).
- f) Ejecución de la medida en Centros de Internamiento especializados, distintos a los centros de reclusión de los adultos (artículo 72, fracción IV).

En este sentido, debe precisarse que contrariamente a lo que sostiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la privación de libertad como medida cautelar dentro del proceso penal no transgrede el principio de presunción de inocencia reconocido en el artículo 20, apartado B, fracción I, constitucional<sup>46</sup>, 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>47</sup>, 11.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>48</sup> y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>49</sup>, y de manera especial para los menores de edad en el artículo 40.1 b) de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En efecto, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia ha reconocido que la presunción de inocencia tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de ellas es como regla de trato procesal del imputado. En este sentido, la presunción de inocencia

---

<sup>46</sup> Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.  
(...)

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

<sup>47</sup> Artículo 8. Garantías judiciales.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (...)

<sup>48</sup> Artículo 11. 1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

<sup>49</sup> Artículo 14. 2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

comporta el derecho de toda persona a ser tratado como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Dicha manifestación de la presunción de inocencia ordena a los jueces impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena.<sup>50</sup>

Pues bien, el internamiento preventivo no vulnera tal vertiente del principio presunción de inocencia, pues se trata de una limitación a la libertad durante el proceso penal para los adolescentes que resulta procedente en atención a la garantía prevista en el artículo 19 constitucional y sujeta a los requisitos mínimos previstos en esa norma constitucional; está prevista en ley, y su aplicación debe sujetarse a los principios de mínima intervención, de proporcionalidad e interés superior del menor de edad, así como a las exigencias de especialización de las leyes, instituciones y procedimientos en esa materia. En consecuencia, no puede estimarse que esa medida se traduzca en una sanción anticipada contraria al principio de presunción de inocencia.

Por las razones expuestas, resultan infundados los argumentos hechos valer por la accionante relativos a la falta

---

<sup>50</sup> Jurisprudencia 1a./J. 24/2014 (10a.). Rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL. [Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 497. Registro electrónico: 2006092].

de asidero constitucional de la medida cautelar de internamiento preventivo en el sistema de justicia penal para adolescentes y en consecuencia debe reconocerse la validez de los artículos 72, fracción II, inciso a), y 122 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

**SEXTO. Estudio relativo al artículo 119, fracción XI, de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.** La porción normativa impugnada establece:

Artículo 119. Medidas cautelares personales

Sólo a solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido, y bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en esta Ley, el Órgano Jurisdiccional podrá imponer a la persona adolescente, después de escuchar sus razones, las siguientes medidas cautelares:

(...)

XI. El resguardo en su domicilio con las modalidades que el Órgano Jurisdiccional disponga.

La accionante sostiene que el precepto transcrito contraviene los artículos 11, 14, 16, 18, 19 y 21 de la Constitución Federal, así como el 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, porque prevé el resguardo domiciliario, que se traduce en una limitación a la libertad personal y de tránsito, sin observar las formalidades esenciales del procedimiento.

El argumento esgrimido resulta infundado debido a las siguientes consideraciones.

Como se resolvió en el considerando anterior, las notas esenciales y el marco normativo del sistema integral de justicia para adolescentes se encuentra previsto en el artículo 18 constitucional. Se trata de un modelo garantista, conforme al cual, al adolescente se le reconoce un cúmulo de garantías que lo arroja en doble partida, pues le asisten las propias de toda persona (adulto) que es sometida a proceso por violentar leyes penales, así como todos los demás derechos que han sido reconocidos –en instrumentos internacionales y leyes nacionales– por su especial condición biopsicológica de ser adolescente; así la especialidad del sistema penal de justicia para adolescentes exige, sin duda, que los menores de edad no sean sometidos a reclusión en el régimen de los adultos, sea como pena o prisión preventiva.

Sin embargo, esa modalización no llega al extremo de reconocer a su favor un derecho de libertad absoluto. En ese sentido, la propia Constitución estableció como medida de sanción el internamiento, el cual se sujetará a los principios de mínima intervención, de proporcionalidad e interés superior del niño.

De estos criterios que modalizan las sanciones del sistema de justicia para adolescentes, resultan relevantes los alcances que debe tener el interés superior del menor de

edad. Este Tribunal Pleno subrayó que si bien es cierto que las autoridades encargadas del sistema integral deben maximizar la esfera de derechos, también lo es que deben tomar en cuenta sus límites, uno de los cuales lo constituyen los derechos de las demás personas y de la sociedad misma, razón por la cual se establece, en los ordenamientos penales, mediante los diversos tipos que se prevén, una serie de bienes jurídicos tutelados que no pueden ser transgredidos, so pena de aplicar las sanciones correspondientes; de ahí que bajo la óptica de asunción plena de responsabilidad es susceptible de ser corregida mediante la aplicación de medidas sancionadoras de tipo educativo que tiendan a la readaptación.

Así, se reitera, una de las diferencias primordiales entre el sistema de justicia penal para adolescentes y el de adultos, radica en una cuestión de intensidad que se ve reflejada en el contenido garantista de cada uno, como también en el aspecto educativo versus el punitivo de las sanciones que están presentes en proporciones distintas en cada uno. Sin embargo, ello no implica que el adolescente deje de ser responsable de los hechos señalados por la ley como delitos que cometa o en los que participe.

La especialización del sistema de adolescentes, tampoco autoriza a dejar de tomar las medidas necesarias, a fin de que el proceso penal alcance su objeto establecido en el artículo 20, apartado A, fracción I, de la Constitución

Federal: el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

En cambio, la modalización sí exige que en caso de ser necesaria la adopción de medidas cautelares privativas de libertad se cumplan también con los principios de mínima intervención, de proporcionalidad e interés superior del niño, así como las exigencias de especialización de las leyes, instituciones y procedimientos.

También quedó establecido que el internamiento preventivo se encuentra autorizado constitucionalmente como la medida cautelar extrema que podrá aplicarse en el sistema de justicia para adolescentes, pues se prevé expresamente la restricción a la libertad personal cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; debiendo cumplir en su caso con las condiciones mínimas exigidas a la privación de la libertad y con los requisitos que derivan de los principios y reglas constitucionales y convencionales.

Pues bien, las referidas bases cobran aplicación armónica con el marco general del sistema de justicia penal acusatorio vigente a partir de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho. El propio Dictamen de las

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, emitido por la Cámara de Diputados señaló que el modelo procesal penal vigente en ese momento se encontraba superado y que se debía migrar a un sistema con mayores garantías:

(...) En términos generales, lo anterior, nos lleva a concluir que el modelo de justicia penal vigente, ha sido superado por la realidad en que nos encontramos inmersos. En tal virtud, se propone un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último.

En ese dictamen legislativo se hizo patente la necesidad de contar con jueces de control, con la finalidad de resolver con la rapidez necesaria las medidas provisionales y demás diligencias que requirieran control judicial, sin que ello implicara dejar de fundar y motivar concretamente sus resoluciones, que podrían ser comunicadas por cualquier medio fehaciente:

(...)Conscientes de la realidad compleja que vive nuestro país y particularmente de la rapidez con que varían las circunstancias propicias para la realización de una diligencia de las antes mencionadas, coincide con la preocupación de apoyar el Estado de Derecho y de manera sobresaliente el combate a la delincuencia de alto impacto, por lo que sin perjuicio de la responsabilidad del ministerio público y ahora, con motivo del presente dictamen, que tendrían las policías en la investigación de los delitos, se estima necesario establecer la existencia de jueces de control que se aboquen a resolver las medidas provisionales y demás diligencias que requieran control judicial, en forma acelerada y ágil, sin que ello implique dejar de fundar y motivar concretamente sus

resoluciones, que podrán ser comunicadas por cualquier medio fehaciente y contengan los datos requeridos.

Respecto a las medidas cautelares, en el dictamen de la Cámara de Diputados se consideró que éstas son auténticos actos de molestia y por lo tanto procederán únicamente cuando exista la necesidad de cautela del proceso o de protección de las víctimas, debiendo ser proporcionales. Lo cual implica que admiten graduación, y por lo mismo siempre deberán ser evaluadas por el Ministerio Público y justificadas por él ante el juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.

También se afirma que la procedencia de las medidas cautelares deberá estar regida por el principio de subsidiariedad, de modo tal que siempre se opte por aquella medida que sea menos lesiva para la esfera jurídica de los particulares, con el fin de provocar la menor afectación posible:

(...) La aplicación de medidas cautelares, las cuales son auténticos actos de molestia, procederá únicamente cuando exista la necesidad de cautela del proceso o de protección de las víctimas. Esto quiere decir que sólo cuando exista necesidad de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio; el desarrollo de la investigación; la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, procederá la aplicación de alguna medida cautelar de las que prevea la ley. La prisión preventiva sólo procederá cuando ninguna

otra medida cautelar sea suficiente para el logro de los propósitos indicados.

(...)

Otro de los elementos que se debe tener en cuenta es que las medidas cautelares sean proporcionales, tanto al delito que se imputa, como a la necesidad de cautela. Los riesgos mencionados con anterioridad admiten graduación y nunca son de todo o nada, dependerán de cada caso concreto. Por ello es que la necesidad de cautela siempre deberá ser evaluada por el ministerio público y justificada por él ante el juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.

Finalmente, la procedencia de las medidas cautelares deberá estar regida por el principio de subsidiariedad, de modo tal que siempre se opte por aquella medida cautelar que sea lo menos intrusiva para la esfera jurídica de los particulares. El propósito en este caso será provocar la menor afectación posible.

Del análisis de la exposición de motivos, sus correspondientes dictámenes y debates en ambas cámaras, se advierte que el poder revisor determinó que en acatamiento a los derechos humanos debía incorporarse al orden jurídico mexicano el sistema procesal penal acusatorio y oral, sustentado en los principios publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A partir de esa concepción, se planteó el establecimiento de un sistema de tendencia internacional de corte acusatorio, regido por los citados principios, con la característica de la oralidad, que ayudaría a fomentar la transparencia y al mismo tiempo se buscó garantizar una relación directa con el juez y propiciar que los procedimientos

que requerían control judicial fueran más ágiles, sencillos y menos formalistas asegurando una división de funciones entre las labores del Ministerio Público y el Juez de Control.

Los principios generales del nuevo sistema de justicia penal, se enunciaron en el apartado A del artículo 20 de la Constitución Federal.<sup>51</sup>

Como parte de las bases de ese sistema procesal, se reconocieron los derechos de la víctima u ofendido en el

---

<sup>51</sup> Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

(...)

proceso penal, y se le otorgó la facultad de solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para su protección, en términos del artículo 20, apartado C, fracción V, de la Constitución.

Al regular la prisión preventiva, en el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Federal<sup>52</sup>, se establece que tal medida sólo podrá solicitarse al juzgador cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Luego, dicha norma constitucional exige que antes de solicitar la prisión preventiva se priorice el agotamiento de otras medidas cautelares menos lesivas para los derechos del inculgado, que pueden ser idóneas y suficientes para alcanzar los fines precisados.

---

<sup>52</sup> Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. (...)

Por otra parte, en el párrafo décimo cuarto del artículo 16 de la Constitución Federal<sup>53</sup>, se establece que se contará con Jueces de Control que resolverán, de forma inmediata y por cualquier medio, las medidas cautelares, jueces que deberán garantizar los derechos tanto del indiciado como de la víctima u ofendido.

Luego, de la lectura armónica del artículo 18 junto con los numerales 16, párrafo décimo cuarto, 19, segundo párrafo, y 20 de la Constitución, se concluye que las bases del sistema de justicia para adolescentes autorizan además de la aplicación del internamiento preventivo como medida cautelar extrema, cualquier otra medida cautelar personal menos lesiva que dicho internamiento, que cumpla con los lineamientos del marco de derechos y garantías del proceso penal en general, dentro de los cuales se encuentran las condiciones mínimas para la restricción de la libertad personal, y los derechos derivados de la especialización del sistema.

Sentado lo anterior, se analizará si la regulación del resguardo domiciliario previsto en el artículo 119, fracción XI de la ley impugnada, se ajusta a las mencionadas bases constitucionales.

---

<sup>53</sup> Artículo 16. (...) Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

En la referida disposición legal se prevé que el Juez podrá imponer como medida cautelar el resguardo en el domicilio del adolescente con las modalidades que el propio órgano jurisdiccional disponga.

Dicho resguardo domiciliario constituye una medida cautelar personal, distinta al internamiento preventivo, que si bien implica una restricción a la libertad personal, ésta, en principio, resulta de menor intensidad a la que se produce con el internamiento, pues el resguardo domiciliario no implica sustraer al menor de edad de su entorno familiar.

Ahora bien, la ley en estudio no establece una regulación específica para el resguardo domiciliario, como si lo hace con el internamiento preventivo, ni le impone las condiciones de este último. Lo sujeto a las disposiciones generales aplicables a las medidas cautelares, que son las siguientes.

El artículo 107<sup>54</sup> establece que las medidas cautelares privativas de la libertad deberán evitarse en la medida de lo posible, por lo que se procurará optar por aquellas que resulten menos gravosas; sin embargo, de ser necesarias las

---

<sup>54</sup> Artículo 107. Las medidas privativas de la libertad deberán evitarse y limitarse en los términos establecidos en esta Ley, debiéndose aplicar medidas cautelares y de sanción menos gravosas siempre que sea posible. Las medidas privativas de la libertad serán aplicadas por los periodos más breves posibles.

primeras, éstas tendrán que ser aplicadas por el periodo más breves posible y limitarse en los términos que fije ley.

En el artículo 119<sup>55</sup> se establece que las medidas cautelares personales las impondrá el órgano jurisdiccional a solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido, y bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en la Ley, después de escuchar al adolescente.

---

<sup>55</sup> Artículo 119. Medidas cautelares personales

Sólo a solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido, y bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en esta Ley, el Órgano Jurisdiccional podrá imponer a la persona adolescente, después de escuchar sus razones, las siguientes medidas cautelares:

- I. Presentación periódica ante autoridad que el Juez designe;
- II. La prohibición de salir del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Órgano Jurisdiccional, sin autorización del Juez;
- III. La obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, que informe regularmente al Órgano Jurisdiccional;
- IV. La prohibición de asistir a determinadas reuniones o de visitar o acercarse a ciertos lugares;
- V. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas, ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa;
- VI. La separación inmediata del domicilio;
- VII. La colocación de localizadores electrónicos;
- VIII. Garantía económica para asegurar la comparecencia;
- IX. Embargo de bienes;
- X. Inmovilización de cuentas;
- XI. El resguardo en su domicilio con las modalidades que el Órgano Jurisdiccional disponga, y
- XII. Internamiento preventivo.

En cualquier caso, el Juez de Control para Adolescentes, previo debate, puede prescindir de toda medida cautelar, cuando la promesa del adolescente de someterse al proceso sea suficiente para descartar los motivos que autorizarían el dictado de la medida conforme al artículo siguiente.

El Juez deberá explicar, claramente, cada una de las medidas cautelares impuestas a la persona adolescente, su forma de cumplimiento y las consecuencias de incumplimiento.

Las medidas cautelares se podrán modificar, sustituir o revocar en cualquier momento hasta antes de dictarse sentencia firme.

Si el fallo resulta absolutorio, el Órgano Jurisdiccional deberá levantar de oficio todas las medidas cautelares impuestas a la persona adolescente.

Se dispone que en cualquier caso, el Juez de Control para adolescentes, previo debate, puede prescindir de toda medida cautelar, cuando la promesa del adolescente de someterse al proceso sea suficiente para descartar los motivos que autorizarían el dictado de la medida.

Además se contempla la posibilidad de que las medidas cautelares se puedan modificar, sustituir o revocar en cualquier momento hasta antes de dictarse sentencia firme.

Por su parte el artículo 120<sup>56</sup> prevé las siguientes reglas generales para imposición de las medidas cautelares:

- a) Serán impuestas mediante resolución judicial,
- b) Durarán el tiempo indispensable,

---

<sup>56</sup> Artículo 120. Reglas para la imposición de medidas cautelares

Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable y sólo se dictarán para asegurar la presencia de la persona adolescente en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o para evitar la obstaculización del procedimiento.

Al imponer las medidas cautelares el Órgano Jurisdiccional deberá considerar el criterio de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad según las circunstancias particulares de cada adolescente.

Las medidas de garantía económica, embargo de bienes e inmovilización de cuentas sólo procederán cuando la persona adolescente haya cumplido la mayoría de edad y cuente con bienes o cuentas bancarias propias.

Al decidir sobre la medida cautelar consistente en garantía, el Juez fijará el monto, la modalidad de la prestación y apreciará su idoneidad. Para resolver sobre dicho monto, el Juez deberá tomar en cuenta las características del adolescente y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo. La autoridad judicial hará la estimación del monto de manera que constituya un motivo eficaz para que el adolescente se abstenga de incumplir sus obligaciones y deberá fijar un plazo razonable para exhibir la garantía.

La garantía será presentada por el adolescente, por su persona responsable, u otra persona en los términos y condiciones que para la exhibición de fianzas estén establecidos en la legislación penal vigente de la entidad.

Se hará saber al fiador, en la audiencia en la que se decida la medida, las consecuencias del incumplimiento por parte del adolescente.

c) Sólo se dictarán para asegurar la presencia de la persona adolescente en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o para evitar la obstaculización del procedimiento.

d) Para imponer las medidas cautelares el órgano jurisdiccional deberá considerar el criterio de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad según las circunstancias particulares de cada adolescente.

Al aplicar dichas reglas generales, debe considerarse que el artículo 27 estipula como principio general la racionalidad y proporcionalidad de las medidas cautelares y de sanción, según el cual las medidas cautelares y las sanciones que le impongan al adolescente deben corresponder a la afectación causada por su conducta, tomando en cuenta sus circunstancias personales siempre en su beneficio.<sup>57</sup>

El artículo 122<sup>58</sup> estipula que el Ministerio Público deberá favorecer en su propuesta de medidas cautelares,

---

<sup>57</sup> Artículo 27. Las medidas cautelares y de sanción que se impongan a las personas adolescentes deben corresponder a la afectación causada por la conducta, tomando en cuenta las circunstancias personales de la persona adolescente, siempre en su beneficio.

<sup>58</sup> Artículo 122. Reglas para la imposición del internamiento preventivo  
A ninguna persona adolescente menor de catorce años le podrá ser impuesta la medida cautelar de prisión preventiva.

A las personas adolescentes mayores de catorce años, les será impuesta la medida cautelar de internamiento preventivo, de manera excepcional y sólo por los delitos que ameriten medida de sanción de internamiento de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y únicamente cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia de la persona adolescente en el juicio o en el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, o de los testigos o de la comunidad. En los casos que proceda la medida de sanción de internamiento, podrá ser aplicada la prisión preventiva, siempre y cuando exista necesidad de cautela.

aquellas diferentes al internamiento preventivo, o en su caso, justificar la improcedencia de estas para poder iniciar el debate de la imposición del internamiento preventivo.

El artículo 124<sup>59</sup> menciona la existencia de la Autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso quien estará encargada de realizar la supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva.

La resolución que impone medidas cautelares puede considerarse apelable en términos de los artículos 168<sup>60</sup> y

---

El Ministerio Público deberá favorecer en su propuesta una medida cautelar diferente a la prisión preventiva, o en su caso, justificar la improcedencia de estas para poder iniciar el debate de la imposición de la prisión preventiva.

La prisión preventiva se aplicará hasta por un plazo máximo de cinco meses. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, la persona adolescente será puesta en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, pudiéndosele imponer otras medidas cautelares.

No se aplicarán a las personas adolescentes los supuestos de prisión preventiva oficiosa establecidos en el artículo 19 de la Constitución.

Las medidas de prisión preventiva no podrán combinarse con otras medidas cautelares y deberá ser cumplida en espacios diferentes a las destinadas al cumplimiento de las medidas de sanción de internamiento.

<sup>59</sup> Artículo 124. Supervisión de la medida cautelar

La Autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso será la encargada de realizar la supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, obligaciones procesales impuestas por la suspensión condicional del proceso y los acuerdos preparatorios de cumplimiento diferido. Para el cumplimiento de sus funciones y conforme a su presupuesto contará con las áreas especializadas necesarias.

Los lineamientos y el procedimiento para la supervisión de las condiciones de la suspensión condicional serán los ordenados en el Código Nacional.

<sup>60</sup> Artículo 168. Las resoluciones judiciales podrán ser recurridas sólo por los medios y en los casos expresamente establecidos en el Código Nacional y en esta Ley.

El derecho de recurrir corresponderá tan sólo a quien le sea expresamente otorgado y pueda resultar afectado por la resolución.

En el procedimiento penal sólo se admitirán los recursos de revocación y apelación, según corresponda.

170<sup>61</sup> de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, por tratarse de una determinación jurisdiccional emitida con motivo de lo solicitado y debatido en audiencia y que no es de mero trámite.

Por último, a las reglas enunciadas, se agrega que la propia Ley contiene una disposición expresa en el artículo 125, en el sentido de que en ningún momento podrán aplicarse las disposiciones del arraigo a los adolescentes<sup>62</sup>, de manera que ante esa prohibición expresa, ninguna disposición del resguardo domiciliario y sus modalidades pueden interpretarse o aplicarse siguiendo la regulación del arraigo, previsto en el artículo 16, párrafo octavo, constitucional<sup>63</sup>.

De las disposiciones reseñadas debe destacarse que las medidas cautelares, dentro de las cuales está el resguardo domiciliario, son auténticos actos de molestia y procederán únicamente cuando exista la necesidad de

---

<sup>61</sup> Artículo 170. El recurso de revocación procederá en cualquiera de las etapas del procedimiento penal, en las que interviene la autoridad judicial, en contra de las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación. El objeto de este recurso será que el mismo Juez que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda.

<sup>62</sup> Artículo 125. Por ningún motivo las disposiciones relativas al arraigo serán aplicables en el caso de las personas adolescentes.

<sup>63</sup> Artículo 16. (...)

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

cautela del proceso o de protección de las víctimas, debiendo tomar en cuenta la proporcionalidad tanto del acto ilícito como de la situación del adolescente.

En este mismo sentido y de conformidad con los parámetros que establece la ley respecto a las medidas cautelares, el resguardo domiciliario deberá ser dictado por el Juez de Control a petición del Ministerio Público, la víctima u ofendido después de haber escuchado las razones para la procedencia de la medida, permitiendo que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.

Siguiendo lo establecido en los artículos 27 y 107 de la ley impugnada, dado que se trata de una medida restrictiva a la libertad personal, deberán preferirse aquellas medidas cautelares que resulten menos lesivas; sin embargo, de considerar procedente el resguardo domiciliario, deberá ser ordenado por el periodo más breve para asegurar la presencia de la persona adolescente en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo y evitar la obstaculización del procedimiento, tomando en cuenta los principios de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad según las circunstancias particulares de cada adolescente. Asimismo, el juez deberá explicar claramente al adolescente tanto la forma de cumplimiento como las consecuencias de su incumplimiento, por último, de considerarlo necesario la medida podrá ser apelada.

Así, es posible concluir que la regulación del resguardo domiciliario en la ley impugnada resulta constitucionalmente válida, pues se trata de una medida cautelar personal autorizada constitucionalmente y la propia ley sujeta su imposición y ejecución al control de la autoridad judicial según el criterio de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad, de acuerdo con las bases exigidas por el artículo 18 en relación con los numerales 16, 19 y 20 de la Constitución Federal.

No pasa inadvertido que existe el riesgo de que en los casos concretos la situación del adolescente con motivo del resguardo domiciliario materialmente se traduzca en una restricción a su libertad personal igual o mayor a la del internamiento preventivo; sin embargo, existen garantías suficientes en la ley para que la autoridad judicial ejerza la supervisión y el control idóneos para prevenir, evitar y remediar esas situaciones en los casos particulares.

Por lo anterior, en la aplicación, supervisión y revisión de la referida medida cautelar resulta indispensable el respeto a los principios de idoneidad, proporcionalidad, mínima intervención e interés superior del menor, de manera que su imposición, modalidades a que se sujete y su ejecución se ajusten a las bases constitucionales reseñadas en este fallo.

No se soslaya el criterio emanado de las acciones de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013, resueltas en sesión veinte de abril de dos mil quince, por unanimidad de once votos, en las que se sostuvo que las únicas restricciones o afectaciones a la libertad personal son las que están previstas de manera taxativa en la Constitución Federal, pues lo concluido en ese precedente no resulta aplicable al presente asunto, en atención a que aquél fue emitido en el análisis de un código penal que regulaba el sistema procesal mixto, respecto de medidas que podía ordenar directamente el Ministerio Público en la averiguación previa sin la intervención de un juez.

Dado lo expuesto, lo procedente es reconocer la validez de la fracción XI del artículo 119 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se reconoce la validez de los artículos 72, fracción II, inciso a), 119, fracción XI, y 122 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, publicada el dieciséis de junio de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, en términos de los considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria

**TERCERO.** Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, separándose de las consideraciones del apartado C y por la invalidez parcial de los preceptos, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo

Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, atinente al estudio relativo a los artículos 72, fracción II, inciso a), y 122 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, consistente en reconocer la validez de dichos preceptos, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández, votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Luna Ramos y Pardo Rebolledo reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, atinente al estudio relativo al artículo 119, fracción XI, de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, consistente en reconocer la validez de dicho precepto. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández, votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE**

---

**MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**MINISTRO PONENTE**

---

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

---

**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**

Esta hoja forma parte de la acción de inconstitucionalidad número **60/2016**, promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fallada el nueve de mayo de dos mil diecisiete en el sentido siguiente: “**PRIMERO.** Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se reconoce la validez de los artículos 72, fracción II, inciso a), 119, fracción XI, y 122 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, publicada el dieciséis de junio de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, en términos de los considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria. **TERCERO.** Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.” **Conste.**

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016.**

En sesión de nueve de mayo de dos mil diecisiete, al conocer de la Acción de Inconstitucionalidad 60/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió reconocer la validez del artículos 119, fracción XI, así como de los diversos 72, fracción II, inciso a) y 122, todos de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de dos mil dieciséis.

Las razones que sustentan el reconocimiento de validez de los artículos 72, fracción II, inciso a) y 122, de la ley impugnada se contienen en el considerando quinto de este fallo y se estructuraron sobre la idea de que, al no existir prohibición constitucional respecto del internamiento preventivo, esa figura encuentra asidero constitucional en el artículo 18 constitucional, en el que se fijan las bases del sistema integral de justicia para adolescentes, en el que se contempla tanto la medida de internamiento como la exigencia de especialidad de ese sistema de justicia penal, en el que rigen los derechos y garantías previstos en los artículos 19 y 20, apartado B, fracción IV, y apartado C, fracción VI, constitucionales.

Aun cuando coincido sustancialmente con los razonamientos en que se basa la determinación sobre la constitucionalidad de los artículos 72, fracción II, inciso a) y 122, de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, considero que existen motivos adicionales para arribar a esa conclusión.

Mi criterio parte de que la validez de que la medida cautelar prevista en los preceptos impugnados se corrobora con el hecho de que el artículo 18 constitucional reconoce expresamente la figura del internamiento en materia de justicia para adolescentes, y si bien en dicho precepto constitucional no se especifica expresamente si se refiere al internamiento como medida preventiva o como sanción, lo relevante es que prevé dicha medida en forma genérica, así que no podría considerarse que existe restricción constitucional, aunado a que también se encuentra previsto convencionalmente, lo que faculta al legislador a que regule esta medida, incluso, en ambas manifestaciones (como medida preventiva o como sanción).

Esta interpretación es coincidente con la interpretación que se ha formulado respecto de dispositivos contenidos en instrumentos internacionales signados por el Estado Mexicano, tal como sucedió con el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual prevé que los Estados partes velarán porque:

*“(...) b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará*

*tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda; (...)*

Este precepto de la Convención (cuya redacción es muy similar a lo establecido en el artículo 18 constitucional en relación con el internamiento), fue interpretado por el Comité de los Derechos del Niño en la Observación General No. 10 (2007), en los siguientes términos:

*“(...) Cuando la autoridad competente (por lo general la fiscalía) inicia un procedimiento judicial, deben aplicarse los principios de un juicio imparcial u equitativo. Al mismo tiempo, el sistema de la justicia de menores debe ofrecer amplias oportunidad para tratar a los niños que tienen conflictos con la justicia con medidas sociales y/o educativas, y limitar de manera estricta el recurso a la privación de la libertad, en particular la detención preventiva, como medida de último recurso. (...)”*

Como se advierte, el Comité de los Derechos del Niño interpretó una norma de la Convención sobre los Derechos del Niño en el sentido de que la implementación del internamiento como medida más grave implica que es viable prever el internamiento como medida preventiva, pero sólo en casos excepcionalmente justificados, por lo que esta interpretación cabe perfectamente en el mismo sentido con lo dispuesto por el artículo 18 Constitucional en relación con el internamiento como medida más grave.

Asimismo, entre las bases convencionales del sistema integral de justicia para adolescentes se encuentra también el documento denominado los “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos, que en su Principio III 'libertad personal', que establece en su tercer párrafo: *“La privación de libertad de niños y niñas deberá aplicarse como último recurso, por el periodo mínimo necesario, y deberá limitarse a casos estrictamente excepcionales.”*

Partiendo del parámetro expuesto, se considera que la interpretación que afecta menos los derechos de las víctimas es en el sentido de que el internamiento preventivo está permitido en justicia para adolescentes, aunque sólo como medida preventiva más grave, entendido esto como la ponderación del juez para aplicarla sólo en casos muy precisos, con lo cual dicha medida se ajusta a los principios aplicables en materia de justicia para adolescentes, previstos en los artículos 19 y 20 constitucionales.

Además, si se admitiera como válida la interpretación consistente en que el internamiento sólo opera como sanción, y no como medida preventiva, se correría el peligro de afectar a la sociedad en general y, específicamente, los derechos de las víctimas en los casos en que se ponga en riesgo su integridad si quedara en libertad el menor inculcado.

De ahí que se justifica la existencia del internamiento preventivo, aunque sólo como medida más grave, en el entendido de que sólo opera en casos de extrema necesidad por la calidad de los delitos, y buscando los tres objetivos que se señalan en el artículo 120 de la ley: la presencia del adolescente, la continuación del procedimiento y, en forma destacada, la protección de las víctimas y de la sociedad, pero especialmente de las víctimas.

Es por las razones expuestas que se emite el presente voto porque, si bien comparto las razones torales en que se basa el reconocimiento de validez de las normas impugnadas y, aun reconociendo que fueron incorporadas al fallo algunas de las observaciones formuladas de mi parte en la sesión, considero pertinente agregar que la medida cautelar contenida en la ley impugnada se ajusta a las bases constitucionales y convencionales del sistema integral de justicia para adolescentes, atendiendo a los argumentos desarrollados en este voto.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**OCC**

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016**

En sesión de nueve de mayo de dos mil diecisiete, la mayoría de los miembros del Tribunal Pleno determinó, entre otras cosas, que lo procedente era reconocer la validez del artículo 119, fracción XI<sup>1</sup>, de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, al considerar que el resguardo domiciliario es una medida cautelar personal autorizada constitucionalmente y que la propia ley sujeta su imposición y ejecución al control de la autoridad judicial según el criterio de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad, de acuerdo con las bases exigidas por el artículo 18<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Artículo 119. Sólo a solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido, y bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en esta Ley, el Órgano Jurisdiccional podrá imponer a la persona adolescente, después de escuchar sus razones, las siguientes medidas cautelares: [...]

XI. El resguardo en su domicilio con las modalidades que el Órgano Jurisdiccional disponga, y XII. El internamiento preventivo.

[...]

En cualquier caso, el Juez de Control para Adolescentes, previo debate, puede prescindir de toda medida cautelar, cuando la promesa del adolescente de someterse al proceso sea suficiente para descartar los motivos que autorizarían el dictado de la medida conforme al artículo siguiente.

El Juez deberá explicar, claramente, cada una de las medidas cautelares impuestas a la persona adolescente, su forma de cumplimiento y las consecuencias de incumplimiento.

Las medidas cautelares se podrán modificar, sustituir o revocar en cualquier momento hasta antes de dictarse sentencia firme.

Si el fallo resulta absolutorio, el Órgano Jurisdiccional deberá levantar de oficio todas las medidas cautelares impuestas a la persona adolescente.

<sup>2</sup> Artículo. 18. [...]

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será

en relación con los numerales 16<sup>3</sup>, 19<sup>4</sup> y 20<sup>5</sup>, todos de

---

acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.  
[...].

<sup>3</sup> Artículo 16. [...]

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

[...]

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

<sup>4</sup> Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

<sup>5</sup> Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

[...]

B. De los derechos de toda persona imputada:

## la Constitución Federal.

Con todo respeto, no comparto la conclusión alcanzada, pues a mi parecer, tal y como lo manifesté en la sesión pública respectiva, la medida cautelar de resguardo domiciliario debió haberse declarado inconstitucional en razón de las siguientes consideraciones.

En primer término, el artículo 18 constitucional no prevé el resguardo domiciliario como una medida cautelar que sea aplicable a los adolescentes, ni menciona los requisitos mínimos que debe reunir esa medida restrictiva de la libertad personal. Por tanto, no está prevista como una medida que deba emplearse como parte de la modalización o especialización del sistema de justicia para adolescentes.

Por otra parte, no es una restricción válida al derecho a la libertad personal, el cual está reconocido tanto en el artículo 16 de la Constitución Federal, como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 3)<sup>6</sup>, el Pacto Internacional de Derechos

---

[...]

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

[...]

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas las personas que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

[...].

<sup>6</sup> Artículo. 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Civiles y Políticos (artículo 9)<sup>7</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 7, numeral 2).<sup>8</sup>

Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013, resueltas en sesión veinte de abril de dos mil quince, por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que todo tipo de afectación, restricción, privación o intromisión a la libertad de las personas debía encontrarse prevista taxativa y directamente en la Constitución Federal, al determinar que el Constituyente consideró pertinente establecer la forma, términos y plazos en que podría llevarse a cabo la afectación de la libertad personal. Por lo tanto, cualquier otra modalidad o figura introducida que sea ajena a las restricciones a la libertad personal previstas por el Constituyente no puede tener cabida dentro del régimen constitucional de restricción y, en consecuencia, resulta inválida.

También se determinó que la Constitución Federal establece un régimen de afectación a la libertad personal en los numerales 16, 18, 19, 20 y 21. Se estableció que los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo del artículo 16 constitucional instituyen un sistema de afectación a la libertad personal vinculada con causas penales, de acuerdo con el cual las únicas figuras mediante las cuales se permite la afectación a ese derecho son las siguientes:

#### I. Orden de aprehensión.

---

<sup>7</sup> Artículo. 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

[...]

<sup>8</sup> Art. 7

[...]

2. Nadie puede ser privado de su libertad física salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados parte o por las leyes dictadas conforme a ellas.

- II. Puesta a disposición del inculpado ante un juez.
- III. Detención y/o arresto ciudadano.
- IV. Detención por orden ministerial en casos urgentes.
- V. Consignación del detenido en urgencia y flagrancia.
- VI. Arraigo como medida cautelar unívoca y aplicable en materia de delincuencia organizada.
- VII. Retención ministerial con límite de cuarenta y ocho horas, duplicable en casos de delincuencia organizada.

Además se concluyó que en términos del artículo 18, párrafo primero, de la Constitución Federal, la figura de la prisión preventiva sólo procede tratándose de delitos que merezcan pena privativa de libertad y se refirió que el artículo 19 de la constitucional dispone la prisión preventiva oficiosa en el caso de los delitos graves mencionados en ese numeral.

Si bien es cierto que lo anterior se resolvió para el sistema penal de adultos, también lo es que los menores de edad son titulares de los derechos humanos reconocidos a todas las personas y, adicionalmente, de los que les son propios por su condición de personas en desarrollo. Asimismo, el sistema integral de justicia para adolescentes es especializado y tiene como nota distintiva ser garantista.

Por esa razón, si en el régimen general de protección de la libertad personal en los procesos penales los supuestos de restricción deben encontrarse taxativamente previstos en la Constitución, tal condición de protección también debe observarse en el sistema penal

aplicable a los adolescentes. En ese sentido, no sería posible estimar que como parte de la modalización del sistema el legislador goza de libertad de configuración para establecer o autorizar otros medios de restricción de la libertad personal no previstos en el texto constitucional.

Ahora bien, en la porción normativa impugnada se enuncia la figura de resguardo domiciliario como medida cautelar personal, cuya ejecución se traduce en una privación del derecho a la libertad personal. Esa medida se prevé en una fracción distinta a la del internamiento preventivo (fracción XII), de manera que es una medida distinta y autónoma de este último.

En el segundo párrafo del artículo 119 se establece que las medidas cautelares personales las impondrá el órgano jurisdiccional a solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido, y bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en la Ley, después de escuchar al adolescente.

En su tercer párrafo se dispone que en cualquier caso, el Juez de Control para Adolescentes, previo debate, puede prescindir de toda medida cautelar, cuando la promesa del adolescente de someterse al proceso sea suficiente para descartar los motivos que autorizarían el dictado de la medida.

Dado que el resguardo domiciliario es distinto al internamiento preventivo, no existen elementos en el texto de la ley que permitan aplicar las reglas especiales del segundo al primero, por lo que al resguardo le son aplicables las reglas generales de las medidas cautelares personales.

Por tanto, no se advierte que el legislador haya sujeto el resguardo domiciliario a las condiciones establecidas en los artículos 121<sup>9</sup> (revisión mensual de la medida), 122<sup>10</sup> (reglas y condiciones del internamiento preventivo con duración máxima de cinco meses), 123<sup>11</sup> (prioridad del procedimiento).

Las reglas generales de imposición de las medidas cautelares, que se consideran aplicables al resguardo domiciliario, se contienen en el artículo 120 de la ley impugnada<sup>12</sup>:

---

<sup>9</sup> Artículo 121. Revisión de la medida cautelar de internamiento preventivo

La medida cautelar de prisión preventiva deberá ser revisada mensualmente, en audiencia, por el Juez de Control. En la audiencia se revisarán si las condiciones que dieron lugar a la prisión preventiva persisten o, en su caso, si se puede imponer una medida cautelar menos lesiva.

<sup>10</sup> Artículo 122. Reglas para la imposición del internamiento preventivo

A ninguna persona adolescente menor de catorce años le podrá ser impuesta la medida cautelar de prisión preventiva.

A las personas adolescentes mayores de catorce años, les será impuesta la medida cautelar de internamiento preventivo, de manera excepcional y sólo por los delitos que ameriten medida de sanción de internamiento de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y únicamente cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia de la persona adolescente en el juicio o en el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, o de los testigos o de la comunidad. En los casos que proceda la medida de sanción de internamiento, podrá ser aplicada la prisión preventiva, siempre y cuando exista necesidad de cautela.

El Ministerio Público deberá favorecer en su propuesta una medida cautelar diferente a la prisión preventiva, o en su caso, justificar la improcedencia de estas para poder iniciar el debate de la imposición de la prisión preventiva.

La prisión preventiva se aplicará hasta por un plazo máximo de cinco meses. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, la persona adolescente será puesta en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, pudiéndosele imponer otras medidas cautelares.

No se aplicarán a las personas adolescentes los supuestos de prisión preventiva oficiosa establecidos en el artículo 19 de la Constitución.

Las medidas de prisión preventiva no podrán combinarse con otras medidas cautelares y deberá ser cumplida en espacios diferentes a las destinadas al cumplimiento de las medidas de sanción de internamiento.

<sup>11</sup> Artículo 123. Máxima prioridad en la tramitación efectiva del procedimiento en que el adolescente se encuentre en internamiento preventivo

A fin de que el internamiento preventivo sea lo más breve posible, el Ministerio Público y los Órganos Jurisdiccionales deberán considerar de máxima prioridad la tramitación efectiva de los casos en que una persona adolescente se encuentre sujeta a esta medida cautelar.

<sup>12</sup> Artículo 120. Reglas para la imposición de medidas cautelares

Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable y sólo se dictarán para asegurar la presencia de la persona adolescente en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o para evitar la obstaculización del procedimiento.

- a) Será impuesta mediante resolución judicial.
- b) Se establece como duración el tiempo indispensable.
- c) Sólo se dictará para asegurar la presencia de la persona adolescente en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o para evitar la obstaculización del procedimiento.
- d) Al imponer la medida cautelar, el órgano jurisdiccional deberá considerar el criterio de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad según las circunstancias particulares de cada adolescente.
- e) No se establece expresamente un límite o prohibición de dictar otra medida cautelar personal de manera simultánea al resguardo domiciliario.

Además, en el artículo 119, fracción XI, se prevé la posibilidad de imponer esa medida con las modalidades que dicte el órgano jurisdiccional, sin que se establezcan límites o pautas de actuación para emitir tales modalidades, de manera que, conforme al texto de la

---

Al imponer las medidas cautelares el Órgano Jurisdiccional deberá considerar el criterio de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad según las circunstancias particulares de cada adolescente.

Las medidas de garantía económica, embargo de bienes e inmovilización de cuentas sólo procederán cuando la persona adolescente haya cumplido la mayoría de edad y cuente con bienes o cuentas bancarias propias.

Al decidir sobre la medida cautelar consistente en garantía, el Juez fijará el monto, la modalidad de la prestación y apreciará su idoneidad. Para resolver sobre dicho monto, el Juez deberá tomar en cuenta las características del adolescente y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo. La autoridad judicial hará la estimación del monto de manera que constituya un motivo eficaz para que el adolescente se abstenga de incumplir sus obligaciones y deberá fijar un plazo razonable para exhibir la garantía.

La garantía será presentada por el adolescente, por su persona responsable, u otra persona en los términos y condiciones que para la exhibición de fianzas estén establecidos en la legislación penal vigente de la entidad.

Se hará saber al fiador, en la audiencia en la que se decida la medida, las consecuencias del incumplimiento por parte del adolescente.

ley, es posible que alcancen un grado de restricción de la libertad ambulatoria en el propio domicilio en una intensidad equivalente al internamiento.

Por otro lado, el resguardo domiciliario previsto en la porción normativa impugnada no se regula como una medida sustitutiva o alternativa al internamiento preventivo. Esto es, no se trata de que siendo procedente la medida cautelar extrema, el juzgador esté en aptitud de sustituirla por el resguardo en el domicilio del adolescente.

Tomando en cuenta la intensidad que puede tener la afectación a la libertad personal la medida del resguardo domiciliario y que se legisló como una medida cautelar autónoma, es posible concluir que en sí misma se traduce en un supuesto adicional en el que el legislador autorizó la restricción de la libertad personal.

Es por ello que considero que el resguardo domiciliario es una medida de restricción a la libertad que introdujo el legislador distinta a las previstas como supuestos legítimos de afectación a la libertad personal en el sistema exhaustivo y taxativo establecido en los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 constitucionales, sin estar tampoco autorizado como una figura propia del sistema integral de justicia para adolescentes regulado en el artículo 18 constitucional.

Por último, debo precisar que no es exacto lo resuelto por la mayoría del Tribunal Pleno en el sentido de que al caso concreto no le es aplicable el criterio emanado de la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013, por considerar que fue emitido en el análisis de un código penal que regulaba el sistema procesal mixto, respecto de medidas que podía ordenar directamente el Ministerio Público en la averiguación previa sin la intervención de un juez.

Desde mi perspectiva, el referido criterio relativo a la necesidad de que cualquier afectación, restricción, privación o intromisión legítima a la libertad personal deba encontrarse prevista taxativa y directamente en la Constitución Federal debe persistir; independientemente que haya sido emitido bajo el análisis de otra ley procesal penal. La razón de fondo que llevó a aquella determinación fue un criterio universal de protección al derecho de libertad personal, cuestión que debería subsistir en el nuevo sistema penal, pues es el sistema de protección de ese derecho aprobado por el propio Constituyente, el cual no fue modificado con la reforma constitucional de dos mil ocho.

En conclusión, contrariamente a lo determinado por el Tribunal Pleno, estimo que lo procedente era declarar inconstitucional la fracción XI del artículo 119 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

**ATENTAMENTE**

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

HOS

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

## **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016**

En sesión de nueve de mayo de dos mil diecisiete, la mayoría de los miembros del Tribunal Pleno determinó, entre otras cosas, que lo procedente era reconocer la validez de los artículos 72, fracción II, inciso a)<sup>1</sup> y 122<sup>2</sup> de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, al considerar que resultaban acordes con el texto constitucional.

---

<sup>1</sup> Artículo 72. Áreas especializadas de la Autoridad Administrativa  
II. El Área de Seguimiento y supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva y de suspensión condicional del proceso, contará con las siguientes atribuciones:  
a) Supervisar y dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas, distintas a la prisión preventiva, y a la suspensión condicional del proceso

<sup>2</sup> Artículo 122. Reglas para la imposición del internamiento preventivo  
A ninguna persona adolescente menor de catorce años le podrá ser impuesta la medida cautelar de prisión preventiva.  
A las personas adolescentes mayores de catorce años, les será impuesta la medida cautelar de internamiento preventivo, de manera excepcional y sólo por los delitos que ameriten medida de sanción de internamiento de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y únicamente cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia de la persona adolescente en el juicio o en el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, o de los testigos o de la comunidad. En los casos que proceda la medida de sanción de internamiento, podrá ser aplicada la prisión preventiva, siempre y cuando exista necesidad de cautela.  
El Ministerio Público deberá favorecer en su propuesta una medida cautelar diferente a la prisión preventiva, o en su caso, justificar la improcedencia de estas para poder iniciar el debate de la imposición de la prisión preventiva.  
La prisión preventiva se aplicará hasta por un plazo máximo de cinco meses. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, la persona adolescente será puesta en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, pudiéndosele imponer otras medidas cautelares.  
No se aplicarán a las personas adolescentes los supuestos de prisión preventiva oficiosa establecidos en el artículo 19 de la Constitución.  
Las medidas de prisión preventiva no podrán combinarse con otras medidas cautelares y deberá ser cumplida en espacios diferentes a las destinadas al cumplimiento de las medidas de sanción de internamiento.

El accionante había alegado entre otras cosas que en el texto de las disposiciones impugnadas se confundían los términos de “internamiento preventivo” y “prisión preventiva”, lo que hacía inconstitucional los preceptos, pues se aplicaba la figura de prisión preventiva al sistema de justicia para adolescentes.

En relación con el anterior argumento, la mayoría de los Ministros consideró que si bien era posible advertir una confusión en la utilización de los términos antes referidos (al ser utilizados como sinónimos), lo procedente era realizar una interpretación conforme para concluir que cuando la ley impugnada hace alusión a la “prisión preventiva” en realidad se refiere al “internamiento preventivo”, por ser la figura propia del sistema de justicia para adolescentes.

Con todo respeto, si bien estoy de acuerdo con la constitucionalidad de la ley en cuanto prevé el internamiento preventivo, me separo de la conclusión alcanzada en cuanto al empleo de la interpretación conforme. Tal y como lo manifesté en la sesión pública respectiva, considero que la utilización indistinta de las expresiones “prisión preventiva” e “internamiento preventivo”, no sólo genera confusión, sino que también contraviene el artículo 18 constitucional<sup>3</sup> debido a las siguientes razones.

---

<sup>3</sup> Artículo 18. 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.

(...)

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les

En primer lugar, debe precisarse que no sólo en las disposiciones impugnadas sino en otras porciones normativas de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes se hace alusión al término “prisión preventiva” (figura propia del sistema de justicia para adultos).

En este sentido, aun cuando pueden existir elementos para arribar a la conclusión de que la ley sólo regula el internamiento preventivo (figura propia del sistema de justicia para adolescente), no se puede soslayar que una lectura aislada y descontextualizada de esas disposiciones puede llevar a pensar que la imposición de la prisión preventiva en las mismas condiciones de los adultos está prevista para los adolescentes. Lo que generaría no sólo inseguridad jurídica, sino consecuencias que son contrarias a la especialidad protectora del sistema de justicia para adolescentes.

Además, debe tomarse en cuenta que en nuestro ordenamiento existen reglas constitucionales específicas para la prisión preventiva que deben modularse en el caso de los adolescentes. Como sucede con la prisión preventiva oficiosa regulada en el artículo 19 constitucional<sup>4</sup> o las normas específicas respecto de la prisión preventiva contenidas en el propio artículo 18 de la Constitución.

---

han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

<sup>4</sup> Artículo 19. (...) El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia

Es cierto que esta Suprema Corte ha sostenido que la inconstitucionalidad de una norma no depende de los vicios en la redacción e imprecisión de términos en que el legislador pueda incurrir<sup>5</sup>. Sin embargo, tal criterio no resulta aplicable al caso concreto. La referencia en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes al término “prisión preventiva” va más allá de una cuestión de mera de redacción, pues en realidad se hace referencia a una figura totalmente ajena al sistema de justicia para adolescentes, que goza de características propias y supuestos concretos en los que puede ser ordenada, tomando en cuenta además que el propio legislador eligió el concepto específico de “internamiento preventivo”

---

del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud (...)

<sup>5</sup> LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN E IMPRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR. Si bien es cierto que la claridad de las leyes constituye un imperativo para evitar su ambigüedad, confusión o contradicción, también lo es que ningún artículo constitucional exige que el legislador defina los vocablos o locuciones utilizados en aquéllas, pues tal exigencia tornaría imposible su función, en vista de que implicaría una labor interminable e impráctica, provocando que no se cumpliera oportunamente con la finalidad de regular y armonizar las relaciones humanas. Por tanto, es incorrecto pretender que una ley sea inconstitucional por no definir un vocablo o por irregularidad en su redacción, pues la contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad contra los particulares gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, de los artículos 14, 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Constitución Federal, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez a que sean claras en su redacción y en los términos que emplean. (Tesis: 1a./J. 117/2007, Novena Época, No. de Registro: 171433, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, Septiembre de 2007, Página: 267)

para designar la medida cautelar de privación de libertad en un centro especializado.

Así, de lo argumentado con anterioridad y teniendo en cuenta el deber de generar seguridad jurídica y uniformidad en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, considero que lo procedente era declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa “prisión preventiva” de los preceptos impugnados, así como de la última parte del tercer y cuarto párrafo del artículo 122 al carecer de coherencia normativa una vez eliminada la expresión “prisión preventiva”.

Aunado a lo anterior, debe mencionarse que como lo determinó esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 157/2007<sup>6</sup>, si bien al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible acudir a la interpretación conforme, este criterio no es aplicable en materia penal, en atención al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, lo cual debe entenderse también aplicable a las medidas cautelares que como en el caso restringen la libertad personal y que por lo tanto deben encontrarse claramente previstas en ley.

Resulta aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 33/2009, de rubro: **NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO**

---

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de veinte de octubre de dos mil ocho, por unanimidad de ocho votos.

PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA<sup>7</sup>.

No obstante, cabe aclarar que la prohibición que se hace en el párrafo quinto del artículo 122 respecto a que en el sistema penal para adolescentes no se aplicará la prisión preventiva oficiosa contemplada en el artículo 19 constitucional, sí resultaría válida pues sirve como referente de un parámetro del régimen de los adultos que no es aplicable al internamiento preventivo y, por tanto, debió quedar intocada para permitir que la ley siguiera teniendo coherencia normativa.

Por las mismas razones considero que debió hacerse extensiva la declaratoria de invalidez de la expresión normativa “prisión preventiva” tanto en el rubro de la Sección Segunda, del Capítulo Segundo del Título Segundo del Libro Primero, como en los artículos 71, letra B, 121, 124 y 214, fracción VII del ordenamiento en estudio

---

<sup>7</sup> “Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos. Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.” (Novena Época, No. De Registro: 167445, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, página: 1124).

Para una mayor comprensión, se especifican a continuación las porciones normativas que considero debieron haberse eliminado:

PORCIONES NORMATIVAS QUE SE ELIMINAN
<p>LIBRO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>TÍTULO II PRINCIPIOS Y DERECHOS EN EL PROCEDIMIENTO</p> <p>CAPÍTULO II DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS ADOLESCENTES</p> <p>SECCIÓN SEGUNDA DERECHOS DE LAS PERSONAS ADOLESCENTES EN <b>PRISIÓN PREVENTIVA O</b> INTERNAMIENTO</p> <p>Artículo 71. Autoridad Administrativa</p> <p>En la Federación y en las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, habrá una Autoridad Administrativa especializada dependiente de la Administración Pública Federal o estatal con autonomía técnica, operativa y de gestión que independientemente de su organización administrativa, contará con las siguientes áreas:</p> <p>(...)</p> <p>B. El Área de seguimiento y supervisión de medidas cautelares <b>distintas a la prisión preventiva</b> y de suspensión condicional del proceso;</p> <p>Artículo 72. Áreas especializadas de la Autoridad Administrativa</p> <p>(...)</p> <p>II. El Área de Seguimiento y supervisión de medidas cautelares <b>distintas a la prisión preventiva</b> y de suspensión condicional del proceso, contará con las siguientes atribuciones:</p> <p>a) Supervisar y dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas, <b>distintas a la prisión preventiva</b>, y a la suspensión condicional del proceso;</p> <p>Artículo 121. Revisión de la medida cautelar de internamiento preventivo</p>

La medida cautelar ~~de prisión preventiva~~ deberá ser revisada mensualmente, en audiencia, por el Juez de Control. En la audiencia se revisarán si las condiciones que dieron lugar ~~a la prisión preventiva~~ persisten o, en su caso, si se puede imponer una medida cautelar menos lesiva.

Artículo 122. Reglas para la imposición del internamiento preventivo

A ninguna persona adolescente menor de catorce años le podrá ser impuesta la medida cautelar ~~de prisión preventiva~~.

A las personas adolescentes mayores de catorce años, les será impuesta la medida cautelar de internamiento preventivo, de manera excepcional y sólo por los delitos que ameriten medida de sanción de internamiento de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y únicamente cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia de la persona adolescente en el juicio o en el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, o de los testigos o de la comunidad. ~~En los casos que proceda la medida de sanción de internamiento, podrá ser aplicada a la prisión preventiva, siempre y cuando exista necesidad de cautela.~~

~~El Ministerio Público deberá favorecer en su propuesta una medida cautelar diferente a la prisión preventiva, o en su caso, justificar la improcedencia de estas para poder iniciar el debate de la imposición de la prisión preventiva.~~

~~La prisión preventiva~~ Se aplicará hasta por un plazo máximo de cinco meses. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, la persona adolescente será puesta en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, pudiéndosele imponer otras medidas cautelares.

No se aplicarán a las personas adolescentes los supuestos de prisión preventiva ~~oficiosa~~ establecidos en el artículo 19 de la Constitución.

~~Las medidas de prisión preventiva no podrán combinarse con otras medidas cautelares y deberá ser cumplida en espacios diferentes a las destinadas al cumplimiento de las medidas de sanción de internamiento.~~

Artículo 124. Supervisión de la medida cautelar

La Autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso será la encargada de realizar la supervisión de medidas cautelares ~~distintas a la prisión preventiva~~, obligaciones procesales impuestas por la suspensión condicional del proceso y los acuerdos preparatorios de cumplimiento diferido. Para el cumplimiento de sus funciones y

conforme a su presupuesto contará con las áreas especializadas necesarias.

Los lineamientos y el procedimiento para la supervisión de las condiciones de la suspensión condicional serán los ordenados en el Código Nacional.

Artículo 214. Controversias sobre la duración, modificación y extinción de la medida de sanción

La persona adolescente a quien se le haya dictado una medida de sanción, su defensor o el Ministerio Público, podrán acudir ante el Juez de Ejecución para obtener un pronunciamiento judicial cuando surja alguna controversia respecto de alguna de las siguientes cuestiones:

(...)

~~VII. El cómputo del tiempo de prisión preventiva para efecto del cumplimiento de la medida de sanción.~~

De haberse declarado inconstitucionales las porciones normativas antes referidas en nada hubiera afectado el contenido normativo de la ley impugnada, pues lo único que proponía invalidar eran las expresiones de las disposiciones legales. En este sentido, los artículos podrían haberse aplicado atendiendo a su lectura integral o al entendimiento de que la Ley regula el internamiento preventivo como medida cautelar privativa de libertad en centros de internamiento.

**ATENTAMENTE**

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

HOS

**VOTO CONCURRENTE**  
**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016**

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016**

1. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en sesión de nueve de mayo de dos mil diecisiete, la acción de inconstitucionalidad 60/2016, promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien impugnó los artículos 72, fracción II, inciso a), 119, fracción XI y 122 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes<sup>1</sup>.

### **I. Razones de la mayoría**

2. Los ministros de la decisión mayoritaria, en el considerando quinto de la ejecutoria, en relación con los artículos 72, fracción II y 122 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, declararon infundados los motivos de inconformidad del accionante, porque de un análisis integral de la Ley, es posible advertir que regula las figuras jurídicas de internamiento e internamiento preventivo, más no la prisión preventiva y aunque dicho término se emplea en la norma impugnada, esto es con dos acepciones: a) como sinónimo de internamiento preventivo y b) en referencia a esa medida cautelar para adultos, a efecto de fijar un parámetro que no debe aplicarse a los adolescentes.

---

<sup>1</sup> Publicada en el diario Oficial de la Federación, el dieciséis de junio de dos mil dieciséis.

3. En ese sentido, concluyen que si bien las disposiciones impugnadas contienen la expresión “prisión preventiva”, no existen elementos suficientes para concluir que el legislador autorizó la imposición a los adolescentes de esa medida y que se ejecute como a los mayores de dieciocho años, sino que quedaron referencias a pesar de que fue sustituida por la expresión “internamiento preventivo”, lo que a su juicio explica que tiene una función de sinónimo.
4. Asimismo, se estima que existe una confusión del legislador al utilizar los términos “prisión preventiva” e “internamiento preventivo”, utilizados como sinónimos; por tanto, debe realizarse una interpretación conforme para aclarar que cuando se utiliza el primero de los términos referidos, en realidad se hace alusión al segundo, el cual es una figura propia del sistema de justicia para adolescentes; en el mismo sentido, debe entenderse el artículo 122 cuando establece que no se aplicarán a las personas adolescentes los supuestos de prisión preventiva que establece el artículo 19 de la Constitución, pues implica la imposibilidad de decretar el internamiento preventivo del adolescente por los delitos que dicho precepto constitucional prevé.
5. En lo que respecta a la constitucionalidad del internamiento preventivo, se establece que las bases del sistema integral de justicia para adolescentes se encuentran previstas en el artículo 18, párrafos cuarto a sexto Constitucional, en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el doce de diciembre de dos mil cinco y el numeral 40 de la Convención Sobre los Derechos del Niño; asimismo, se destaca que al resolver la acción de inconstitucionalidad 37/2006 el Pleno de este Tribunal, precisó la distinción y notas esenciales del

sistema penal para adolescentes derivadas del texto constitucional de dos mil cinco.<sup>2</sup>

6. Además, dicho sistema encuentra sustento en los artículos 4 y 18 Constitucionales, así como en la doctrina de la protección integral de la infancia postulada por la Organización de la Naciones Unidas, adoptada por México con la ratificación de la Convención sobre los derechos del Niño.
7. Asimismo, se patentiza que el sistema penal para adolescentes es garantista, lo que implica que gozan de una doble protección, porque les son propios los derechos y garantías de toda persona adulta, así como los derechos reconocidos tanto en instrumentos internacionales como en leyes nacionales, por su especial condición de desarrollo. Lo concibe como un sujeto responsable que debe ser juzgado en un sistema de tipo penal especial o modalizado, de acuerdo con su grado de desarrollo. Lo anterior, se considera reforzado con las reformas al artículo 18 Constitucional publicadas el dos de julio de dos mil quince y el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.
8. Por otro lado, se destacan las características que según la Corte Interamericana, debe tener la jurisdicción especial para niños en conflicto con la ley. Sin embargo, esa modalización no llega al extremo de reconocer en su favor un derecho de libertad absoluto, por lo que la propia Constitución estableció como sanción el internamiento, mismo

---

<sup>2</sup> Se precisa que de ahí derivó la Jurisprudencia P./J 68/2008, que establece que las notas esenciales del sistema son: 1) Una concepción del adolescente como sujeto de responsabilidad; 2) el adolescente goza a plenitud de derechos y garantías al estar sujeto a proceso por conductas delictuosas; 3) el sistema es de naturaleza penal especial o modalizada por el sujeto activo y 4) el procedimiento es preponderantemente acusatorio.

que se sujetara a los principios de mínima intervención, proporcionalidad e interés superior del menor de edad.

9. Así, se concluye que no existe ninguna prohibición respecto de la figura de internamiento preventivo, tanto en el procedimiento legislativo como en el texto de la Constitución, sino que por el contrario tal figura encuentra asidero en el artículo 18, que fija las bases del sistema integral de justicia para adolescentes, que contempla la medida de internamiento como la exigencia de especialidad de ese sistema de justicia penal, siendo también aplicables los artículos 19 y 20 apartado B, fracción IX y apartado C, fracción VI de la Carta Magna, que prevén la restricción de la libertad personal cuando otras medidas no sean suficientes para garantizar la presencia del imputado en juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, debiendo cumplir con las condiciones mínimas que derivan de los principios y reglas constitucionales y convencionales.
10. Adicionalmente, se afirma que la ley impugnada contiene previsiones sobre la aplicación de la medida de internamiento, la cual no transgrede el principio de presunción de inocencia, porque no puede considerarse como una sanción anticipada, sino como una limitación a la libertad durante el proceso penal para los adolescentes, procedente conforme al artículo 19 Constitucional. Por lo anterior se declaran infundados los argumentos del promovente de la acción de inconstitucionalidad.
11. Por otra parte, en el considerando sexto de la ejecutoria, en cuanto al artículo 119, fracción XI de la Ley Nacional del Sistema de Justicia

Penal para Adolescentes, y de la lectura armónica del artículo 18 junto con los numerales 16, párrafo décimo cuarto, 19 segundo párrafo y 20 todos de la Constitución, se concluye que las bases del sistema analizado autorizan, además de la aplicación del internamiento preventivo como medida cautelar extrema, cualquier otra medida menos lesiva que cumpla con los lineamientos del marco de derechos y garantías del proceso penal en general, entre ellas el resguardo domiciliario, que constituye una medida cautelar personal distinta de menor intensidad, pues no implica sustraer al menor de su entorno familiar, por lo que se concluye en la ejecutoria de mayoría, que resulta constitucionalmente válido, más si se considera que la propia ley sujeta su imposición y ejecución, al control de la autoridad judicial conforme al criterio de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad; adicionalmente, se dice que la legislación cuenta con suficientes garantías para que la autoridad judicial ejerza la supervisión y el control idóneos para prevenir, evitar y remediar que dicha medida no se traduzca en un internamiento preventivo. En ese contexto, se reconoce la validez del numeral impugnado analizado en el sexto considerando.

## **II. Razones del disenso**

12. En las sesiones en que se discutió esta acción de inconstitucionalidad, expuse las razones por las que no comparto el sentido de la resolución de mayoría al declarar infundados los argumentos del promovente de la acción y por tanto concluir que son válidos los preceptos legales impugnados; dicha postura se sustenta en lo siguiente.

13. El párrafo 6 del artículo 18 de la Constitución establece lo siguiente:  
“Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes, mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la Ley señale como delito”.
  
14. En ese sentido, en primer término he de precisar que me resulta imposible desprender de este párrafo del artículo 18 de la Constitución que el término de “internamiento” esté contemplado como medida preventiva. De lo que sí es posible percatarnos, es que la primera parte se refiere a las autoridades que imponen medidas como sanción, las cuales deben ajustarse a los principios de proporcionalidad al hecho realizado y tienen como fin la reinserción y la reintegración social del adolescente, lo que desde mi perspectiva, bajo ningún concepto puede entenderse como referido a medidas preventivas aplicables en proceso, sino a las sanciones imponibles una vez que el adolescente es declarado responsable de la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

13. En efecto, el párrafo no cambia su sentido cuando habla de internamiento, por lo que al considerarlo una medida extrema, tiene que ser entendida como una medida de sanción, sin que pueda asumirse como una posibilidad de privación de la libertad del adolescente de manera cautelar.
14. En segundo término, en la sentencia de mayoría se utiliza el artículo 20, apartado A, fracción I de la Constitución como justificación para afirmar que la especialización del sistema de adolescentes tampoco autoriza a dejar de tomar las medidas necesarias, a fin de que el proceso penal alcance su objeto. Esto es, se pretende justificar una restricción a un derecho de libertad de manera implícita desde el objeto del procedimiento de justicia para adolescentes y no desde una habilitación expresa constitucional como lo exigen las tesis acerca de restricciones elaboradas por la mayoría de este tribunal, que desde luego no comparto.<sup>3</sup>
15. En mi criterio, resulta evidente que si se considerara que no existe una restricción expresa en la Constitución como lo indican las tesis de la mayoría, tendría que construirse que la restricción de un derecho humano de libertad deriva del “objeto” de un proceso, esto es, que se trata de una restricción implícita en la Constitución derivada de la especialización del sistema de justicia para adolescentes. En ese sentido, de ninguna manera puedo estar con las consideraciones o la declaración de la validez de los artículos impugnados que restringen la

---

<sup>3</sup> Tesis P./J. 20/2014 (10ª) de rubro: DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN **HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA** AL EJERCICIO DE AQUELLOS SE DEBE ESTAR A LOS QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

libertad de los adolescentes de manera preventiva antes de ser declarados responsables.

16. Por otra parte, estimo que de la revisión del proceso de reforma constitucional del párrafo 6 del artículo 18, específicamente las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el doce de diciembre de dos mil cinco y el dos de julio de dos mil quince, no puede desprenderse que haya sido ésta la intención del legislador constitucional, porque si bien la Ley se forma mediante la integración y análisis de tres iniciativas distintas, ya desde el dictamen de la Cámara de Origen el texto es suficientemente claro para desprender que nunca se entendió el término “internamiento” como preventivo o que tuviera el doble aspecto de medida de sanción y preventiva.
  
17. No soslayo que a nivel convencional, tal como se indica en la sentencia de mayoría, esta medida no se encuentra proscrita y que si reúne ciertos requisitos recomendados por la Comisión Interamericana, es legítima su utilización. Sin embargo, considero que la posibilidad de uso de la medida por parte de la Comisión Interamericana y aun directamente de la Convención, no puede ser considerada como facultativa o habilitante para que el legislador la establezca en la Ley **si la propia Constitución es la que proscribire su uso**, resultando más benéfica que el criterio internacional y por tanto atento al contenido del artículo 1 Constitucional debe estarse a lo que resulte más favorable para el menor. Esto ya lo ha sostenido este Tribunal Pleno cuando resolvimos el amparo en revisión 151/2011 relativo a la interpretación del artículo 18 y el traslado de reos para la compurgación de penas en el lugar más cercano a su domicilio, el cual

se votó por mayoría de 10 votos, con voto en contra del señor Ministro Aguirre Anguiano. Por lo anterior, considero que el concepto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debió ser calificado sustancialmente como fundado y los artículos impugnados declarados inválidos en su totalidad.

18. Ahora, en cuanto a lo resuelto en relación con el artículo 119, fracción XI de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, reitero los argumentos antes expuestos que también estimo aplicables para la medida de resguardo domiciliario, ya que ese concepto, también restrictivo de la libertad del adolescente en proceso como medida cautelar, ni siquiera es mencionado por los artículos constitucionales relacionados con el sistema integral, esto es, no tiene una base constitucional a pesar de que afecta la libertad personal; de manera que al no estar prevista como una medida para la “modalización” o “especialización” de justicia para adolescentes, resulta a todas luces inconstitucional, dado que el sistema de justicia penal para adolescentes no admite otras posibilidades más que las que están contenidas en el artículo 18 párrafo sexto Constitucional, entonces no puede haber otras formas de complemento, por más que esta medida cautelar pareciera más benéfica que el internamiento preventivo, sin embargo insisto en que al no tener un sustento constitucional debe declararse inválida.
19. En ese orden de ideas, contrario al criterio de mayoría, tanto el internamiento preventivo como el resguardo domiciliario deben ser declaradas inválidas al no ser medidas preventivas de restricción de la libertad personal en proceso contempladas de manera expresa en la

Constitución Federal como restricción al derecho humano. En ese sentido, los preceptos legales impugnados carecen de validez.

---

**Ministro José Ramón Cossío Díaz**

---

**Lic. Rafael Coello Cetina  
Secretario General de Acuerdos  
de la Suprema Corte de Justicia  
de la Nación.**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión celebrada el nueve de mayo de dos mil diecisiete el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se planteó la invalidez de diversos artículos de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes que regulan las medidas cautelares de internamiento preventivo y resguardo domiciliario.

Presento este voto para exponer las razones por las cuales me manifesté en contra de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros y, por tanto, voté por la invalidez de los preceptos impugnados.

**I. El internamiento preventivo como medida cautelar en el Sistema de Justicia para Adolescentes**

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 72, fracción II, inciso a)<sup>1</sup>, y 122<sup>2</sup> de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, al estimar que el internamiento preventivo, como medida cautelar aplicable a los adolescentes durante el procedimiento penal, es contrario al Sistema de Justicia para Adolescentes previsto en el artículo 18 de la Constitución General.

El Tribunal Pleno, por mayoría de ocho votos, reconoció la validez de los preceptos impugnados, ya que el hecho de que el artículo 18 de la Constitución General no contemple expresamente la posibilidad de decretar el internamiento preventivo no conlleva una prohibición al legislador secundario para establecer dicha medida cautelar, máxime que del proceso legislativo que dio origen al citado

---

<sup>1</sup> **Artículo 72.** Áreas especializadas de la Autoridad Administrativa (...)

II. El Área de Seguimiento y supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva y de suspensión condicional del proceso, contará con las siguientes atribuciones:

a) Supervisar y dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas, distintas a la prisión preventiva, y a la suspensión condicional del proceso;

<sup>2</sup> **Artículo 122.** Reglas para la imposición del internamiento preventivo

A ninguna persona adolescente menor de catorce años le podrá ser impuesta la medida cautelar de prisión preventiva.

A las personas adolescentes mayores de catorce años, les será impuesta la medida cautelar de internamiento preventivo, de manera excepcional y sólo por los delitos que ameriten medida de sanción de internamiento de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y únicamente cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia de la persona adolescente en el juicio o en el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, o de los testigos o de la comunidad. En los casos que proceda la medida de sanción de internamiento, podrá ser aplicada la prisión preventiva, siempre y cuando exista necesidad de cautela.

El Ministerio Público deberá favorecer en su propuesta una medida cautelar diferente a la prisión preventiva, o en su caso, justificar la improcedencia de estas para poder iniciar el debate de la imposición de la prisión preventiva.

La prisión preventiva se aplicará hasta por un plazo máximo de cinco meses. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, la persona adolescente será puesta en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, pudiéndosele poner otras medidas cautelares.

No se aplicarán a las personas adolescentes los supuestos de prisión preventiva oficiosa establecidos en el artículo 19 de la Constitución.

Las medidas de prisión preventiva no podrán combinarse con otras medidas cautelares y deberá ser cumplida en espacios diferentes a las destinadas al cumplimiento de las medidas de sanción de internamiento.

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

artículo constitucional no se advierten elementos para sostener su prohibición.

De acuerdo con el fallo mayoritario, el carácter especializado del Sistema de Justicia para Adolescentes no implica que dejen de tomarse las medidas necesarias para que el proceso penal alcance el objetivo previsto en la Constitución General, esto es, el esclarecimiento de los hechos, la protección del inocente, que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen. En cambio, dicho Sistema *sí exige* que en caso de que resulte necesaria la imposición de medidas cautelares privativas de libertad, éstas cumplan con los principios de mínima intervención, proporcionalidad e interés superior del menor.

Además, el propio Comité de los Derechos del Niño reconoce, en su Observación General 10, el internamiento preventivo de menores como una medida legítima, siempre que ésta respete los principios mínimos aplicables a las personas privadas de su libertad y cumpla con los diversos requisitos de protección especial aplicables a los menores.

En estas condiciones –concluye el proyecto– toda vez que del texto constitucional no se desprende prohibición alguna respecto a la figura del internamiento preventivo, es válido afirmar que ésta encuentra su fundamento en el artículo 18 de la Constitución General, resultando aplicables al Sistema de Justicia para Adolescentes los derechos y garantías previstos en los artículos 19 y 20, apartado B, fracción IX y apartado C, fracción VI de la Constitución General.

Voté en contra de la resolución alcanzada por la mayoría, pues considero, en esencia, que el texto constitucional es claro en

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

contemplar el internamiento como una medida extrema que puede aplicarse únicamente cuando el adolescente es declarado responsable por la comisión de una conducta señalada como delito.

El tema medular en el presente asunto consistía en determinar si resulta válido que la legislación secundaria del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes establezca una medida privativa de la libertad como el internamiento, de manera cautelar o preventiva, cuando el artículo 18 de la Constitución General no contempla expresamente esta posibilidad.

En efecto, el sexto párrafo del artículo 18 de la Constitución General, en el que se sientan las bases del Sistema de Justicia para Adolescentes, señala lo siguiente en relación con la medida del internamiento:

**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.

(...)

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. **Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema** y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

(...)

Del texto de la norma constitucional se advierte lo siguiente: (i) en el proceso en materia de justicia para adolescentes debe observarse la independencia de las autoridades que efectúen la

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

remisión y las que impongan las medidas; (ii) **las medidas impuestas deberán ser proporcionales al hecho realizado, teniendo como fin la reinserción y reintegración social y familiar del adolescente**, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades, y (iv) el internamiento únicamente puede aplicarse como medida extrema, por el tiempo más breve, exclusivamente a los adolescentes mayores de catorce años, **y por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.**

Desde mi punto de vista, difícilmente podría sostenerse que el artículo 18 de la Constitución General contempla la figura del internamiento como una medida cautelar. Más bien, de una interpretación integral del precepto se desprende que el sexto párrafo del artículo 18 utiliza la expresión “medidas” para referirse a las providencias que pueden tomarse cuando se comprueba la comisión o participación de un adolescente en un hecho señalado como delito, con la finalidad de lograr su reinserción y reintegración social y familiar, en el entendido de que únicamente se utilizará el internamiento como medida extrema, lo que leído en su conjunto me lleva a la certeza de que la Constitución General prevé el internamiento como una figura que resulta aplicable únicamente para la reinserción y reintegración, cuando el adolescente es declarado responsable por la comisión de una conducta señalada como delito y no como una medida cautelar con finalidades meramente procesales, impuesta antes de que se resuelva sobre su responsabilidad.

En contraste con lo anterior, el derecho internacional de los derechos humanos **reconoce el internamiento preventivo como una medida legítima**, siempre que respete los principios mínimos

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

aplicables a las personas privadas de su libertad y cumpla con diversos requisitos de protección especial aplicables a menores<sup>3</sup>.

Así, la Convención sobre los Derechos del Niño señala lo siguiente:

**Artículo 37.** Los Estados Partes velarán porque:

(...)

**b)** Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda.

(...)

Además, al interpretar y desarrollar el contenido del artículo 37 b) de la Convención en la Observación General Número 10<sup>4</sup> –titulada precisamente “Los derechos del niño en la justicia de menores”– el Comité de los Derechos del Niño sostuvo lo siguiente:

**79.** Los principios fundamentales relativos a la privación de libertad son los siguientes: **a) la detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;** y b) ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente.

**80.** El Comité observa con preocupación que, en muchos países, hay menores que languidecen durante meses o incluso años en prisión preventiva, lo que constituye una grave vulneración del apartado b) del artículo 37 de la Convención. Los Estados Partes deben contemplar un conjunto de alternativas eficaces (véase capítulo IV, sec. B *supra*) para dar cumplimiento a la obligación que les incumbe en virtud de esa disposición de utilizar la privación de libertad tan sólo como medida de último recurso. La adopción de las mencionadas alternativas deberá estructurarse cuidadosamente

---

<sup>3</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37, inciso b), así como su interpretación por el Comité de los Derechos del Niño en la Observación General 10 “Los derechos del niño en la justicia de menores”, CRC/C/GC/10; Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Relatoría sobre los derechos de la niñez “Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas”, y Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad, Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 45/113, el 14 de diciembre de 1990.

<sup>4</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General 10° “Los derechos del niño en la justicia de menores”, CRC/C/GC/10, párrafos 78-81.

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

para reducir también el recurso a la prisión preventiva, y no "ampliar la red" de menores condenados. Además, los Estados Partes deberán adoptar las medidas legislativas y de otro tipo que sean necesarias para limitar la utilización de la prisión preventiva. El hecho de utilizar esta medida como castigo atenta contra la presunción de inocencia. **La legislación debe establecer claramente las condiciones requeridas para determinar si el menor debe ingresar o permanecer en prisión preventiva, especialmente con el fin de garantizar su comparecencia ante el tribunal, y si el menor constituye un peligro inmediato para sí mismo o para los demás. La duración de la prisión preventiva debe estar limitada por ley y ser objeto de examen periódico.**

Así las cosas, nos encontramos frente a dos normas de derechos humanos que en términos del artículo 1° constitucional tienen la misma jerarquía, pero que fijan de manera diferenciada el alcance del derecho a la libertad personal de los adolescentes en el ámbito de la justicia penal: mientras que la Constitución General únicamente contempla el internamiento como una medida definitiva y extrema para la reinserción y la reintegración, en el derecho internacional de los derechos humanos el internamiento es una medida que los Estados pueden válidamente adoptar de manera cautelar durante el procedimiento, a efecto de garantizar la comparecencia del adolescente o cuando constituya un peligro inmediato para sí mismo o para los demás.

En este escenario, el fallo de la mayoría justifica la constitucionalidad de que el legislador establezca la figura del internamiento preventivo como medida cautelar, en esencia, bajo dos premisas: (i) que el propio Comité de los Derechos del Niño reconoce la posibilidad de que los Estados contemplen la prisión preventiva para menores de edad, y (ii) que al no existir en la Constitución una prohibición expresa para regular en este sentido, puede afirmarse que dicha figura encuentra fundamento en el artículo 18 constitucional<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Fojas 73 a 78 del fallo.

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

Difiero de la solución que ofrece el fallo mayoritario.

El hecho de que la Convención sobre Derechos del Niño considere el internamiento preventivo de menores como una medida legítima, no implica que los Estados estén obligados a regular en este sentido, **sino únicamente que se trata de una medida que podrían tomar**, siempre que esté sujeta a las condiciones de protección especial que rigen la justicia penal para los menores. Así, la única conclusión que se desprende de los documentos citados es que el internamiento preventivo constituye una opción viable para el Estado Mexicano al fijar las bases de su sistema de justicia para adolescentes.

La Constitución, sin embargo, consagra un sistema con una protección más robusta para la libertad personal de los adolescentes, pues como ya lo adelanté, el texto constitucional no regula el internamiento como una medida cautelar, sino únicamente como la medida más grave que pueda adoptarse para la reinserción y reintegración de un adolescente que haya cometido una conducta señalada como delito.

El hecho de que no haya una prohibición expresa para regular dicha medida cautelar no habilita al legislador secundario para establecerla, pues en términos de la doctrina de este Tribunal Pleno, existe una *reserva de fuente constitucional* en virtud de la cual las medidas de restricción de la libertad personal tienen que encontrarse contempladas directa y taxativamente en la Constitución<sup>6</sup>, lo que en el caso no ocurre.

---

<sup>6</sup> Así resolvió el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 25/2013 fallada el veinte de abril de dos mil quince por unanimidad de once votos, en la que se sostuvo lo siguiente:

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

De esta manera, para dar respuesta a la problemática expuesta en los párrafos anteriores debió recurrirse al principio pro persona, como elemento armonizador y dinámico previsto en el artículo 1º constitucional para la interpretación y aplicación de normas de derechos humanos. De acuerdo con la doctrina de esta Suprema Corte<sup>7</sup>, este principio constituye un criterio hermenéutico que pretende resolver las relaciones entre los derechos humanos que integran el catálogo previsto en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte. En esta línea, en caso de que tanto normas constitucionales como normas internacionales se refieran a un mismo derecho, éstas se articularán de manera que se prefieran aquéllas cuyo contenido proteja de manera más favorable a su titular.

En vista de lo anterior me parece que, en cumplimiento al principio pro persona, debió atenderse a la interpretación más robusta o de mayor alcance del derecho de los adolescentes a la libertad

---

**En vista de lo anteriormente señalado, y en virtud del contenido taxativo de los artículos 16, 17, 18, 19, 20 Apartado B) fracciones I a IX así como del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** no se advierte que se encuentre prevista o regulada la diversa figura cautelar denominada como: “Detención con Control Judicial” dado que se trata de una medida que puede restringir la Libertad Personal y la misma deviene en inconstitucional, **pues únicamente las restricciones o afectaciones a la Libertad Personal se deberán contener en la Constitución Federal. Lo anterior es así, dado que tratándose del Derecho Humano a la Libertad personal, todo tipo de afectación, restricción, privación o intromisión legítima deberá encontrarse prevista taxativa y directamente en la Constitución Federal, estableciendo plazos breves, señalados inclusive en horas con plena certeza jurídica, para que la persona detenida sea puesta a disposición inmediata del juez de la causa y éste determine su situación jurídica con el fin de evitar arbitrariedades de parte de las autoridades o de los particulares, so pena de incurrir en responsabilidad o en la comisión de delitos, de tal suerte que el Constituyente consideró pertinente establecer la forma, términos y plazos en que podrá llevarse a cabo la afectación de la libertad personal; por lo tanto, cualquier otra modalidad o figura introducida, que sea ajena a las restricciones a la Libertad Personal previstas únicamente por el Constituyente, no pueden tener cabida dentro del régimen constitucional de restricción y en consecuencia deviene su invalidez.**

<sup>7</sup> Así lo sostuvo el Tribunal Pleno al fallar la Contradicción de Tesis 293/2011, fallada el día tres de septiembre de 2013.

personal, que en el caso concreto se encuentra definida por la doctrina de protección a la libertad personal que emana de la Constitución General, según la cual: (i) las medidas restrictivas de la libertad personal deben encontrarse directa y taxativamente en la Constitución, y (ii) dentro del régimen de justicia para los adolescentes únicamente se encuentra justificado el internamiento cuando es utilizado como medida definitiva en casos extremos, pero no como una medida cautelar.

En estas condiciones, en la medida en que no le era disponible al legislador secundario regular el internamiento como medida cautelar aplicable a los adolescentes, debió declararse la invalidez de los artículos 72, fracción II, inciso a), y 122 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

## **II. El resguardo domiciliario como medida cautelar en el Sistema de Justicia para Adolescentes**

La Comisión Nacional de los Derechos impugnó, adicionalmente, el artículo 119, fracción XI<sup>8</sup>, de la Ley Nacional del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes, al estimar que regula la figura del resguardo domiciliario sin observar las formalidades esenciales del procedimiento, vulnerando con ello la libertad personal y de tránsito de los adolescentes.

Al analizar la constitucionalidad del artículo 119, fracción XI, se sometió al Tribunal Pleno la propuesta de declarar la invalidez de

---

<sup>8</sup> **Artículo 119.** Medidas cautelares personales

Sólo a solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido, y bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en esta Ley, el Órgano Jurisdiccional podrá imponer a la persona adolescente, después de escuchar sus razones, las siguientes medidas cautelares:

(...)

XI. El resguardo en su domicilio con las modalidades que el Órgano Jurisdiccional disponga, y

(...)

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

dicha norma, por considerar que se estaba regulando una medida privativa de la libertad personal que no se encuentra prevista taxativamente en la Constitución General, además de que las condiciones a las que se sujeta el resguardo domiciliario, como la duración y supervisión de la medida, se dejan completamente en manos de la autoridad jurisdiccional.

Durante la discusión, me manifesté a favor de la propuesta presentada al Pleno. Sin embargo, una mayoría de seis Ministros se pronunció en el sentido de reconocer la validez del precepto impugnado, por considerar que de una lectura armónica de los artículos 16, párrafo décimo cuarto, 18, 19, segundo párrafo y 20 de la Constitución General se desprende que las bases del Sistema de Justicia para Adolescentes autorizan no solo la aplicación del internamiento preventivo como medida cautelar, sino cualquier otra que sea menos lesiva para los derechos de los adolescentes y que cumpla con los lineamientos del marco de derechos y garantías del proceso penal, dentro de los cuales se encuentran las condiciones mínimas para la restricción de la libertad personal y los derechos de protección especial propios del Sistema.

El precepto impugnado señala lo siguiente:

### **Artículo 119.** Medidas cautelares personales

Sólo a solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido, y bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en esta Ley, el Órgano Jurisdiccional podrá imponer a la persona adolescente, después de escuchar sus razones, las siguientes medidas cautelares:

(...)

**XI.** El resguardo en su domicilio con las modalidades que el Órgano Jurisdiccional disponga, y

(...)

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

Existen tres cuestiones que me llevan a considerar que debió declararse la invalidez del artículo impugnado.

Primeramente, me parece que el razonamiento que expuse en el apartado anterior en relación con el internamiento preventivo resulta aplicable también para el caso del resguardo domiciliario. Aunque es claro que tanto la Convención sobre los Derechos del Niño como la Observación Número 10º del Comité respectivo reconocen el resguardo domiciliario de los menores como una medida cautelar válida, e incluso preferible al internamiento, lo cierto es que en cumplimiento al principio pro persona debemos interpretar el derecho de libertad personal en términos de la doctrina de protección a la libertad personal que emana de la Constitución General, la que otorga una protección mayor al derecho en estudio al contemplar únicamente la posibilidad de internamiento como medida definitiva de reinserción y reintegración.

De este modo, un primer motivo de invalidez consiste en que la Constitución General no contempla en su artículo 18 la posibilidad de establecer el resguardo domiciliario como una medida cautelar aplicable a los adolescentes. Así, toda vez que las medidas restrictivas de la libertad personal *deben encontrarse directa y taxativamente en la Constitución*, resulta inconstitucional que el legislador secundario haya regulado esta medida, pues no se trata de una cuestión que le fuera disponible.

Una segunda cuestión que me parece relevante deriva de la lógica con la que la Constitución regula el sistema de restricciones a la libertad personal. Por un lado, de la lectura del artículo 18 de la Constitución General se advierte que en el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes únicamente se contempla como medida privativa

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

de libertad el internamiento como providencia extrema; en cambio, dentro del sistema de justicia para adultos encontramos un diseño que contempla pautas específicas para distintos supuestos de limitación de la libertad<sup>9</sup>. Si el Poder Constituyente reguló de manera pormenorizada las restricciones a la libertad dentro del sistema de

---

<sup>9</sup> Ver, a modo de ejemplo, la manera en que el Poder Constituyente eligió regular las restricciones a la libertad personal en los artículos 16, 18 y 19:

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

(...)

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

(...)

**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.

(...)

**Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

(...)

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

justicia para adultos y no lo hizo así en el caso del sistema para adolescentes ¿por qué deberíamos interpretar que todos aquellos supuestos de restricción de la libertad que no se encuentran contemplados resultan constitucionales?

A mi juicio, dicha interpretación no guarda consonancia con la lógica del propio texto constitucional: si el Constituyente reguló de manera específica aquellos supuestos en los que es permisible una restricción a la libertad personal dentro del sistema de justicia para adultos, lo lógico es que al fijar las bases del sistema para adolescentes habría previsto, de igual manera, los supuestos aplicables para limitar la libertad de los adolescentes.

Por último, aun suponiendo que pudiera establecerse el resguardo domiciliario como medida precautoria, considero que el precepto impugnado es inconstitucional, ya que la Ley Nacional el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes no regula adecuadamente dicha medida.

En efecto, de conformidad los estándares internacionales que rigen la privación de libertad de los menores, la regulación del resguardo domiciliario debería ajustarse a los siguientes criterios:

- Debe tratarse de una medida empleada como último recurso y durante el periodo más breve posible<sup>10</sup>;

---

<sup>10</sup> Artículo 37

Los Estados Partes velarán por qué:

(...)

b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

- Otorgando la máxima prioridad a la rápida tramitación del procedimiento<sup>11</sup>;
- Los menores tendrán acceso a asesoramiento jurídico; en la medida de lo posible, deberán tener la oportunidad de efectuar un trabajo remunerado y proseguir sus estudios, y estarán autorizados a conservar material de entretenimiento<sup>12</sup>;

---

Asimismo, ver el Informe de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Relatoría sobre los derechos de la niñez “Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas”, párrafo 276.

<sup>11</sup>Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad, Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 45/113, el 14 de diciembre de 1990, regla 17:

### **III. Menores detenidos o en prisión preventiva**

**17.** Se presume que los menores detenidos bajo arresto o en espera de juicio son inocentes y deberán ser tratados como tales. En la medida de lo posible, deberá evitarse y limitarse a circunstancias excepcionales la detención antes del juicio. En consecuencia, deberá hacerse todo lo posible por aplicar medidas sustitutorias. Cuando, a pesar de ello, se recurra a la detención preventiva, los tribunales de menores y los órganos de investigación deberán atribuir máxima prioridad a la más rápida tramitación posible de esos casos a fin de que la detención sea lo más breve posible. Los menores detenidos en espera de juicio deberán estar separados de los declarados culpables.

<sup>12</sup> Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad, Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 45/113, el 14 de diciembre de 1990, regla 18:

**18.** Las condiciones de detención de un menor que no haya sido juzgado deberán ajustarse a las reglas siguientes, y a otras disposiciones concretas que resulten necesarias y apropiadas, dadas las exigencias de la presunción de inocencia, la duración de la detención y la condición jurídica y circunstancias de los menores. Entre esas disposiciones figurarán las siguientes, sin que esta enumeración tenga carácter taxativo:

**a)** Los menores tendrán derecho al asesoramiento jurídico y podrán solicitar asistencia jurídica gratuita, cuando ésta exista, y comunicarse regularmente con sus asesores jurídicos. Deberá respetarse el carácter privado y confidencial de esas comunicaciones;

**b)** Cuando sea posible, deberá darse a los menores la oportunidad de efectuar un trabajo remunerado y de proseguir sus estudios o capacitación, pero no serán obligados a hacerlo. En ningún caso se mantendrá la detención por razones de trabajo, de estudios o de capacitación;

**c)** Los menores estarán autorizados a recibir y conservar material de entretenimiento y recreo que sea compatible con los intereses de la administración de justicia.

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

- La medida debe ser objeto de revisión periódica<sup>13</sup>;

Ahora bien, la Ley Nacional del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes establece un sistema de medidas cautelares de severidad progresiva, dentro de las cuales se encuentra el resguardo domiciliario<sup>14</sup>. En el artículo 120<sup>15</sup> se contemplan las reglas para la imposición de las medidas cautelares distintas al internamiento preventivo, que en esencia son las siguientes: (i) las medidas serán impuestas mediante resolución judicial; (ii) durarán por el “tiempo

---

<sup>13</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General Número 10 “Los derechos del niño en la justicia de menores”, CRC/C/GC/10 de 25 de abril de 2007, párrafo 80.

<sup>14</sup> **Artículo 119.** Medidas cautelares personales

Sólo a solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido, y bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en esta Ley, el Órgano Jurisdiccional podrá imponer a la persona adolescente, después de escuchar sus razones, las siguientes medidas cautelares:

- I. Presentación periódica ante autoridad que el Juez designe;
- II. La prohibición de salir del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Órgano Jurisdiccional, sin autorización del Juez;
- III. La obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, que informe regularmente al Órgano Jurisdiccional;
- IV. La prohibición de asistir a determinadas reuniones o de visitar o acercarse a ciertos lugares;
- V. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas, ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa;
- VI. La separación inmediata del domicilio;
- VII. La colocación de localizadores electrónicos;
- VIII. Garantía económica para asegurar la comparecencia;
- IX. Embargo de bienes;
- X. Inmovilización de cuentas;
- XI. El resguardo en su domicilio con las modalidades que el Órgano Jurisdiccional disponga, y
- XII. Internamiento preventivo.

(...)

<sup>15</sup> **Artículo 120.** Reglas para la imposición de medidas cautelares

Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable y sólo se dictarán para asegurar la presencia de la persona adolescente en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o para evitar la obstaculización del procedimiento.

Al imponer las medidas cautelares el Órgano Jurisdiccional deberá considerar el criterio de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad según las circunstancias particulares de cada adolescente.

Las medidas de garantía económica, embargo de bienes e inmovilización de cuentas sólo procederán cuando la persona adolescente haya cumplido la mayoría de edad y cuente con bienes o cuentas bancarias propias.

Al decidir sobre la medida cautelar consistente en garantía, el Juez fijará el monto, la modalidad de la prestación y apreciará su idoneidad. Para resolver sobre dicho monto, el Juez deberá tomar en cuenta las características del adolescente y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo. La autoridad judicial hará la estimación del monto de manera que constituya un motivo eficaz para que el adolescente se abstenga de incumplir sus obligaciones y deberá fijar un plazo razonable para exhibir la garantía.

La garantía será presentada por el adolescente, por su persona responsable, u otra persona en los términos y condiciones que para la exhibición de fianzas estén establecidos en la legislación penal vigente de la entidad.

Se hará saber al fiador, en la audiencia en la que se decida la medida, las consecuencias del incumplimiento por parte del adolescente.

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016

indispensable”; (iii) las medidas se dictarán para efectos de asegurar la presencia del adolescente en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima o evitar la obstaculización del procedimiento; (iv) en su aplicación se considerarán los criterios de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad.

De lo anterior se advierte que las reglas generales de aplicación de las medidas cautelares no son acordes con los estándares internacionales que rigen la privación de libertad de menores. Las pautas fijadas por el citado artículo para la aplicación de las mismas señalan de manera ambigua que durarán por el tiempo “indispensable”; no ordenan que deban ser objeto de revisión periódica; tampoco establecen que deberá otorgarse la máxima prioridad al procedimiento, y mucho menos garantizan que los menores tendrán acceso a asesoramiento jurídico, así como a la oportunidad de trabajar o estudiar. Por el contrario, otorgan un amplio margen de apreciación a la autoridad jurisdiccional lo que, a mi juicio, no resulta admisible cuando se trata de una restricción a la libertad de menores de edad.

De este modo, en tanto el resguardo domiciliario no está previsto en la Constitución como medida privativa de la libertad aplicable a la justicia para adolescentes y, adicionalmente, la legislación impugnada carece de una regulación adecuada, que garantice que la medida será utilizada de un modo razonable y de conformidad con los estándares internacionales en la materia, estimo que también debió declararse la inconstitucionalidad del artículo 119, fracción XI del ordenamiento en estudio.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN  
DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2016**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**