Recibí de un anexo con (83) fojas
con:
- (4) Constancias de mayoría en copias certificadas con (1) foja cada una
- (4) Constancias de asignación en copias certificadas con (1) foja cada una
- Una certificación relativa a un acuerdo en la cual indica que consta de (4) fojas y se recibe en (1) foja por duplicado

Demanda de acción de inconstitucionalidad

Promoventes: Treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Asunto: Se presenta escrito inicial.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
OFICINA DE CORRESPONDENCIA JUDICIAL Y CONSERVACIÓN DOCUMENTAL
2019 DIC 6 PM 4 33
041726

MINISTROS INTEGRANTES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

P R E S E N T E S.

Los suscritos Senadores de la República integrantes de la LXIV Legislatura, personalidad que acreditamos como hecho público y notorio en términos de las constancias que se encuentran integradas en los autos de las Acciones de Inconstitucionalidad promovidas por los suscritos Senadores de la República, radicadas con los números 108/2018 y 52/2019 ante esa H. Suprema Corte, asimismo, de conformidad con el registro de asistencia a la sesión de 5 de diciembre de 2019, visible en el portal oficial de internet del Senado, mediante los cuales se acredita la integración actual del Senado de la República; con fundamento en lo dispuesto en la fracción I, inciso b) del artículo 105 de la Constitución Federal, así como los artículos 59, 60, 61 y demás aplicables de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Ley Reglamentaria), en tiempo y forma respetuosamente comparecemos para promover **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal, aprobado por el Congreso de la Unión el 15 de octubre de 2019; publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 8 de noviembre de 2019, por actualizar las normas en él contenidas diversas contradicciones con el texto constitucional.

Ahora bien, en términos de lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria, se designan como representantes comunes, a efecto de que puedan actuar conjunta o separadamente durante el trámite del presente asunto, a los Senadores Mauricio Kuri González, Dante Alfonso Delgado Rannauro, Miguel Ángel Osorio Chong, Miguel Ángel Mancera Espinoza y Emilio Álvarez Icaza Longoria.

En tal sentido, se señala como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos, el inmueble ubicado en las oficinas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, en el sótano 1, de la torre de Comisiones, en Avenida Paseo de la Reforma 135, esquina Insurgentes Centro, colonia Tabacalera, Alcaldía Cuauhtémoc,

en esta ciudad, código postal 06030; señalando como Delegados con la suma de facultades a que se refiere el párrafo segundo, del artículo 62 de la Ley Reglamentaria a los Abogados José Cruz Barrios Moreno, Erika Daniela Mendoza Bergmans, Felipe García Estrada, Ana Brenda Hernández Soto, Guillermo Teutli Ramírez, Saúl Eddel Zamarripa Rodríguez, Roberto Gustavo Mancilla Castro, Braulio López Ochoa Mijares y Marco Antonio Rodríguez Escobedo; autorizando igualmente, en términos de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 4 de la Ley Reglamentaria, a los C.C. Esther López Marquina para oír notificaciones, imponerse de autos -incluso por medios electrónicos o digitales-, recibir copias de traslado, así como recibir documentos, valores y todo aquello que por el presente asunto deba ser entregado a la parte promovente.

Con fundamento en las prescripciones constitucionales y legales referidas, por medio del presente escrito, ocurrimos en tiempo y forma ante sus Señorías a solicitar la **DECLARACIÓN DE INVALIDEZ** de las normas generales emitidas por las autoridades que más adelante se señalan.

ABREVIATURAS Y REFERENCIAS

Con el fin de facilitar a sus Señorías la lectura del presente escrito de demanda, a continuación, se hace un listado de las abreviaturas y referencias que serán utilizadas. Precisando, además, que todos los énfasis visibles en el texto, en los criterios del Poder Judicial de la Federación y demás citas, son añadidos por la parte promovente, salvo que se indique lo contrario.

Actora o promovente	Los Senadores de la República integrantes de la LXIV Legislatura precisados al inicio del presente escrito, como el 33% de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, legitimados constitucionalmente para promover la presente acción de inconstitucionalidad.
Demandadas	a. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; b. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; c. Titular del Poder Ejecutivo de la Unión.
Decreto	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal
LFCDO	Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
LSN	Ley de Seguridad Nacional

CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CFF	Código Fiscal de la Federación
CPF	Código Penal Federal
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Código Federal	Código Federal de Procedimientos Civiles.
Ley Reglamentaria	Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
Convención Americana	Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
Alto Tribunal o Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[Espacio intencionalmente dejado en blanco]

ÍNDICE

ABREVIATURAS Y REFERENCIAS....2

ÍNDICE....4

ELEMENTOS DE LA DEMANDA....6

I. NOMBRE Y DOMICILIO DEL ÓRGANO ACTOR....6

II. NOMBRE Y DOMICILIO DE LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS DEMANDADOS....6

III. NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAME Y EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERE PUBLICADO....6

IV. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMEN VIOLADOS Y DERECHOS HUMANOS QUE SE ESTIMEN VULNERADOS....6

V. ANTECEDENTES DE LAS NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA....6

VI. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD....8

VIII. CONTENIDO DEL DECRETO....8

VIII. CONCEPTOS DE INVALIDEZ....13

PRIMERO. LAS REFORMAS Y ADICIONES LEGISLATIVAS QUE SE IMPUGNAN SON VIOLATORIAS AL DERECHO FUNDAMENTAL DE LIBERTAD DE COMERCIO Y TRABAJO AL GENERAR UN EFECTO INHIBITORIO -*CHILLING EFFECT*- EN TODOS LOS SECTORES PRODUCTIVOS Y DE SERVICIOS EN EL PAÍS....13

(i) Sobreinclusión y vaguedad del Decreto impugnado, generando incertidumbre e inseguridad jurídica....16

(ii) Efecto inhibitorio del Decreto impugnado en virtud de su sobreinclusión....20

SEGUNDO. LAS REFORMAS IMPUGNADAS RESULTAN INCONSTITUCIONALES, PUES VIOLENTAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD....22

(i) El Dictamen del Decreto impugnado no se encuentra debidamente fundamentado....23

(ii) El Dictamen del Decreto impugnado carece de motivación reforzada a pesar de que la norma a la que da lugar tiene incidencia directa sobre los derechos humanos....24

(iii) Existe una omisión por parte de Mesa Directiva para ejercer sus facultades de revisión sobre el Dictamen....34

TERCERO. EXISTEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POR CUANTO AL CONTENIDO CONCTITUCIONAL DE LOS CONCEPTOS DELINCUENCIA ORGANIZADA Y SEGURIDAD NACIONAL....34

(i) Delincuencia organizada.....39

(ii) Seguridad nacional.....40

CUARTO. LAS REFORMAS Y ADICIONES LEGISLATIVAS QUE SE IMPUGNAN SON VIOLATORIAS AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD.....44

(i) Del alcance y contenido del Principio de Progresividad.....45

(ii) De la violación al principio de progresividad en los derechos a la presunción de inocencia, libertad personal, integridad personal y dignidad.....51

A. Del principio de presunción de inocencia y libertad personal.....51

B. Del derecho fundamental a la integridad personal.....55

(iii) ¿Existe una justificación constitucionalmente válida para restringir los derechos a la presunción de inocencia, libertad personal, integridad y dignidad?.....59

QUINTO. LAS REFORMAS LEGISLATIVAS QUE SE IMPUGNAN SON CONTRARIAS A LOS PRINCIPIOS RECTORES PARA LA CONFIGURACIÓN DE DELITOS Y LA IMPOSICIÓN DE PENAS.....61

(i) De los principios rectores del derecho penal.....62

A. Principio de tipicidad y taxatividad 62

B. Presunción de inocencia.....64

C. Del Principio de intervención mínima del derecho penal.....64

a. Violación al principio de tipicidad al equiparar la defraudación fiscal a la delincuencia organizada.....65

b. Violación al principio de tipicidad al equiparar la defraudación fiscal a un delito contra la seguridad nacional.....67

c. Violación al principio de presunción de inocencia.....69

d. Violación al principio de intervención mínima del derecho penal.....70

SEXTO. LA PRISION PREVENTIVA OFICIOSA ES DESPROPORCIONAL COMO MEDIDA Y POR LO TANTO LAS REFORMAS COMBATIDAS SON INCONSTITUCIONALES.....70

X. SOLICITUD DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS.....74

XI. PETITORIOS.....74

Expuesto lo anterior, se procede a dar cumplimiento a lo prescrito por los artículos 22 y 61 de la Ley Reglamentaria:

ELEMENTOS DE LA DEMANDA

I. NOMBRE Y DOMICILIO DEL ÓRGANO ACTOR

Han quedado indicados en el proemio.

II. NOMBRE Y DOMICILIO DE LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS DEMANDADOS.

a. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con domicilio en Palacio Legislativo de San Lázaro, Av. Congreso de la Unión #66, Colonia El Parque, Ciudad de México, C.P. 15960;

b. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, con domicilio en Av. Paseo de la Reforma 135, esq. Insurgentes Centro, Colonia Tabacalera, Ciudad de México, C.P. 06030;

c. Titular del Poder Ejecutivo de la Unión con domicilio en Palacio Nacional, ubicado en Plaza de la Constitución S/N, Colonia Centro, Ciudad de México, C.P. 06066.

III. NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAME Y EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERE PUBLICADO.

a. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal, publicado en el DOF el pasado 8 de noviembre de 2019.

IV. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMEN VIOLADOS Y DERECHOS HUMANOS QUE SE ESTIMEN VULNERADOS

Se estima que las normas cuya invalidez se demanda vulneran lo dispuesto en los artículos 1º, 5º, 14, 16, 19, 22, 73 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y demás disposiciones que se desprendan de los conceptos de invalidez que aquí se desarrollan.

V. ANTECEDENTES DE LAS NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA

Previo a la exposición de los conceptos de invalidez, es oportuno dar noticia de los siguientes antecedentes:

1. Con fecha 22 de noviembre de 2018, se presentó en el Pleno del Senado de la República, la Iniciativa con Proyecto de Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; de la Ley de Seguridad Nacional; y del Código Nacional de Procedimientos Penales., por el Senador Alejandro Armenta Mier, del Grupo Parlamentario de Morena.

2. Con fecha 18 de junio de 2019, se presentó en el Pleno del Senado de la República, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación; del Código Nacional de Procedimientos Penales; de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada; y de la Ley de Seguridad Nacional, por el Senador Samuel García Sepúlveda, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

3. Con fecha 10 de julio de 2019, se presentó en el Pleno del Senado de la República, la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada; de la Ley de Seguridad Nacional; del Código Nacional de Procedimientos Penales; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Contribuyente; de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y del Código Penal Federal., por la Sen. Minerva Hernández Ramos, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional.

4. Asimismo, con las mismas fechas de presentación de las iniciativas anteriores, se turnaron a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Justicia, y de Estudios Legislativos, primero, del Senado de la República, para su análisis y dictamen correspondiente.

5. Con fecha 05 de septiembre de 2019, fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, el Dictamen con Proyecto de Decreto, por el que se que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal.

6. Con fecha 10 de septiembre de 2019, el Dictamen fue aprobado por el pleno de la Cámara de Senadores con 82 votos a favor, 34 en contra, y 0 abstenciones. Con misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó a la Cámara de Diputados la minuta en comento.

7. Con fecha 24 de septiembre de 2019, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dio cuenta al Pleno de la recepción de la Minuta y la turnó a la Comisión de Hacienda y Crédito Público y de Justicia para su dictamen mediante oficio No. D.G.P.L. 64-II-1-1135, recibida en esta Comisión Dictaminadora el día 25 de septiembre del presente año.

8. En fecha 15 de octubre se votó en la Cámara de Diputados el dictamen respectivo con 276 votos a favor y 144 en contra, siendo enviada al Presidente para su promulgación y publicación.

VI. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD

En términos del inciso b), de la fracción I del artículo 105 constitucional, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado se encuentra legitimado para promover acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes federales, por lo cual existe legitimación activa.

Asimismo, el referido numeral prescribe que la acción de inconstitucionalidad podrá presentarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma cuya invalidez se demanda. Por lo que, habiéndose publicado en el DOF el Decreto por el que se emiten las normas cuestionadas el pasado viernes 8 de noviembre, el término para presentar la demanda fenece el domingo 8 de diciembre.

No obstante, toda vez que el último día del plazo para su presentación es un día inhábil, el presente medio de defensa puede ser presentado hasta el 9 de diciembre de 2019, en atención al segundo período vacacional de la Suprema Corte, en términos del artículo 60 de la Ley Reglamentaria en relación con el artículo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.[1]

Previo al desarrollo de los conceptos de invalidez, es de fundamental importancia formular algunas consideraciones previas.

VIII. CONTENIDO DEL DECRETO

El Decreto impugnado constituye un intento por parte de la mayoría integrante del Congreso de la Unión para articular un mecanismo de combate a la defraudación fiscal, que resulta perjudicial al erario federal. Principalmente, se concibe una herramienta de investigación y persecución bajo un régimen de excepción a aquellas conductas delictivas de quienes evadan al fisco federal a través de las llamadas EFOS (empresas facturadores de operaciones simuladas) y EDOS (empresas que deducen operaciones simuladas).

Las "empresas fantasmas" han sido un instrumento para evadir el pago de contribuciones al fisco federal, así como para desviar recursos del erario público por actos de corrupción. Este *modus operandi* pretendió combatirse en la administración federal anterior -2012-2018-, con la incorporación al CFF de lo siguiente:

---

[1] 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 impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

ARTICULO 3o. La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos períodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

a. El **artículo 69-B del CFF**, para dejar sin efectos las operaciones amparadas en comprobantes digitales expedidos por las empresas, listadas por el SAT, que no cuenten con la infraestructura para prestar los servicios o entregar los bienes objeto de dichos comprobantes, considerándose dichas operaciones como inexistentes o simuladas.

b. El tipo penal previsto en la **fracción III del artículo 113 del CFF,** para sancionar a quienes expidan, enajenen o adquieran los comprobantes fiscales mencionados en el inciso anterior.

Sin embargo, ese diseño punitivo no ha sido suficiente para combatir y terminar la evasión fiscal en el país; de cara a ello, el Decreto constituye una serie de modificaciones a diversas leyes que elevan de manera severa las herramientas para combatir el desfalco al fisco federal. Las modificaciones consisten principalmente en lo siguiente:

a. Se equipara el delito de defraudación fiscal a delincuencia organizada: Se adiciona una fracción VIII bis al artículo 2 de la LFCDO para sancionar como miembros de la delincuencia organizada a quienes cometan los delitos de defraudación fiscal o defraudación fiscal equiparada contemplados en los artículos 108 y 109, fracciones I y IV del Código Fiscal de la Federación. Con la reserva de que la conducta únicamente se considerará delincuencia organizada cuando el monto de lo defraudado supere los 7 millones 804 mil 230 pesos -3 veces lo establecido en la fracción III del articulo 108 del Código Fiscal de la Federación-.

b. Se equipara la compra-venta de facturas apócrifas a delincuencia organizada: Se agrega en la fracción VIII ter del artículo 2º de la LFCDO que incluye como conductas consideradas delincuencia organizada a quienes expidan o enajenen comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados. Nuevamente con la reserva de que la conducta únicamente se considerará delincuencia organizada cuando el monto de lo defraudado supere los 7 millones 804 mil 230 pesos -3 veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación-.

c. Se establecen los ilícitos contra el fisco como amenaza a la seguridad nacional: Se adiciona una fracción XIII al artículo 5 de la LSN para considerar los actos ilícitos contra el fisco federal que contempla el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales como amenaza a la seguridad nacional. Dichos delitos son: a) Contrabando y su equiparable; b) defraudación fiscal y su equiparable; c) la expedición venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes que amparen operaciones inexistentes, falsas, o actos jurídicos simulados.

d. Prisión preventiva para delitos fiscales: Se hacen cambios al artículo 167 del CNPP para establecer los parámetros que ameritan prisión preventiva oficiosa para una serie de delitos previstos en el Código Fiscal de la Federación. Las conductas delictuosas previstas son: a) Contrabando y su equiparable, b) defraudación fiscal y su equiparable, c) la expedición venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes que amparen operaciones inexistentes, falsas, o actos jurídicos simulados.

e. Improcedencia de acuerdos preparatorios: Al reformarse el artículo 187 del CNPP, no se permiten los acuerdos preparatorios para los imputados por los delitos de: a) Contrabando y su equiparable; b) defraudación fiscal y su equiparable, c) la expedición venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes que amparen operaciones inexistentes, falsas, o actos jurídicos simulados. Es decir, en estos casos no puede existir un acuerdo entre la víctima u ofendido y el imputado para extinguir la acción penal.

f. Improcedencia de la suspensión condicional del procedimiento para delitos fiscales: Se reforma el artículo 192 del CNPP para no permitir propuestas entre el ministerio público o el imputado relacionado con la reparación del daño, donde al cumplirse las condiciones establecidas, se extingue la acción penal. No procede la suspensión condicional para los delitos de: a) Contrabando y su equiparable; b) defraudación fiscal y su equiparable; c) la expedición venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes que amparen operaciones inexistentes, falsas, o actos jurídicos simulados. Es decir, en estos casos no puede existir un acuerdo entre la víctima u ofendido y el imputado para extinguir la acción penal.

A continuación, el contenido completo del Decreto con las modificaciones a los ordenamientos mencionados:

> **SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.**
>
> **Artículo Primero.** Se reforma la fracción VIII del artículo 2o. y se adicionan las fracciones VIII Bis y VIII Ter al artículo 2o. de la **Ley Federal contra la Delincuencia Organizada,** para quedar como sigue:
>
> Artículo 2o.- ...
>
> I. a VII. ...
>
> VIII. Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 del Código Fiscal de la Federación;
>
> VIII Bis. Defraudación fiscal, previsto en el artículo 108, y los supuestos de defraudación fiscal equiparada, previstos en los artículos 109, fracciones I y IV, ambos del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando el monto de lo defraudado supere 3 veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación;
>
> VIII Ter. Las conductas previstas en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, superen 3 veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación;
>
> IX. y X. ...
>
> **Artículo Segundo.** Se adiciona una fracción XIII al artículo 5 de la **Ley de Seguridad Nacional,** para quedar como sigue:
>
> Artículo 5.- ...
>
> I. a X. ...
>
> XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia;

XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos, y

XIII. Actos ilícitos en contra del fisco federal a los que hace referencia el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Artículo Tercero. Se reforman el párrafo segundo del artículo 187; y el párrafo tercero del artículo 256; y se adicionan un párrafo séptimo con las fracciones I, II y III, recorriéndose en su orden el subsecuente, al artículo 167; y un párrafo tercero al artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 167. Causas de procedencia

...

...

...

...

...

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal, de la manera siguiente:

I. a XI. ...

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Fiscal de la Federación, de la siguiente manera:

I. Contrabando y su equiparable, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 102 y 105, fracciones I y IV, cuando estén a las sanciones previstas en las fracciones II o III, párrafo segundo, del artículo 104, exclusivamente cuando sean calificados;

II. Defraudación fiscal y su equiparable, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado supere 3 veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando sean calificados, y

III. La expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes fiscales, superen 3 veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 187. Control sobre los acuerdos preparatorios

Procederán los acuerdos preparatorios únicamente en los casos siguientes:

I. a III. ...

No procederán los acuerdos preparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas. Tampoco serán procedentes los acuerdos reparatorios para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código.

Artículo 192. Procedencia

La suspensión condicional del proceso, a solicitud del imputado o del Ministerio Publico con acuerdo de aquel, procederá en los casos en que se cubran los requisitos siguientes:

I. a III. ... ...

La suspensión condicional será improcedente para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código.

Artículo 256. Casos en que operan los criterios de oportunidad ...

...

I. a VII. ...

No podrá aplicarse el criterio de oportunidad en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, de violencia familiar ni en los casos de delitos fiscales o aquellos que afecten gravemente el interés publico. Para el caso de delitos fiscales y financieros, previa autorización de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación, únicamente podrá ser aplicado el supuesto de la fracción V, en el caso de que el imputado aporte información fidedigna que coadyuve para la investigación y persecución del beneficiario final del mismo delito, tomando en consideración que será este ultimo quien estará obligado a reparar el daño.

Artículo Cuarto. Se reforma el artículo 113 Bis y se deroga la fracción III del artículo 113 del **Código Fiscal de la Federación**, para quedar como sigue:

Artículo 113.- ... I. y II. ...

III. (Se deroga).

Artículo 113 Bis.- Se impondrá sanción de dos a nueve anos de prisión, al que por sí o por interpósita persona, expida,

enajene, compre o adquiera comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

Será sancionado con las mismas penas, al que a sabiendas permita o publique, a través de cualquier medio, anuncios para la adquisición o enajenación de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

Cuando el delito sea cometido por un servidor publico en ejercicio de sus funciones, será destituido del empleo e inhabilitado de uno a diez anos para desempeñar cargo o comisión públicos, en adición a la agravante señalada en el artículo 97 de este Código.

Se requerirá querella por parte de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, para proceder penalmente por este delito.

El delito previsto en este artículo, así como el dispuesto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, se podrán perseguir simultáneamente.

Artículo Quinto. Se adiciona una fracción VIII Bis al Apartado B del artículo 11 Bis del **Código Penal Federal**, para quedar como sigue:

Artículo 11 Bis.- ...

...

I. a XVI. ...

...

I. a VIII. ...

VIII Bis. Del Código Fiscal de la Federación, el delito previsto en el artículo 113 Bis; IX. a XXII. ...

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día 1o. de enero de 2020.

Segundo. Al momento de la entrada en vigor del presente Decreto, quedan sin efectos todas las disposiciones contrarias al mismo, no obstante lo anterior, las conductas cometidas antes de la entrada en vigor del presente Decreto que actualicen cualquiera de los delitos previstos en los artículos 113, fracción III y 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, así como el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, continuaran siendo investigadas, juzgadas y sentenciadas, mediante la aplicación de dichos preceptos.

IX. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

PRIMERO. LAS REFORMAS Y ADICIONES LEGISLATIVAS QUE SE IMPUGNAN SON VIOLATORIAS AL DERECHO FUNDAMENTAL DE LIBERTAD DE COMERCIO Y TRABAJO AL GENERAR UN EFECTO INHIBITORIO -*CHILLING EFFECT*- EN TODOS LOS SECTORES PRODUCTIVOS Y DE SERVICIOS EN EL PAÍS

Parámetro del concepto: Como un conjunto, las reformas son violatorias del artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a razón de que inhiben el dedicarse a una profesión licita (incluido el comercio) toda vez que existe la posibilidad de que se ejerza en contra de los empresarios la acción penal con prisión preventiva y sin posibilidad de acuerdo reparatorio o suspensión condicional. Esto también violenta el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 14º constitucional, toda vez que el gobernado está sujeto a posibles actos arbitrarios en el desempeño de su actividad comercial.

En atención al esquema constitucional que rige en nuestro país, se debe en todo momento de propiciar la maximización de los derechos fundamentales, lo que a su vez se extiende a su ejercicio, por lo que debe de existir un contexto en donde los gobernados sientan esa posibilidad de hacerlos valer de forma plena.

En el presente apartado trataremos el siguiente cuestionamiento *¿las reformas y adiciones legislativas que se combaten con la presente acción de inconstitucionalidad maximizan el ejercicio de los derechos fundamentales de los gobernados?* O más bien *¿inhiben y restringen el ejercicio al comercio y al trabajo en los sectores productivos y de servicios?*

Las reformas y adiciones legislativas que a través de la presente acción de inconstitucionalidad se combaten, generan un efecto inhibitorio en el ejercicio de los derechos humanos, en particular en el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 5º de la CPEUM relativos al ejercicio al comercio y al trabajo.

Esto ocasiona un perjuicio al ser una restricción que no es proporcional a un derecho fundamental y por lo tanto resulta inconstitucional, como más adelante se explicará; además, existen precedentes de esta Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito que así lo consideran

Entrando en materia, en últimos años se ha construido, bajo decisiones jurisdiccionales y establecimiento de precedentes, que el Estado puede restringir derechos fundamentales excepcionalmente mediante políticas públicas en la materia,

siempre y cuando las mismas sean: a. razonables y b. proporcionales, no siéndolo cuando una restricción genere en la población una inhibición en el ejercicio de determinado o determinados derechos fundamentales:

> "...los derechos pueden ser restringidos excepcionalmente y sólo en la medida necesaria para dar eficacia a otros derechos o bienes constitucionales, pero como el Estado debe establecer las condiciones para su pleno ejercicio sin limitaciones arbitrarias ni discriminación alguna, mediante las **políticas públicas en la materia**, las restricciones que se establezcan deben de observar los criterios de: **a) razonabilidad**, esto es, enfocarse a satisfacer los fines perseguidos; y **b) proporcionalidad**, que se traduce en que la medida no impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad **o genere en la población una inhibición al respecto**."[2]

Así las cosas, se ha reconocido que una restricción a un derecho constitucional no es proporcional cuando: **(i)** se impide el ejercicio del derecho, o bien, **(ii)** se genera en la población una inhibición en el ejercicio del mismo. En el caso que nos ocupa se actualiza este último supuesto, pues el contenido del decreto impugnado genera una inhibición general en la población en el ejercicio de la libertad de comercio y trabajo reconocido en el artículo 5º de la CPEUM.

La "inhibición" o "efecto inhibitorio" en el ejercicio de un derecho como consecuencia de una medida legislativa se conoce también como "efecto amedrentador", traído del sistema estadounidense como "*chilling effect*". La propia Primera Sala ha reconocido que una norma que tenga un efecto inhibidor o

---

[2] **ACCESO A LA INFORMACIÓN. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVAR LAS RESTRICCIONES QUE SE ESTABLEZCAN AL EJERCICIO DEL DERECHO RELATIVO.** El ejercicio del derecho de acceso a la información contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluto, en tanto que puede ser restringido excepcionalmente y sólo en la medida necesaria para dar eficacia a otros derechos o bienes constitucionales, pero como el Estado debe establecer las condiciones para su pleno ejercicio sin limitaciones arbitrarias ni discriminación alguna, mediante las políticas públicas en la materia, las restricciones que se establezcan deben observar los criterios de: a) razonabilidad, esto es, enfocarse a satisfacer los fines perseguidos; y b) proporcionalidad, que se traduce en que la medida no impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad o genere en la población una inhibición al respecto. En consonancia con lo anterior, las autoridades deben dar prevalencia a los principios inmersos en la Constitución, frente a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, concibiendo el señalado derecho bajo la lógica de que la regla general debe ser la máxima publicidad de la información y disponibilidad, de modo que, en aras de privilegiar su acceso, han de superarse los meros reconocimientos formales o ritos procesales que hagan nugatorio el ejercicio de este derecho, en la inteligencia de que, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho y una interpretación dinámica y evolutiva según las circunstancias, debe prevalecer la esencia y relevancia del derecho fundamental, y sólo de manera excepcional, podrá restringirse su ejercicio, en la medida que ello se encuentre justificado, acorde con los requisitos descritos, lo que encuentra sustento en el artículo 1o. constitucional, conforme al cual se acentúa la importancia tanto de propiciar como de vigilar el respeto, protección y promoción de los derechos humanos, reconociéndose que las normas en esa materia establecen estándares mínimos de protección y son, por tanto, susceptibles de ampliación e interpretación en el sentido de aplicación más favorable a las personas, aunado al hecho de que los derechos fundamentales han alcanzado un efecto de irradiación sobre todo el ordenamiento jurídico, lo que se asocia con su dimensión objetiva, que se traduce en que su contenido informa o permea a éste, de manera que si el Texto Fundamental recoge un conjunto de valores y principios, éstos irradian al resto del ordenamiento.

10ª Época; TCC; Tesis Aislada; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3; Pág. 1897.

amedrentador genera una afectación real y no hipotética[3]. Es decir, como se anticipaba: el hecho consistente en que una norma tenga como consecuencia que los gobernados no sientan que pueden ejercer el mismo en condiciones máximas de libertad, seguridad y certeza jurídica, es una restricción al derecho fundamental en sí mismo, entonces la norma inhibitoria no es proporcional.

Por más que se pretenda impulsar una determinada política pública o se persiga un fin constitucionalmente válido con un entramado normativo como el que nos ocupa, lo cierto es que si genera un efecto inhibitorio en la población o en determinado sector, no permitiéndoles sentir que pueden ejercer sus derechos constitucionalmente tutelados en un nivel óptimo, entonces dicha disposición nunca podrá ser considerada constitucional.

Como se explicó en apartados precedentes, el Decreto impugnado constituye una política pública legislativa que pretende ser un mecanismo de combate a la defraudación fiscal en perjuicio del erario federal. Ahora bien, por más correcto, válido y necesario que sea el fin constitucionalmente perseguido, lo que nos importa es que el diseño normativo y construcción de dicho mecanismo de política pública no transgreda de manera innecesaria y desproporcional el ejercicio de los derechos fundamentales de los gobernados.

---

[3] **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PERIODISTAS CUENTAN CON INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EN AMPARO, SIN ACTO DE APLICACIÓN PREVIO, EL ARTÍCULO 398 BIS, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, POR SU POTENCIAL DE AFECTACIÓN EN LAS CONDICIONES DE ACCESO A LA DELIBERACIÓN PÚBLICA.** El artículo citado impone a las personas en general una obligación de abstención (no hacer), consistente en no obtener ni proporcionar información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas, con el propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero. Ahora bien, cuando un periodista acuda al amparo, debe considerarse que la obligación que impone la norma constituye una razón para la acción que resulta protegida jurídicamente, por lo que es perentoria y, luego, debe ser suficiente para que el sujeto excluya cualquier otra consideración de oportunidad para actuar en sentido contrario a la obligación de abstención impuesta por la norma impugnada. Así, la parte quejosa acredita la afectación suficiente exigida por el concepto de interés legítimo con el seguimiento de la obligación primaria impuesta por la norma impugnada, pues se ostenta como periodista, por lo que forma parte de un gremio cuya actividad principal es justamente la realización de las actividades que se encuentran excluidas mediante una obligación de no hacer: obtener y proporcionar información; además, el seguimiento de la obligación primaria lo lleva a considerarla como una razón para la acción que, de tenerla como una razón perentoria y autónoma para guiar su conducta, lo llevaría a ver frustrado un beneficio: el ejercicio robusto y desinhibido de su actividad como periodista. Esta afectación debe considerase cualificada por un contexto adicional que torna su afectación en objetiva, concreta y real, a saber: que la información respecto de la cual se impone la obligación de abstención, por sus características propias, la torna de interés público, ya que se trata de información relacionada, en general, con temas de seguridad pública y el eficiente funcionamiento de las instituciones encargadas de su cuidado. **Así, el planteamiento del quejoso no es un ejercicio hipotético, sino que constituye una afectación real en su ámbito profesional.** En efecto, esta Primera Sala considera que la labor realizada por los profesionales de la información consiste, precisamente, en buscar y difundir información de interés público. **La existencia de una norma que penalice ab initio la búsqueda de información puede constituir un efecto amedrentador (tener un chilling effect) en dicho profesional.** No obstante, al tenerse por acreditado el interés legítimo del quejoso para combatir el precepto impugnado, no implica prejuzgar sobre su validez constitucional, pues será en el fondo donde se determinará si esa afectación en sentido amplio resulta ajustada a la Constitución o no.

10ª Época; 1a. Sala; Tesis Aislada; Gaceta S.J.F.; Libro 27, Febrero de 2016; Tomo I; Pág. 680.

Y es aquí, en el diseño y construcción normativa donde encontramos la actualización del efecto inhibitorio señalado, que en realidad deriva de la sobreinclusión y vaguedad con la que se emitieron las reformas y adiciones a las leyes señaladas en el Decreto impugnado. Estas tienen como consecuencia que los gobernados tengan tal grado de inseguridad e incertidumbre jurídica que, bajo el miedo de incurrir en los supuestos previstos, ven afectado su óptimo ejercicio en la libertad de comercio y ejercicio de la profesión. Veamos:

(i) Sobreinclusión y vaguedad del Decreto impugnado, generando incertidumbre e inseguridad jurídica

A. Como se explicó en los antecedentes y apartado denominado Contenido del Decreto, se considera delito de defraudación fiscal al delito de delincuencia organizada:

> **Artículo Primero.** Se reforma la fracción VIII del artículo 2o. y se adicionan las fracciones VIII Bis y VIII Ter al artículo 2o. de la **Ley Federal contra la Delincuencia Organizada,** para quedar como sigue:
>
> **...**
>
> Artículo 2o.- ...
>
> ...
>
> VIII Bis. Defraudación fiscal, previsto en el artículo 108, y los supuestos de defraudación fiscal equiparada, previstos en los artículos 109, fracciones I y IV, ambos del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando el monto de lo defraudado supere 3 veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación;

A su vez, el delito de defraudación fiscal previsto en el artículo 108 del Código Fiscal de la Federación y el delito de defraudación fiscal equiparada previsto en el artículo 109 fracción I y II del Código Fiscal de la Federación, establecen:

> "**Artículo 108**.- Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.
>
> ...
>
> El delito de defraudación fiscal y el delito previsto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, se podrán perseguir simultáneamente. Se presume cometido el delito de defraudación fiscal cuando existan ingresos o recursos que provengan de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
>
> ..."

Del primer delito, tenemos que lo comete aquella persona que a través del uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal. Pero además, se presume cometido el delito de defraudación fiscal cuando existan ingresos o recursos que provengan de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Es decir, si a una persona "A" le paga una persona "B" con recursos de procedencia ilícita, aunque no tenga conocimiento de tal circunstancia, las personas "A" y "B" estarán realizando un delito de delincuencia organizada. Delito que merece prisión

preventiva. Es decir, la persona "A" que no tenía conocimiento sobre el origen de los recursos con los que "B" pagó sus servicios -por ejemplo en una firma jurídica en la que el cliente pagara con recursos de procedencia ilícita- entraría inmediatamente en prisión preventiva por el delito de delincuencia organizada.

Lo anterior obliga a la persona "A" a verificar hasta un grado de imposible certidumbre el origen de los recursos con los que "B" le paga sus servicios, lo cual es absurdo y nunca- por más acciones preventivas que se implementen- habrá una certidumbre total, en virtud de la naturaleza fungible del dinero. Esto, como es evidente, impacta en absolutamente toda la prestación de servicios y ejercicio de la profesión, comercio e industria de los habitantes de México a quienes les es aplicable el mecanismo anterior.

Entonces, *¿Por qué alguien querría celebrar actos de comercio o de prestación de servicios si se estaría colocando en una situación de altísimo riesgo al ser imposible contar con una certeza absoluta en el origen lícito de los recursos con los que se paga su contraprestación?*

Si por alguna razón llegase a contra argumentarse que el prestador del servicio o comercio que recibe la contraprestación no es objeto de la norma en virtud de la definición de delincuencia organizada que se ha elevado a plano constitucional en su artículo 16, lo cierto es que siempre estará la duda latente, silenciosa, sobre la posibilidad de aplicar el entramado normativo en perjuicio de aquellas personas que únicamente pretenden ejercer su profesión y el comercio en plano de libertad y optimización, que no están en posibilidades de averiguar con una seguridad absoluta el origen de los recursos con el que se les paga su contraprestación.

Este mismo razonamiento es aplicable al delito de defraudación fiscal previsto en el artículo 109 fracción I del CFF, a razón del efecto inhibidor desproporcionado que genera el diseño normativo realizado en el Decreto impugnado A saber:

> "**Artículo 109.**- Será sancionado con las mismas penas del delito de defraudación fiscal, quien:
>
> I. Consigne en las declaraciones que presente para los efectos fiscales, deducciones falsas o ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos o valor de actos o actividades menores a los realmente obtenidos o realizados o determinados conforme a las leyes. En la misma forma será sancionada aquella persona física que perciba ingresos acumulables, cuando realice en un ejercicio fiscal erogaciones superiores a los ingresos declarados en el propio ejercicio y no compruebe a la autoridad fiscal el origen de la discrepancia en los plazos y conforme al procedimiento establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta.
>
> ...
>
> IV. Simule uno o más actos o contratos obteniendo un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.
>
> ..."

Así, la norma antes citada prevé que se equipara el delito de defraudación fiscal aquella persona que presente en sus declaraciones erogaciones mayores a los ingresos declarados. Esto es conocido como discrepancia fiscal, y en realidad es una comparación por periodo entre los ingresos obtenidos y los egresos erogados; es

decir, una persona *"no puede gastar más dinero del que declaró a las autoridades fiscales"*, esta comparativa se hace por periodo.

Pensemos por ejemplo en una persona que tiene determinada cantidad de ingresos en virtud de su trabajo, mismos que va declarando conforme a la normatividad en materia tributaria aplicable. Ahora, cuenta con ahorros de los que no ha hecho uso en más de una década, y de pronto, pretende utilizarlo como inversión para la realización de un comercio, lo cual incentiva la economía, generando con ello erogaciones importantes en el periodo, inclusive mayores que los ingresos de su trabajo fijo. Con el Decreto impugnado dicha persona será detenida inmediatamente y sujeta a prisión preventiva mientras logra explicar y argumentar que dichas erogaciones las realizó con recursos obtenidos en años anteriores por una herencia, donación, u otros, y no había hecho uso de los mismos.

Sin duda es correcto que se inicie un procedimiento administrativo y se verifique que no exista discrepancia fiscal; sin embargo, lo que no es constitucionalmente válido es que ahora, dicha explicación o justificación de la discrepancia fiscal del periodo se realice desde la prisión preventiva. Esto es justamente lo que desincentiva el comercio.

Ningún gobernado tendría inconveniente en justificar que los egresos son mayores a los ingresos de un periodo derivado del uso de recursos que recibió por una herencia hace dos décadas, siempre y cuando dicha esto no se realice desde de la prisión preventiva. No es proporcional la normativa en tanto desincentive la conducta económica que tiene derecho a ejercer el gobernado en atención al ejercicio al comercio.

B. En el mismo sentido, con el Decreto impugnado se consideran delincuencia organizada aquellas operaciones inexistentes o simuladas amparadas en comprobantes fiscales. A saber:

> "Artículo 2o.- ...
>
> I. a VII. ...
>
> ...
>
> VIII Ter. Las conductas previstas en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, superen 3 veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación;"

A su vez, el artículo 113 bis del Código Fiscal de la Federación establece que será delito por operaciones inexistentes o simuladas aquella persona que adquiera comprobantes fiscales que amparen operaciones de dicha naturaleza:

> "Artículo 113 Bis.- Se impondrá sanción de dos a nueve años de prisión, al que por sí o por interpósita persona, expida, enajene, compre o adquiera comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados."

Es pertinente precisar que en ocasiones una empresa o persona que expide comprobantes fiscales por operaciones inexistentes en realidad también podría tener

operaciones existentes. Es decir, una persona puede tener el 50% de sus operaciones reales y existentes y, al mismo tiempo, expedir por el otro 50% comprobantes fiscales por operaciones inexistentes y simuladas.

Pensemos en una persona moral, empresa "A" cuyo giro comercial sea la venta de muebles para oficina o construcción, sobre los cuales efectiva y realmente realice operaciones, sin embargo, al mismo tiempo emite comprobantes fiscales por operaciones falsas o simuladas. Y, un tercero, pensemos una empresa "B" lo contrata para la remodelación de su despacho. Eventualmente, las autoridades fiscales descubren las operaciones simuladas de la empresa "A" y, en vía de consecuencia, detienen a todas aquellas personas a las que les haya emitido comprobantes fiscales, ya que esta es la manera de llevar a cabo la investigación. Es decir, detienen a los responsables de la empresa "B", por "*adquirir comprobantes fiscales que amparen operaciones fiscales inexistentes o simuladas*" ¡Pero su operación era real, sí le habían remodelado su despacho!

Lo cierto es que eventualmente se acreditará que la empresa "B" no realizó el delito, ya que el comprobante fiscal que adquirió amparaba una operación real y no simulada. Sin embargo, esto lo hará después de largo periodo en la prisión preventiva, de conformidad con el Decreto impugnado, ya que en el inicio de la investigación lo habrán vinculado, sin distinguir entre clientes reales y clientes falsos. Muchas de estas empresas "factureras" no simulan el 100% de sus operaciones, sino que pueden simular o expedir comprobantes fiscales por solo determinado porcentaje de las mismas, siendo que el resto son reales.

El equiparar operaciones inexistentes o simuladas con delincuencia organizada implica desincentivar el ejercicio al derecho al comercio y la profesión, ya que, la rapidez, inmediatez y necesidad de activación de la economía, así como los secretos profesionales, industriales y fiscales, impiden que todos los gobernados revisen o auditen, previo a ejercer un acto de comercio, si sus proveedores realizan el 100% de sus actividades como operaciones reales y no realizan ninguna simulada.

Esta posibilidad latente de ser sujeto de prisión preventiva, genera una falta de seguridad y certeza jurídica, ya que por más que éstos sí realicen sus operaciones con apego a legalidad, la posibilidad y riesgo de realizar operaciones con algún tercero que esté en incumplimiento, los vincula de una forma tan estrecha a ser considerados parte de la delincuencia organizada, que resulta mejor no ejercer el comercio ni su profesión.

La posibilidad de declarar inconstitucional una norma general por generar inseguridad y falta de certeza jurídica ha sido importado a nuestro sistema jurídico mexicano desde el derecho estadounidense y su concepto de "*over-inclusive law*" y de "*under inclusive law*", como **sobreinclusión** o **infrainclusión** de las normas. Estos han sido aplicados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación para analizar la constitucionalidad de normas. A manera ejemplificativa véase el voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en el A.D.R. 949/2006 fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte el 17 de enero de 2007:

> "A veces la norma es infrainclusiva, porque deja fuera de sus previsiones a una categoría de destinatarios o de supuestos que, atendiendo a los objetivos que persigue, deberían estar incluidos. A veces **la norma es sobreinclusiva porque cobija en su ámbito a más hipótesis, destinatarios o supuestos de los necesarios y razonables dados los fines legítimos de la misma.** A veces el problema no es que la norma diga "demasiado" o "demasiado poco" sino que haga las dos cosas al mismo tiempo, como sucede en el presente caso, articulando en torno a un precepto cuyo tenor literal establece cosas distintas para dos categorías de supuestos sin razón alguna.
>
> En todas estas hipótesis existen **varias maneras de "restablecer" el equilibrio constitucional.** Sin embargo, cuando la norma es infrainclusiva, lo natural es que el tribunal determine que lo dispuesto en la misma será aplicado al quejoso (o al recurrente), como si estuviera incluido en la misma; ello es congruente con el fallo y además es respetuoso con el legislador, pues conserva el corazón de la decisión y se limita a tomar la medida imprescindible para hacerla compatible con la Constitución. Cuando la norma **es sobreinclusiva, la solución natural es la inversa: excluir al quejoso o recurrente de su ámbito de aplicación.**"

Una norma es sobreinclusiva cuando cobija en su ámbito más hipótesis, destinatarios o supuestos de los necesarios y razonables dados los fines legítimos de la misma. Así las cosas, *¿por qué tendría un gobernado que permanecer en prisión preventiva mientras acredita la licitud de sus operaciones y actividades, derivado de que ejerció actos de comercio con terceros que sí actuaban en la ilicitud en diversas operaciones?*

Por más legítimo que sea el fin de la norma, la sobreinclusión resulta violatoria al ejercicio al derecho del comercio y profesión, ya que no permite vivir un ambiente en el país en el que libremente se puedan desarrollar las actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios. El precio es muy alto.

(ii) Efecto inhibitorio del Decreto impugnado en virtud de su sobreinclusión

Si bien en nuestro país el "*chilling effect*" o efecto inhibitorio o amedrentador ha sido utilizado para declarar la inconstitucionalidad de normas que restringen o inhiben el ejercicio de la libertad de expresión o de acceso a la información, lo cierto es que dicho razonamiento y ponderación constitucional debe de ser utilizada en la protección y análisis de todos y cada uno de los derechos fundamentales.

El ejercicio al comercio y al trabajo tutelado en el artículo 5º de la CPEUM se ve inhibido en su ejercicio en virtud de la construcción normativa del Decreto impugnado, al generar una sobreinclusión en el tipo penal que al considerarlo como delincuencia organizada, pues ahora serán sujetos de prisión preventiva muchos más sujetos de los debidos, que pagarán el costo en el combate del Estado a la defraudación fiscal, empresas fantasma y simulación de operaciones para efectos de deducibilidad fiscal.

¿Por qué querría el gobernado celebrar actos de comercio bajo la formalidad, es decir, entregando y recibiendo comprobantes fiscales, si cualquiera de las personas con las que celebró actos de comercio podrían estar incurriendo en un delito y, por ende, generar que pase un tiempo en prisión preventiva, al menos hasta que acredito la licitud de su actuar? Es absurdo, siempre será mejor no realizar actos de comercio que correr el riesgo de ser detenido en prisión preventiva en cualquier momento.

Además, lo cierto es que ni siquiera se cumple el fin constitucionalmente válido perseguido por el Decreto impugnado, bajo un test de razonabilidad o idoneidad de la medida, ya que por este riesgo latente en la revisión de los comprobantes fiscales y declaraciones fiscales, los gobernados pudieran optar por celebrar operaciones lícitas cuya contraprestación sea pagada en efectivo, para no correr el riesgo de ser sujeto a prisión preventiva por declarar operaciones reales con una persona que quizás celebra operaciones simuladas con otras personas. El fin no se sigue, de hecho, el efecto será inverso. Precisamente esto fue lo que resolvió inconstitucional la Primera Sala de esa H. Suprema Corte en el asunto relacionado con el Código Penal del Estado de Chiapas, al afirmar "el simple hecho de ser sometido a un proceso penal puede fácilmente disuadirlo de cumplir con su labor profesional":

> **ACCESO A LA INFORMACIÓN. LAS NORMAS PENALES NO PUEDEN RESTRINGIR EL GOCE DEL NÚCLEO ESENCIAL DE ESTE DERECHO.** La mera existencia de una norma que penalice ab initio la búsqueda de información y que, además, se considere prima facie y sin una declaratoria previa de clasificada o reservada y sin que supere una prueba de daño, puede constituir un efecto amedrentador (chilling effect) en un periodista, puesto que, al margen de que se llegue o no a comprobar su responsabilidad, el simple hecho de ser sometido a un proceso penal puede fácilmente disuadirlo de cumplir con su labor profesional, ante la amenaza real de ser sometido a uno o varios procesos de carácter penal. De manera que puede existir una afectación por el simple hecho de someter a un periodista a un proceso penal como consecuencia del ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información y puede, además, llevar a un uso desproporcionado del derecho penal. En consecuencia, las normas penales no pueden restringir el goce del núcleo esencial del derecho de acceso a la información, ni criminalizar la discusión pública de un fragmento de la actividad del poder público que, idealmente, se debería ubicar en el centro de la evaluación de la sociedad, como lo es lo relativo a la seguridad pública, y que no se limita a restringir aspectos incidentales o periféricos al discurso.[4]

Nuestra conclusión es clara y evidente: el Decreto impugnado es inconstitucional al inhibir el ejercicio del derecho al comercio y profesión de los gobernados que sí realizan actividades lícitas, por el simple hecho de poder ser sometidos a prisión preventiva en procesos penales, aún y cuando no se llegue a comprobar su culpabilidad. Lo hasta ahora expuesto muestra a *prima facie* que el Decreto impugnado no pasa el escrutinio constitucional.

Los Senadores de la República que suscribimos esta acción de inconstitucionalidad queremos un país en el que exista un contexto en donde los gobernados sientan la posibilidad de ejercer sus derechos plenamente, por lo que la restricción no es proporcional al tener como consecuencia un efecto general inhibitorio en el ejercicio del derecho al ejercicio del comercio y profesión de los gobernados[5].

---

[4] 10ª Época; Primera Sala; Tesis Aislada; Gaceta del S.J.F.; Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I; Pág. 253.

[5] "...los derechos pueden ser restringidos excepcionalmente y sólo en la medida necesaria para dar eficacia a otros derechos o bienes constitucionales, pero como el Estado debe establecer las condiciones para su pleno ejercicio sin limitaciones arbitrarias ni discriminación alguna, mediante las **políticas públicas en la materia**, las restricciones que se establezcan **deben de observar los criterios de: a)**

SEGUNDO. LAS REFORMAS IMPUGNADAS RESULTAN INCONSTITUCIONALES, PUES VIOLENTAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Parámetro del concepto: Existe un vicio de legalidad en el origen de la norma impugnada, a razón de que el dictamen que dio lugar a la discusión final no estaba debidamente fundamentado y motivado, aunado al hecho de que Mesa Directiva no ejerció su competencia de revisión. Esto invalida en su totalidad la norma jurídica al violentar el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace el contenido del dictamen y el numeral 14 de dicho ordenamiento en cuanto hace a la omisión de la Mesa Directiva.

El principio de legalidad es uno de los pilares del ordenamiento jurídico mexicano; éste se encuentra contenido en parte en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al efecto establece:

> **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. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.
>
> (...)

Por otra parte, los parámetros de la fundamentación y la motivación han sido desarrollados jurisprudencialmente en la siguiente tesis de la Segunda Sala durante la Séptima Época:

> **FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.[6]

---

razonabilidad, esto es, enfocarse a satisfacer los fines perseguidos; **y b) proporcionalidad**, que se traduce en que la medida no impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad **o genere en la población una inhibición al respecto.**"

10ª Época; TCC; TA; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3; Pág. 1897.

[6] 7ª Época; Segunda Sala; Jurisprudencia; Apéndice 2011; Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Décima Tercera Sección - Fundamentación y motivación; Pág. 1239.

Consideramos que el dictamen que da origen a las reformas a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Ley de Seguridad Nacional, Código Nacional de Procedimientos Penales, Código Fiscal de la Federación y el Código Penal Federal tiene sendos vicios de legalidad pues no da fundamentación plena, ni cumple con los requisitos de proporcionalidad ni motivación reforzada que ha establecido jurisprudencialmente este Alto Tribunal. Para tal efecto, aduciremos lo siguiente:

(i) El Dictamen del Decreto impugnado no se encuentra debidamente fundamentado

En el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia buscan establecer medidas que por un lado permitan un mayor rango de acción en el combate a la defraudación fiscal y que por el otro, tengan un efecto disuasivo. Esto en parte, porque dice que las más de 9 mil empresas que emiten facturas y comprobantes para simulaciones y encubrimiento han costado 2 billones de pesos en los últimos 5 años. Esto se traduce también en un quebranto al principio de equidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:
>
> (...)
>
> IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

A su vez, dicho principio se manifiesta en el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, el cual se alude, pero no se cita en el dictamen; no obstante, es necesario ponerlo de relieve. A saber:

> Artículo 1o.- Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.
>
> La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.
>
> Los estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos estados.
>
> Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes.

Si bien es cierto, que un régimen sancionador en materia fiscal debe tener el propósito de sancionar la evasión, mejorar la recaudación y disuadir las malas conductas,

también lo es que al momento de tocarse la parte penal, deben de usarse como justificantes los principios rectores del derecho penal, y al tratarse de medidas que privan de la libertad, de tener una base solida en los derechos humanos.

Sin embargo, esto no es así. En el dictamen no se establece la proporcionalidad de las sanciones propuestas en término del artículo 22 constitucional, ni se establece su relación con la presunción de inocencia, ni con el principio de tipicidad pues no menciona los criterios del artículo 16 constitucional sobre delincuencia organizada, ni se habla de los casos de prisión preventiva oficiosa que plantea el numeral 19º de nuestra Carta Magna.

Es decir, si se equipara la defraudación fiscal y la compraventa de facturas con delincuencia organizada, se establecen los ilícitos contra el fisco como amenaza a la seguridad nacional, se plantea la prisión preventiva para delitos fiscales y por añadidura la improcedencia de los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del procedimiento para delitos fiscales, esto se debe hacer con un fundamento constitucional que trasciende el artículo 31 fracción IV constitucional y que debe tocar cuando menos, los artículos 1º, 14, 16, 19, 20 y 22. Por ello, consideramos que el dictamen no se encuentra debidamente fundamentado y resulta ilegal.

(ii) El Dictamen del Decreto impugnado carece de motivación reforzada a pesar de que la norma a la que da lugar tiene incidencia directa sobre los derechos humanos.

Por otra parte, el dictamen de las reformas que impugnamos no se ciñe a los parámetros jurisprudenciales establecidos en el contexto de normas que afectan derechos fundamentales, toda vez que debiendo tener una motivación reforzada, carece de la misma. Recordemos lo dicho por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 120/2009:

> "Los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. **La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental** u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso... Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los

motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate..."[7]

El dictamen que impugnamos dedica escasas cinco hojas para la justificación de la minuta que aprueba y como dijimos, parte de una visión orientada a la eficiencia fiscal en menoscabo de los derechos humanos; es decir, se habla de que se busca una mayor equidad tributaria, sin tomar en cuenta que las medidas que propone afectan la libertad de personas. A saber:

---

[7] **MOTIVACION LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.** Los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos -como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental- un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.

9ª Época; Pleno; Jurisprudencia; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Diciembre de 2009; Pág. 1255.

CONSIDERACIONES

(...)

SEGUNDA. Estas Comisiones Dictaminadoras comparten el sentido integral en que se expresa la Minuta. Quienes signamos el presente Dictamen, reconocemos la capital importancia de establecer mecanismos legales para combatir la evasión fiscal, que genera un detrimento directo en la recaudación por parte del Estado de recursos públicos y, por tanto, afecta a la sociedad al reducir las posibilidades de destino de los recursos para políticas de gobierno.

La Minuta permite hacer eficiente la lucha contra la defraudación fiscal mediante el establecimiento de instrumentos penales que permitan combatir la impunidad en la mala práctica del uso indiscriminado de comprobantes fiscales falsos o, más comúnmente, comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes. Con la aprobación de esta Minuta se darán mayores atribuciones a la autoridad de procuración de justicia y a la judicial, para perseguir y sancionar estas conductas; en correspondencia, la certeza de una sanción reducirá la incidencia.

La expedición, enajenación y adquisición de comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados es un problema nacional de la mayor relevancia. Ocasiona graves perjuicios a la estabilidad económica del país y sacrifica los bienes y servicios más elementales del gasto público.

La percepción general es que esta práctica ilegal ha ido incrementando, al punto de encontrarse en un verdadero auge en los últimos años.

TERCERA. Estas Comisiones concuerdan con los criterios que justifican las modificaciones aprobadas por la colegisladora, porque con ellas se amplían los márgenes de efectividad en el combate a diversas conductas ilícitas por las que en mayor medida se defrauda al fisco federal.

(...)

CUARTA. Al actualizarse esas conductas ilícitas, no sólo generan un impacto negativo en las finanzas del Estado, sino que, además, quebrantan el principio constitucional de equidad tributaria, base de todo el sistema contributivo nacional, mismo que se traduce en una condición de igualdad jurídica de los contribuyentes en situaciones o circunstancias tributarias afines y, por tanto, en la obligación de trato igualitario por parte de las autoridades fiscales. Ello, impide la disposición de un trato diferenciado en la aplicación normativa que transgreda esa garantía de igualdad.

Por otro lado, los ilícitos que permiten esa cuantiosa evasión generan también distorsiones en el potencial redistributivo que subyace en la

recaudación, en función del mismo principio de equidad tributaria, pues los impuestos se aplican en forma diferenciada a quienes subsisten y forman su patrimonio vital en condiciones de un menor ingreso. Personas que suelen ser beneficiarias de las políticas y los programas sociales del Estado, que se financian con recursos públicos.

De todo lo anterior se colige que la justificación de la reforma penal que aprobó la Cámara de Diputados no se basa en los derechos humanos, sino en la facultad que tiene el Estado para establecer su régimen fiscal, viendo a sus habitantes como objetos de los que puede disponer. Es decir, el dictamen no contempla las posibles afectaciones a los derechos humanos que pudieran realizar los cambios a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Ley de Seguridad Nacional y el Código Nacional de Procedimientos Penales, ni ve la proporcionalidad de la medida propuesta, de forma tal que incumple con el parámetro jurisprudencial antes citado, sobre todo si entendemos como una extensión del mismo a las tesis aisladas que ha realizado este Alto Tribunal en materia de proporcionalidad. A saber:

> **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.** El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: **(i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado** al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra

justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.[8]

PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que **la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida,** además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.[9]

Aplicando la primera etapa del test de proporcionalidad, tenemos que el intento que hacen de justificar que se equiparen ciertos delitos fiscales con delincuencia organizada y que a su vez se tomen los ilícitos contra el fisco como amenaza a la seguridad nacional, permitiendo así la prisión preventiva no constituyen una finalidad constitucionalmente válida. Es decir, la necesidad de endurecer el régimen penal fiscal existente para mejorar la recaudación y hacer efectiva la equidad tributaria, resulta insuficiente. Esto se da porque no se explica por qué las reformas penales antes mencionadas constituyen una limitante necesaria y proporcional a los derechos humanos. En la segunda etapa del test, debe de justificarse la idoneidad de la medida. A saber:

SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio **debe analizarse si la medida**

---

[8] 10ª Época; Primera Sala; Tesis Aislada; Gaceta del S.J.F.; Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II; Pág. 915.

[9] 10ª Época; Primera Sala; Tesis Aislada; Gaceta del S.J.F.; Libro 36, Noviembre de 2016; Tomo II; Pág. 902.

> **impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador.** En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.[10]

En lo que refiere a la idoneidad de la reforma, el dictamen establece que en el mejoramiento que realizan de la equidad tributaria, no existen violaciones a la presunción de inocencia, ni se da una sanción desproporcionada:

> SEXTA. Es menester aclarar que las modificaciones dispuestas en la minuta no implican por sí una afectación que atente contra el principio de presunción de inocencia, pues se insertan dentro del esquema constitucional de prisión preventiva que establece el artículo 19 del ordenamiento fundamental.
>
> Tampoco atentan contra el principio de proporcionalidad en el tratamiento que el Estado realiza respecto de la conducta ilícita imputada pues, por un lado, se establece un monto mínimo de lo defraudado para que pueda considerarse como delito de delincuencia organizada y, una vez que se actualiza esa condición, es preciso que se actualicen también las condiciones especiales que la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada establece para su aplicabilidad.
>
> Respecto del monto mínimo, debe hacerse notar que las fracciones VIII Bis y VIII Ter que la Minuta adiciona al artículo 2º de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada tienen por objeto establecer que son delitos susceptibles de investigación y persecución bajo las reglas especiales que establece dicho ordenamiento las conductas de Defraudación Fiscal, Defraudación Fiscal Equiparada, así como las relativas a la expedición, enajenación y adquisición de comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, siempre y cuando el monto de lo defraudado o de lo amparado por dichos comprobantes sea superior a $7,804,230.00 (siete millones ochocientos cuatro mil doscientos treinta pesos).

Resulta insuficiente el argumento que hace el dictamen sobre la presunción de inocencia, pues el que se equiparen ilícitos fiscales a delincuencia organizada para que se encarcele preventivamente, resulta en si violatorio de la presunción de inocencia. Asimismo, el monto mínimo no resulta un mecanismo efectivo, pues no es proporcional al sujeto obligado en materia fiscal; es decir, siete millones de pesos pudieran ser suficientes para un pequeño o mediano empresario, pero no para una empresa de mayor tamaño. Es por estas razones que consideramos que no se justifica

---

[10] 10ª Época; Primera Sala; Tesis Aislada; Gaceta del S.J.F.; Libro 36, Noviembre de 2016; Tomo II; Pág. 911.

como las penas afectan los derechos humanos, ni se dice como se prevendrá que se use como instrumento de presión por parte del Estado. En la tercera etapa del test de proporcionalidad se habla de la necesidad de la medida y de la existencia de medidas alternas:

> **TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, **corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental.** De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto.[11]

El dictamen omite la ponderación de medidas alternas que pudieran lesionar en menor medida los derechos humanos, de forma tal, que este aspecto tampoco se cumple. En la cuarta parte del test se plantea lo siguiente:

> **CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del

[11] 10ª Época; Primera Sala; Tesis Aislada; Gaceta del S.J.F.; Libro 36, Noviembre de 2016; Tomo II; Pág. 914.

> test consiste en **efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto.** Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.[12]

De esta última parte se entiende que deben existir dos principios a ponderar y que la finalidad es constitucionalmente valida si el derecho afectado es menor a éste. Pudiera decirse que en el considerando sexto se pondera entre la equidad tributaria y la presunción de inocencia y la proporcionalidad de la sanción. En este caso, la medida resulta insuficiente, toda vez que lo que se busca es darle vuelta a la restricción constitucional del artículo 19 para aplicar de forma indebida la prisión preventiva.

Tanto la falta de un razonamiento adecuado que justifique una intromisión en la esfera de derechos de una colectividad indefinida (empresarios y contribuyentes en general), como la fundamentación hecha exclusivamente en torno a la fracción IV del artículo 31 constitucional, inciden en la discusión democrática, toda vez que es en base al dictamen en que la misma debe llevarse a cabo. Al contarse con un dictamen inadecuado, la discusión está viciada desde su origen; por ello, resultan aplicables los siguientes criterios del Pleno de la Corte y de Tribunal Colegiado respectivamente:

> **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.** Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El

---

[12] 10ª Época; Primera Sala; Tesis Aislada; Gaceta del S.J.F.; Libro 36, Noviembre de 2016; Tomo II; Pág. 894.

procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la **deliberación parlamentaria** como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.[13]

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LOS ARTÍCULOS 48, 49, 49 BIS, 79, 86, 112, 113, 135, 136, 137, 139 y 141 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ESTABLECEN REGLAS ESPECÍFICAS Y OBLIGATORIAS, PARA LA DELIBERACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS LEYES Y NORMAS GENERALES. Del contenido de los artículos 48, 49, 49 Bis, 79, 86, 112, 113, 135, 136, 137, 139 y 141 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se desprenden como reglas del proceso legislativo las siguientes: a) Los proyectos para ser discutidos tanto por las comisiones respectivas, como por el Pleno, deben presentarse, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión, a los diputados integrantes (48 y 49); b) En el caso de que se proponga voto particular que modifique el proyecto de ley, **se procederá a la deliberación y aprobación o desaprobación,**

---

[13] 9ª Época; Pleno; Tesis Aislada; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Junio de 2008; Pág. 717.

en los términos previstos en la norma (49 y 49 Bis); c) Las sesiones tendrán el carácter de ordinarias y extraordinarias, y las primeras tendrán lugar a partir de las once horas en los días previstos en la norma (79); d) La Legislatura por mayoría podrá constituirse en sesión permanente para el desahogo total de los asuntos iniciados (86); e) El dictamen a una iniciativa de ley se discutirá en lo general y de ser aprobado, en la misma sesión se discutirá en lo particular separando los artículos que lo ameriten y se someterá a votación de la asamblea (112); f) La asamblea puede votar para su resolución el dictamen de ley originalmente presentado, o bien, por el voto particular de alguno de sus integrantes (113); g) Todos los asuntos sobre los que el Congreso deba resolver, se someterán a votación de la asamblea (135); h) Para la aprobación de los asuntos se establecen tres clases de votación: por cédula, nominal y económica. La votación nominal habrá de desahogarse en todos los casos sometidos a la asamblea cuando exista un empate en la votación económica o cuando el pleno decida que el asunto lo amerita; dicha votación consiste en que cada miembro de la Legislatura se ponga de pie y diga en voz alta su nombre y apellido expresando el sentido de su voto (136, 137 y 139); y, finalmente, i) Todos los asuntos se resolverán por mayoría simple de votos de los presentes con las salvedades previstas en la norma (141). En ese sentido, la desatención a alguna de las citadas reglas del procedimiento legislativo, como lo es la relativa a los métodos de votación para determinar la mayoría de la reforma en caso de empate, transgrede los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso legislativo, así como el principio de deliberación parlamentaria conceptualizado en la jurisprudencia P./J. 11/2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque dicha omisión impide cumplir uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno representativo y popular a que se refieren los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal, ya que la falta de la deliberación pública afecta la legalidad del procedimiento legislativo, pues es a través de ella como los ciudadanos, con el actuar de sus representantes, toman las decisiones colectivas en un debate abierto, que es propio de la democracia y cuya expresión culminatoria da la regla de acatamiento para la mayoría. De manera que la voluntad parlamentaria, al ser restringida por las omisiones en el desarrollo de la votación, se constituye en una violación a las formalidades del procedimiento legislativo que afecta los referidos principios y derechos constitucionales, sin los cuales no puede tener validez la aprobación de las normas.[14]

---

[14] 10ª Época; TCC; Jurisprudencia; Gaceta S.J.F.; Libro 6, Mayo de 2014; Tomo III; Pág. 1817.

(iii) Existe una omisión por parte de Mesa Directiva para ejercer sus facultades de revisión sobre el Dictamen.

El Dictamen que nos dolemos de inconstitucional tiene una sección considerativa de cinco páginas y que como se dijo, es insuficiente en su fundamentación y motivación. Adicionalmente, existe un vicio de legalidad adicional que se actualiza cuando la Mesa Directiva no ejerció un control sobre su legalidad o su idoneidad, aun teniendo la facultad para ello. Resulta necesario recordar la facultad que le otorga el artículo 66 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

> ARTICULO 66.
>
> 1. La Mesa Directiva **observará en su desempeño los principios de legalidad**, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:
>
> a) Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a esta Ley y al Reglamento correspondiente;
>
> (...)
>
> d) **Asegurar que los dictámenes**, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, **cumplan con las normas que regulan su formulación** y tiempos de presentación;

En este entendido, ante un dictamen mal fundamentado y motivado, donde no se analizan las posibles afectaciones a derechos humanos por parte de esta reforma penal fiscal, Mesa Directiva debió haber regresado el dictamen a las Comisiones Unidas para que lo robustecieran y al no hacerlo, no solamente incumplió con el principio de legalidad que debe hacer efectivo, sino también permitió un documento que iba a dar lugar a un debate mal constituido. Es decir, permitió que el debate de la norma se viciara desde su origen.

El artículo 66 de la Ley Orgánica establece facultades que si bien se establecen en la forma del debate, si deben extenderse a su contenido, toda vez que el artículo 1º constitucional mandata que "Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos...". Es decir, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos reformuló las facultades de Mesa Directiva no solo para presidir sobre el debate y la forma en que el mismo se lleva a cabo, sino también debe pugnar por mejorar la calidad del mismo.

TERCERO. EXISTEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POR CUANTO AL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DE LOS CONCEPTOS DELINCUENCIA ORGANIZADA Y SEGURIDAD NACIONAL.

Parámetro del concepto: Las fracciones VIII bis y ter del artículo 2 de la LFCDO, así como aquella XIII del artículo 5 de la LSN, como el artículo 167 del CNPP que las implementa en la prisión preventiva desdibujan los conceptos de delincuencia

organizada y seguridad nacional contenidos en el artículo 16, el 73 fracción XXIX-M. y el 89, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reglamentados en la legislación respectiva. Consideramos que esto contraviene los numerales constitucionales 136 en lo que hace a la inviolabilidad de la Ley Suprema y 16 para efectos de fundamentación.

El Decreto impugnado contraviene de manera directa el texto constitucional en la medida que el legislador secundario desbordó sus facultades legislativas al encuadrar hipótesis de conducta como cuestiones que involucran "delincuencia organizada" y "seguridad nacional" pasando por alto las potestades del Poder Constituyente para definir dichas locuciones.

¿Es válido que el legislador secundario altere a través de la legislación secundaria el contenido de conceptos establecidos en la Constitución Federal? La respuesta es no. Cada vez que el constituyente permanente incluye una nueva figura en la norma fundamental, la misma trae aparejada limites por cuanto hace a su contenido que no pueden pasarse por alto por el legislador al reglamentar las instituciones recién creadas.

Resulta conveniente analizar cuando la Constitución se refiere a "delincuencia organizada" y "seguridad nacional" para saber cuáles son los postes que el legislador ordinario está impedido rebasar para no crear una restricción injustificada a los derechos fundamentales del gobernado. Por ello, es importante analizar dónde se encuentran contenidos en el texto constitucional:

DELINCUENCIA ORGANIZADA

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. Por **delincuencia organizada** se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia. Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como **delincuencia organizada**. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.
ARTICULO 18	Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su

domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de **delincuencia organizada** y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

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 inculpados 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.

ARTICULO 19

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 abuso o violencia sexual contra menores, **delincuencia organizada**, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por **delincuencia organizada** el inculpado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

ARTICULO 20

A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de **delincuencia organizada**, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de **delincuencia organizada**;

En **delincuencia organizada**, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin

	perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra; Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o **delincuencia organizada**; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.
ARTICULO 22	Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, **delincuencia organizada**, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.
ARTICULO 73	La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de **delincuencia organizada.**

SEGURIDAD NACIONAL

ARTICULO 6	I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y **seguridad nacional**, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la **seguridad nacional** conforme a la ley de la

	materia.
ARTÍCULO 16	Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de **seguridad nacional**, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.
ARTÍCULO 20	B. De los derechos de toda persona imputada: V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de **seguridad nacional**, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.
ARTICULO 35	No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la **seguridad nacional** y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;
ARTÍCULO 73	El Congreso tiene facultad: XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.
ARTICULO 89	Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

En ambos casos, la norma fundamental habilita al legislador a regular en la legislación secundaria las materias de "delincuencia organizada" y de "seguridad nacional". Sin embargo, dicha cláusula habilitante no es absoluta e ilimitada, pues encuentra un

primer límite establecido en el artículo 136 del texto constitucional, la inviolabilidad del propio contenido de la norma fundamental. Este principio se traduce a la garantía de la vigencia de la Constitución Federal, aun en supuestos en los que se interrumpa su observancia:

> **Artículo 136.** Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

De una lectura a su contenido se advierte que este dispositivo constitucional también tutela de manera particular o reforzada los principios (decisiones políticas fundamentales) que informan el modelo de gobierno que prevé nuestra Carta Magna: la República, la representación, el federalismo, y sobre todo, el contenido de los derechos fundamentales reconocidos. Esto se traduce a una tutela especial del andamiaje de gobierno que articula la norma fundamental y por ende, se estima que este artículo es justiciable.

Si, en el caso que nos ocupa, una ley ordinaria o autoridad trastoca una de las decisiones políticas fundamentales (adoptar un modelo de dictadura, abandonar la noción de República o desarticular el sistema federal dual y de cooperación por un sistema centralista, por ejemplo) debe concluirse que esta actuación se encuentra en clara infracción a este precepto.

Asimismo, cabe inferir que si este artículo tutela el rompimiento del orden constitucional -en lo relativo a las decisiones políticas fundamentales- por la vía violenta, por mayoría de razón, debe tutelar de forma preventiva cualquier rompimiento con estos componentes nucleares que prevé la Norma Fundamental en los artículos desarrollados y que puedan derivar en el establecimiento de un gobierno contrario a los principios que esta sanciona.

En el caso que nos ocupa, la violación a la Constitución Federal se genera a partir de que el legislador ordinario al emitir el Decreto impugnado, pasó por alto el contenido que el Constituyente Permanente le otorgó a los conceptos "delincuencia organizada" y "seguridad nacional" a nivel constitucional. Para evidenciar dicha violación, es necesario acudir a la teleología de dichos conceptos y desentrañar *¿En qué consiste dicho contenido?*

(i) Delincuencia organizada

El artículo 16 de la Constitución Federal establece las bases de qué debe comprenderse por delincuencia organizada, ello en los siguientes términos

> Artículo 16. ...
>
> Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ahora bien, toda construcción legislativa para regular, sancionar y proscribir la delincuencia organizada debe tener como punto de partida el texto constitucional. Por ende, cualquier conducta que se pretenda tipificar como "delincuencia organizada" debe encuadrar con el supuesto antes citado. En el artículo 2° de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada se desarrollaron estos parámetros al señalar conductas que, además de ser considerados como delitos autónomos, serán tipificadas como delincuencia organizada.

Entre ellos se encuentran delitos como el terrorismo, el acopio y tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de órganos y corrupción de menores de edad o incapaces. Es decir, dichas conductas son delitos con independencia de que además puedan ser calificados como delitos de delincuencia organizada, para lo cual es necesario que además de encuadrar en la hipótesis normativa que prevé el tipo penal correspondiente debe actualizar todas las características que correspondan a la delincuencia organizada.

(ii) Seguridad nacional

La Seguridad Nacional, en contraposición a la Seguridad Pública que tiene por objeto la protección de los particulares, vela por la protección del Estado, entendido por ello cada uno de sus elementos -territorio, población y gobierno-. Por lo cual dicho término tiene una conceptualización más amplia y compleja, que engloba aspectos que van más allá que un tema de seguridad, involucrando temas como migración, medio ambiente, desastres naturales, economía.

El concepto de seguridad nacional surgió en Estados Unidos de América como una respuesta gubernamental, de carácter teórico-práctica, para enfrentar a sus adversarios internacionales en los diversos campos del poder nacional, y asentar sus intereses nacionales en el mundo. Esta respuesta estadounidense se adaptó a las circunstancias surgidas en la segunda guerra mundial; con el paso del tiempo, y sobre todo, debido al fin de la guerra fría en 1989, tales propósitos originales han experimentado modificaciones.[15]

En México, los programas de Seguridad Nacional aún carecen de un marco teórico que integre y explique a detalle los factores que inciden en este rubro. En el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, se establecía que la seguridad militar es una de las dimensiones claves para garantizar el cumplimiento de una política de defensa basada en las seguridades interior y exterior como elementos estratégicos de la seguridad del país.[16]

---

[15] VERGARA IBARRA, José Luis. *La Seguridad Nacional de México -Hacía una visión integradora-*. Siglo Veintiuno Editores, 1ª Edición, México, 2018, p.40-41

[16] *Ídem*, p. 90

Este término fue incluido en la Constitución con motivo de la reforma de 5 de abril de 2004, en la cual fueron modificados los artículos 73 fracción XXIX-M y 89 fracción VI[17], en cuya exposición de motivos se manifestó lo siguiente:

> "El concepto de Seguridad Nacional al ser tan extenso debe englobar la defensa, protección y salvaguarda del Estado, como entidad soberana, y también garantice todos y cada uno de sus componentes intrínsecos: su independencia externa, su supremacía interna, el territorio y el patrimonio nacional; el Gobierno Republicano y Federal con instituciones democráticas; y los grandes principios de libertad y justicia social como integrantes del proyecto nacional definidos en nuestra Constitución.
>
> **La Seguridad Nacional tiene por objeto mantener el orden jurídico y el fortalecimiento de las instituciones**, pero también es necesario que prevea los mecanismos para que el Estado pueda desarrollarse en condiciones de paz social, bajo la coordinación de los Poderes Federales.
>
> La materia de Seguridad Nacional por la importancia que conlleva ha originado que se hayan presentado iniciativas sobre el tema, buscando la creación de una Ley de Seguridad Nacional y la intervención de los Poderes Federales en el tema, ya que por ser de interés general no debe recaer en uno solo poder."

De la anterior transcripción se advierte que la finalidad del constituyente permanente de incluir dicho término fue realizada con miras de establecer una protección y salvaguarda del Estado como entidad soberana, así como sobre cada uno de sus componentes -independencia, supremacía, territorio y patrimonio nacional-. Asimismo, la seguridad nacional tiene por objeto velar por el orden jurídico, así como el fortalecimiento de las instituciones nacionales, sin dejar de lado la proyección a futuro respecto al desarrollo de la paz social. Por otra parte, los artículos reformados quedaron en los siguientes términos:

> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
>
> (...)
>
> XXIX-M. Para expedir leyes en materia de **seguridad nacional**, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.
>
> Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:
>
> (...)
>
> VI. Preservar la **seguridad nacional**, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

En el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 31 de enero de 2005, se determinó que por seguridad nacional debía entenderse todas las acciones que tuvieran como finalidad preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. A saber:

---

[17] Además de estos numerales, el concepto de Seguridad Nacional lo encontramos en los siguientes artículos de la CPEUM:

> Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:
>
> I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
>
> II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
>
> III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
>
> IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
>
> V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
>
> VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Asimismo, en el artículo 5° del mismo ordenamiento, se establece un listado de aquellos actos que pueden configurar una amenaza a la seguridad nacional, los cuales se transcriben a continuación:

> Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:
>
> I. Actos tendentes a consumar espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
>
> II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
>
> III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
>
> IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
>
> V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
>
> VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
>
> VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
>
> VIII. Todo acto tendente a consumar el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
>
> IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
>
> X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
>
> XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
>
> XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Se advierte entonces que el legislador configuró como ataques a la seguridad nacional todo acto que afecte a la Nación como país, que atente contra alguno de sus elementos o que tenga por finalidad menoscabar su soberanía y configuración como Estado. Es

decir, la seguridad nacional es un concepto complejo que involucra la protección del Estado como un ente soberano y que no se subsume únicamente cuestiones del ámbito militar.[18]

Respecto a este punto, es importante mencionar que en las primeras concepciones sobre el concepto seguridad nacional, éste se entendía como una *condición.* Actualmente, en específico nuestro orden jurídico, habla de *acciones* que rigen tareas institucionales y de gobierno.[19] Esas acciones deben enfrentar las amenazas establecidas como números *clausus* en el artículo 5º de la Ley de Seguridad Nacional.

Se tiene entonces que el legislador ordinario no puede desbordar sus facultades legislativas moldeando a su conveniencia el contenido de las figuras que permean el texto constitucional, pues existe una especie de reserva que no puede ser franqueada por este al ejercer la cláusula habilitante que le otorga el artículo 73. En otras palabras, buscar la restricción a los derechos fundamentales modificando a través de la legislación secundaria el radio de aplicación o contenido de un concepto previsto en la Constitución Federal se traduce en un fraude a la norma fundamental.

En el caso concreto, más allá del efecto amedrentador y de la ausencia de una motivación reforzada: *¿Resulta válido que el legislador ordinario encuadre conductas que tipifican delitos de carácter estrictamente fiscal en "delincuencia organizada" o cuestiones de "seguridad nacional"?* La respuesta nuevamente es no.

El legislador se extralimitó al momento de buscar encuadrar supuestos que nada tienen que ver con el sistema normativo en materia de "delincuencia organizada" y

---

[18] Como ejemplo de las cuestiones que pueden estar involucradas con la Seguridad Nacional que no tienen que ver con ámbito militar, véase el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación: **AGUA POTABLE. COMO DERECHO HUMANO, LA PREFERENCIA DE SU USO DOMÉSTICO Y PÚBLICO URBANO ES UNA CUESTIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL.** El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11), reconocen el derecho al agua, así como que los Estados participantes quedaron vinculados a garantizar que los habitantes de su jurisdicción tengan acceso al agua potable, de modo que esté a disposición de todos, sin discriminación y económicamente accesible; en tanto que del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el derecho al agua potable es fundamental e indispensable para la realización, goce y disfrute de los demás derechos humanos, cuya preservación en cantidad, calidad y sustentabilidad es tarea fundamental tanto del Estado como de la sociedad, por cuanto a que tal derecho está basado en las premisas de un acceso al bienestar de toda la población, sustentado por los principios de igualdad y no discriminación, independientemente de las circunstancias sociales, de género, políticas, económicas o culturales propias de la comunidad en la que se opera. En este sentido, conforme a los principios que sustentan la política hídrica nacional y con base en las fracciones I y XXII del artículo 14 Bis 5 de la Ley de Aguas Nacionales, el Estado garantizará que el derecho al agua sea seguro, aceptable, accesible y asequible tanto para uso personal como doméstico, erigiéndose como un beneficio colectivo que debe basarse en criterios de solidaridad, cooperación mutua, equidad y en condiciones dignas, por lo que se ha proclamado de prioridad y de seguridad nacional la preferencia del uso doméstico y público urbano en relación con cualesquier otro uso, razones que excluyen la posibilidad de que pueda ser concebido atendiendo a intereses particulares o de grupos minoritarios, pues de ser así, imperaría un régimen de aprovechamiento del agua sin visión humana y social, con lo cual se atentaría contra la dignidad humana.

10ª Época; T.C.C.; Tesis Aislada; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012; Tomo 3; Pág. 1502.

[19] VIZARRETEA, E (Coordinador). *Poder y seguridad nacional.* Fundación, democracia y desarrollo, 1ª Edición, México, 2014, p. 425

"seguridad nacional" con el fin de fortalecer la persecución y sanción de conductas que impactan al erario, restringiendo injustificadamente derechos humanos.

Sin embargo, ni la figura de "delincuencia organizada" ni la condición de "seguridad nacional" atienden a cuestiones estrictamente tributarias. Dichas figuras fueron creadas con el fin de atender los problemas más álgidos en el país, que ponen en tal disyuntiva al Estado que no queda otra solución que dar un tratamiento de excepción a los particulares involucrados, con mecanismos como: prisión preventiva, intervención de comunicaciones, uso de la fuerza militar, entre otros.

Realmente, *¿los delitos de defraudación fiscal y la simulación de operaciones ponen en tal disyuntiva al Estado mexicano para aplicar el régimen de excepción más severo a quienes se involucren en la comisión de dichos delitos?*

De convalidar lo anterior, se abre la puerta para que el legislador, a través de leyes secundarias, atente en contra de la voluntad del Poder Constituyente Permanente, creando mecanismos que habilitan a la autoridad a incidir de manera arbitraria en la esfera jurídica de los gobernados.

CUARTO. LAS REFORMAS Y ADICIONES LEGISLATIVAS QUE SE IMPUGNAN SON VIOLATORIAS AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD.

Parámetro del concepto: En su conjunto, las normas impugnadas establecen normas mas duras para quien realice ilícitos fiscales y esto violenta el principio de progresividad contenido en el artículo 1º de la CPEUM; esto a razón de que se disminuyen los alcances de la presunción de inocencia, la libertad personal y el derecho a la integridad personal.

En el presente apartado se acreditará que las reformas legislativas materia de la presente acción son contrarias al texto de la Constitución. Ello en la medida que su simple integración a nuestro sistema jurídico mexicano constituye una vulneración a los derechos humanos, toda vez que son contrarias al principio de progresividad.

Dicho principio implica por un lado, que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por el otro, les prohíbe la aplicación medidas regresivas, es decir, aquellas que restrinjan o acoten su halo protector. Por ello, las autoridades en el diseño de políticas públicas, tienen un límite inamovible cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos, ya que, de no existir una justificación constitucionalmente reconocida, no pueden ser restringidos con la finalidad de proteger un objetivo social diverso.

En el presente apartado analizaremos los siguientes cuestionamientos *¿Las reformas y adiciones legislativas cuya constitucionalidad se cuestiona atentan contra el principio de progresividad? ¿Qué derechos fundamentales están siendo limitados por la implementación de las reformas y adiciones en cuestión?* Y finalmente *¿Existe una justificación constitucionalmente válida para restringir algún derecho fundamental?*

A efecto de dar respuesta a los cuestionamientos formulados es necesario iniciar este análisis con una breve exposición de los alcances del derecho a la progresividad a la

luz de los criterios emitidos por este Alto Tribunal, para posteriormente identificar los derechos cuyo ámbito de aplicación está siendo restringido y finalmente determinar si existe justificación para dicha restricción, ya que en caso contrario, las reformas y adiciones en cuestión deberán ser expulsadas del sistema jurídico nacional.

(i) Del alcance y contenido del Principio de Progresividad

El principio de progresividad fue reconocido en nuestra Constitución Federal en la conocida reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, en los términos siguientes:

> **Artículo 1º.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
>
> Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
>
> **Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad.** En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
>
> ..."

Dicho principio ha sido definido mediante jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como aquel que implica tanto: (i) gradualidad, como (ii) progreso. Lo primero como un proceso de metas a corto, mediano y largo plazo y lo segundo como la mejoría constante en el disfrute de los derechos. En el mismo sentido, dicha jurisprudencia indica que su contenido implica la prohibición de regresividad en el disfrute de los derechos fundamentales por un lado y, por otro, la obligación positiva a cargo de los entes públicos de promoverlos. A saber:

> **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso.** La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación

constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.[20]

La jurisprudencia arriba transcrita es clara: para que se pudiera adoptar una medida regresiva en materia de derechos humanos debe de existir una plena justificación constitucional.

De manera esclarecedora para los efectos que nos ocupan, la Primera Sala de la Suprema Corte en su jurisprudencia[21] afirma que el principio de progresividad es aplicable a todos los derechos humanos y no solo a los derechos económicos, sociales y culturales, de la cual resulta relevante destacar:

> "...para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad."

Así, según lo dicho por la Suprema Corte, el principio de progresividad en materia de derechos humanos en su sentido positivo se traduce en el actuar de las autoridades, que implica, entre otros, la obligación de crear normas que tutelen un avance en la protección de los derechos humanos y que se erradique la posibilidad de limitar,

---

[20] 10ª Época; Segunda Sala; Jurisprudencia; Gaceta del S.J.F. Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I; Pág. 980.

[21] **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.** El principio de progresividad estuvo originalmente vinculado a los -así llamados- derechos económicos, sociales y culturales, porque se estimaba que éstos imponían a los Estados, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos y que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país. Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron estos derechos, se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros "objetivos programáticos", sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país. Ahora bien, esta Primera Sala considera que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los económicos, sociales y culturales. En primer lugar, porque el artículo 1o. constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad. En segundo lugar, porque ésa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte del proceso legislativo. Pero además, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para referirse a los derechos civiles y políticos y distinguirlos de los económicos, sociales y culturales, no implica que exista una diferencia sustancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad; ni en la índole de las obligaciones que imponen, específicamente, al Estado, **pues para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas** y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad

10ª Época; Primera Sala; Jurisprudencia; Gaceta del S.J.F.; Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I.

injustificadamente, la protección que ya había sido reconocida para los derechos en cuestión.[22]

Cabría preguntarnos: *¿Las reformas y adiciones materia de la presente acción vulneran los derechos a la presunción de inocencia, a la libertad e integridad personal y a la debida implementación de políticas de seguridad ciudadana?*

Si es así, entonces *¿el prever nuevos supuestos, mediante legislación secundaria, que permitan imponer prisión preventiva oficiosa, sin justificación constitucional, implicaría entonces una medida regresiva a los derechos humanos referidos?* Si resulta ser una medida regresiva sin justificación constitucional entonces *¿podríamos decir que estamos frente a una violación al principio de progresividad de los derechos humanos?*

A lo largo y al concluir el presente concepto de violación contestaremos cada una de las preguntas anteriores en sentido afirmativo.

Para efecto de enriquecer nuestra exposición, resulta relevante citar un par de ejemplos en los que nuestros más altos tribunales han reconocido en casos concretos la violación al principio de progresividad en materia de derechos humanos:

A. 1ª./J.84/2017 (10ª)[23]. En materia educativa. Aún y cuando el contenido del derecho fundamental a la educación -3º de la **CPEUM**- no establece que el Estado

---

[22] Resulta importante recordar esta otra jurisprudencia de la Primera Sala:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. **Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.** Es posible **diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores**, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En **sentido positivo**, **del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos**; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En **sentido negativo**, **impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos,** y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

10ª Época; Primera Sala; Jurisprudencia; Gaceta del S.J.F. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I; Pág. 189.

[23] **DERECHO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR. EL ESTADO MEXICANO TIENE LA OBLIGACIÓN DE IMPLANTAR PROGRESIVAMENTE SU GRATUIDAD.** Si bien la configuración mínima del derecho a la educación pública superior, prevista en el artículo 3o. de la Constitución Federal, no establece que el Estado Mexicano deba proveerla de manera gratuita, sino sólo promoverla para lograr distintos objetivos colectivos necesarios para el desarrollo de la Nación, lo cierto es que el Estado Mexicano asumió la obligación de extender la gratuidad también a la educación superior, de acuerdo con el

Mexicano deba de proveer la educación pública superior de manera gratuita, sino solo promoverla, lo cierto es que en atención al principio de progresividad en materia de derechos humanos se desprende la obligación del Estado Mexicano de implantar progresivamente su gratuidad.

B. (XI Región) 2o.2 CS (10a)[24]. En materia de interrupción del embarazo. La Ley de Salud del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, establece que la interrupción del embarazo debe de realizarse en un plazo no mayor a 5 días a partir de su solicitud a la institución de salud local. Sin embargo, los Lineamientos Generales de Organización y Operación de los Servicios de Salud relativos establecen que la interrupción del embarazo, producto de violación, deberá de realizarse en un plazo no mayor a 10 días a partir de su solicitud. Dicha disposición fue declarada inconstitucional, entre otros, por ser contraria al principio de progresividad, al poner en riesgo la salud de la usuaria y producir una afectación mayor al producto del

---

principio de progresividad previsto en el artículo 1o. constitucional y en las diversas normas internacionales, así como en el compromiso asumido en el artículo 13, número 2, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el artículo 13, número 2, inciso c), del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", que establecen que debe implantarse progresivamente la enseñanza superior gratuita.

10ª Época; Primera Sala; Jurisprudencia; Gaceta del S.J.F. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I; Pág. 180.

[24] **INTERRUPCIÓN DEL EMBARAZO EN LA CIUDAD DE MÉXICO. EL PUNTO VIGÉSIMO CUARTO DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD RELATIVOS, AL ESTABLECER UN PLAZO MAYOR AL PREVISTO EN LA LEY DE SALUD LOCAL PARA REALIZAR EL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA, PROGRESIVIDAD E IGUALDAD.** El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene como finalidad consolidar la protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otro, **les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección.** Por su parte, el numeral 58, segundo párrafo, de la Ley de Salud del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, establece que la interrupción del embarazo solicitada por una mujer ante una institución de salud local, deberá efectuarse en un plazo no mayor a cinco días, contados a partir de que se presente la petición correspondiente y sean satisfechos los requisitos precisados en las disposiciones aplicables. En estas condiciones, no existe justificación para que el secretario de Salud de la Ciudad de México, al emitir los lineamientos citados –publicados en la Gaceta Oficial local el 25 de abril de 2018– haya ampliado, en su punto vigésimo cuarto, el plazo para llevar a cabo la interrupción del embarazo producto de una violación, al establecer que, en ese supuesto, no será mayor a diez días naturales, contados a partir de la primera consulta, con lo cual, dicho precepto viola el principio de subordinación jerárquica, en virtud de que si bien ese servidor público está facultado para expedir los lineamientos mencionados, lo cierto es que, respecto al lapso para realizar el procedimiento de interrupción señalado, debe estarse a lo mandatado por el legislador; además, se transgrede el principio de igualdad, al generar una categoría distinta si el embarazo es resultado de una violación, cuando los requisitos que se piden son los mismos y el estado de gravidez en éste u otro caso no cambia biológicamente la situación de la mujer; asimismo, **se inobserva el principio de progresividad, en virtud de que dicha medida pone en riesgo la salud de la usuaria y produce una afectación mayor al producto del embarazo, al existir legalmente un plazo que resulta de mayor beneficio para aquélla.**

10ª Época; TCC; Tesis Aislada; Gaceta del S.J.F. Libro 63, Febrero de 2019, Tomo II; Pág. 3022.

embarazo, al ya existir previamente un plazo que resulta de mayor protección en materia de derechos humanos, es decir, la ampliación del plazo se consideró regresiva y, por ende, inconstitucional.

Es de suma relevancia señalar también que la prohibición de regresividad que deriva del principio de progresividad, no es una de carácter absoluto, pues la propia Primera Sala de la Suprema Corte ya ha referido que de manera excepcional puede haber circunstancias que justifiquen la regresión de un derecho humano. Estas deben estar sujetas a escrutinio estricto, por lo que corresponde a la autoridad justificar plenamente esa decisión y bien se ha visto que, en nuestro caso, no se hizo, pues el dictamen carece de la motivación necesaria.

Esto queda de relieve con lo dicho por la Primera Sala de que cuando la medida regresiva a un derecho humano involucra la creación de leyes, no resulta suficiente afirmar que con dicha norma se pretende la aplicación de una política pública -como lo puede ser desincentivar una actividad imponiendo consecuencias más graves-, ya que la libertad normativa se ve limitada significativamente al estar en juego la garantía de diversos derechos humanos.

Así, la justificación para restringir un derecho humano no puede sustentarse en afirmar que existe la necesidad de implementar una nueva política pública, ya que los derechos humanos son principios de justicia de la máxima importancia moral, mientras que las referidas políticas solo tienen un valor instrumental en la sociedad. Todo lo antes aducido tiene base en el siguiente criterio jurisprudencia:

> **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.** El principio referido impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, la cual no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano. En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión. En efecto, en virtud de que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación, por ejemplo, la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si: a) se acredita la falta de recursos; b) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, c) se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor. Esto es, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que dicha libertad se restringe significativamente

> cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que éstos, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tienen prioridad prima facie frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos.[25]

En el mismo sentido, la Segunda Sala del Alto Tribunal ha reconocido que no toda limitación al ejercicio de un derecho humanos vulnera el derecho a la progresividad, ya que para arribar a dicha conclusión es necesario analizar si:

a. La limitación en cuestión tiene por finalidad que se incremente el grado de protección de un derecho humano; y
b. Se genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar desproporcionadamente su eficacia.

Derivado de dicho análisis el operador jurídico ponderará entre la afectación que se generará en la esfera jurídica del particular en relación con las implicaciones en la colectividad de dicha la medida. Lo anterior, encuentra sustento en la siguiente jurisprudencia:

> **PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO.** El principio de progresividad de los derechos humanos tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otro, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección. Respecto de esta última expresión, debe puntualizarse que la limitación en el ejercicio de un derecho humano no necesariamente es sinónimo de vulneración al principio referido, pues para determinar si una medida lo respeta, es necesario analizar si: (I) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada.[26]

---

[25] 10ª Época; Primera Sala; Jurisprudencia; Gaceta del S.J.F. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I; Pág. 188.

[26] [J]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 42, Mayo de 2017; Tomo I; Pág. 634. 2a./J. 41/2017 (10a.).

(ii) De la violación al principio de progresividad en los derechos a la presunción de inocencia, libertad personal, integridad personal y dignidad.

Como se dijo en lo relativo a la motivación, el Decreto impugnado busca implementar una política pública legislativa con la que se combata a la defraudación fiscal en perjuicio del erario federal, con medidas como: (i) equiparar el delito de defraudación fiscal a delincuencia organizada; (ii) equiparar la compra-venta de facturas apócrifas a delincuencia organizada; (iii) establecer los ilícitos contra el fisco como amenaza a la seguridad nacional; (iv) determinar la prisión preventiva para delitos fiscales; (v) determinar la improcedencia de acuerdos reparatorios; y (vi) determinar la improcedencia de la suspensión condicional del procedimiento para delitos fiscales.

Lo anterior, tiene como consecuencia que ante un supuesto de defraudación fiscal debe ser impuesta la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa. Esto implica una regresión, ya que a pesar de que busque un fin constitucionalmente valido se está implementando sin importar el menoscabo a los derechos humanos. Así las cosas, a efecto de evidenciar la violación al principio de progresividad, resulta necesario exponer el contenido y alcance de los derechos fundamentales que se verán mermados con las reformas y adiciones materia de la presente acción.

A. Del principio de presunción de inocencia y libertad personal.

El derecho fundamental a la presunción de inconciencia se encuentra constitucionalmente reconocido en el artículo 20, apartado B, fracción I, el cual a la letra establece:

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

La Primera Sala del Alto Tribunal reconoció que la presunción de inocencia es un derecho universal que se traduce en que nadie puede ser condenado si no se comprueba plenamente el delito que se le imputa y la responsabilidad penal de su comisión, por lo que dicha presunción se conserva desde el inicio del procedimiento hasta el dictado de la sentencia.[27]

---

[27] **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO ESTÁ CONSIGNADO EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversos asuntos que el principio de **presunción de inocencia es un derecho universal que se traduce en que nadie puede ser condenado si no se comprueba plenamente el delito que se le imputa y la responsabilidad penal en su comisión, lo que significa que la presunción de inocencia la conserva el inculpado durante**

Y a pesar de que dicho principio fue incluido en el texto constitucional hasta el 18 de junio de 2008, el Pleno del Alto Tribunal reconoció años antes que el principio de presunción de inocencia se encontraba previsto de manera implícita en la Constitución Federal. [28] Ello en la medida que éste se desprendía del principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando existan suficientes elementos incriminatorios. Asimismo, este deriva del principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación de recabar y ofrecer todo el material probatorio con el que pretenda acreditar la existencia del delito, lo cual ha sido así reconocido por el Alto Tribunal.

---

la secuela procesal hasta que se dicte sentencia definitiva con base en el material probatorio existente en los autos. Por otra parte, el Tribunal en Pleno sustentó la tesis aislada P. XXXV/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, con el rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", en la que estableció que en la Ley Suprema, vigente en ese entonces, no estaba expresamente establecido el principio de presunción de inocencia, pero de la interpretación armónica y sistemática de sus artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 19, primer párrafo, 21, primer párrafo, y 102, apartado A, segundo párrafo, se advertía que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardaban implícitamente el diverso de presunción de inocencia. De ahí que **el perfeccionamiento de la justicia penal en nuestro país ha incidido en que este principio se eleve expresamente a rango constitucional a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, para quedar ahora contenido en el artículo 20, apartado B, denominado: "De los derechos de toda persona imputada", que en su fracción I, establece: "I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa".**

10ª Época; 1a. Sala; Tesis Aislada; S.J.F. y su Gaceta; Libro IV, Enero de 2012; Tomo 3; Pág. 2917.

[28] **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, **el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente,** el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar "los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado"; en el artículo 21, al disponer que "la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público"; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole "buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos". **En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia**, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.

9ª Época; Pleno; Tesis Aislada; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Agosto de 2002; Pág. 14.

Lo relevante para nuestro argumento es el reconocimiento del Pleno de esta Suprema Corte de la vinculación de la presunción de inocencia con el derecho al debido proceso, y por ende al derecho a la libertad del imputado. Así, como al principio acusatorio que debe regir el procedimiento ya que el imputado no tiene la carga de probar su inocencia, pues ésta debe presumirse hasta que se dicte sentencia.

En el mismo sentido, la presunción de inocencia ha sido reconocida como un derecho "poliédrico", por tener diversas vertientes para garantizar el correcto desahogo del proceso penal y como una "regla de trato procesal" que conlleva que el imputado sea tratado como inocente en el desahogo de todo el procedimiento. Lo anterior, también implica la obligación de los jueces de impedir la aplicación de medidas que impliquen poder considerar al imputado como culpable previo al dictado de la sentencia, es decir, erradica la posibilidad de emitir resoluciones que sean equiparables a una anticipación de la pena. Los argumentos descritos, encuentran sustento en el criterio jurisprudencial que se transcribe a continuación:

> **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL.** La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de sus vertientes se manifiesta como "regla de trato procesal" o "regla de tratamiento" del imputado, en la medida en que este derecho establece la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal. En este sentido, la presunción de inocencia 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.[29]

A pesar de lo anterior, en el artículo 19, segundo párrafo de la Constitución Federal, se encuentra previsto un catálogo de conductas tipificadas a las cuales les corresponde la aplicación de prisión preventiva oficiosa como medida cautelar:

> Artículo 19...
>
> 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 abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos,

---

[29] 10ª Época; 1a. Sala; Jurisprudencia; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 497.

delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

Es decir, en caso de que la conducta que se pretenda sancionar con el proceso penal instaurado sea una de las señaladas en el artículo transcrito, el imputado deberá llevar el proceso privado de la libertad. Asimismo, a pesar de ser reconocido constitucional y convencionalmente el derecho de los particulares a la presunción de inocencia y a la libertad personal, el Pleno de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 293/2011, determinó que al existir una restricción a un derecho fundamental, ya sea reconocido constitucional o convencionalmente, debe atenderse a la restricción prevista en el texto constitucional.[30]

Esto implica que, al existir una restricción para la presunción de inocencia y la libertad personal en el artículo 19 de la Constitución Federal, a pesar de ambos derechos ser reconocidos como derechos fundamentales también previstos en el texto constitucional y en diversos tratados internacionales, se debe restringir su goce y limitarse, al así estar previsto en la Constitución Federal. De esto se concluye que la presunción de inocencia y la libertad personal tienen una restricción constitucionalmente válida para los supuestos previstos en el artículo analizado.

Por ende, las autoridades legislativas se encuentran obligadas a crear normas que permitan el desarrollo progresivo de dichos derechos, teniendo como única restricción la prevista en la Constitución. Es decir, a efecto de velar por cumplimiento del derecho a la progresividad en su vertiente legislativa, en relación con los derechos de presunción de inocencia y de libertad personal, el legislador debe crear normas que no restrinjan más dichos derechos y, a su vez, debe encontrar fórmulas con base en las cuales se permita aplicar en mayores dimensiones los derechos referidos.

---

[30] **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 AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.** El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., **cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano,** lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

10ª Época; Pleno; Jurisprudencia; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 202.

Ello se traduce en la obligación de- respetando la restricción constitucional- no vulnerar en mayor medida el derecho a la presunción de inocencia y libertad personal creando normas que resulten regresivas, acotando el margen de aplicación de dichos derechos y dificultando a los particulares el pleno goce de dichos derechos. A partir de lo anterior es necesario cuestionarnos *¿Cómo es que se vulnera el principio de progresividad en relación con la presunción de inocencia y libertad personal con la promulgación del Decreto materia de la presente acción?*

Como sus Señorías podrán apreciar, el Decreto en cuestión resulta una norma regresiva ya que la consecuencia práctica de su aplicación se traduce en una restricción a los derechos de presunción de inocencia y la libertad personal. Ya que, en aras de dar cumplimiento al principio de progresividad, el legislador no debe crear más normas que permitan el acotamiento del goce de dichos derechos, y en la especie están desapareciendo su goce sin gradualidad alguna.

Ahora bien, a pesar de que se pretenda afirmar que no existió una modificación al catálogo de delitos previstos en el artículo 19 constitucional, resulta evidente que el ampliar las conductas que encuadran como delincuencia organizada, incluyendo la defraudación fiscal, se está creando una nueva norma que restringe derechos fundamentales, al permitir la aplicación de prisión preventiva oficiosa a conductas que antes no les correspondía.

La obligación de las autoridades legislativas es crear normas que amplíen el halo de protección de los derechos humanos, teniendo como base las normas ya existentes. Es decir, que el legislador no puede crear normas que reduzcan el radio de protección que ya había sido reconocido en el sistema jurídico nacional.

La ampliación del catálogo de conductas que se encuentran en los supuestos de delincuencia organizada y vulneración a la seguridad nacional se efectuó con la finalidad de poder privar de su libertad a los imputados de procesos penales relativos a defraudación fiscal, lo cual implica que la intención del legislador es acotar la protección del referido derecho y desmembrar la presunción de inocencia. Así, resulta evidente que la reforma y adiciones publicadas el pasado 8 de noviembre de 2019 son un claro retroceso en la protección de los derechos fundamentales y una nueva puerta lateral para continuar diluyendo el derecho a la presunción de inocencia sin haberse reformado el texto constitucional.

B. Del derecho fundamental a la integridad personal.

La Constitución Federal reconoce el derecho a la integridad personal en materia penal en los artículos 18, 19, 20 apartado A y 29. Mientras que, a nivel internacional dicho derecho se encuentra previsto en los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales a la letra establecen:

> Convención Americana sobre Derechos Humanos
>
> **Artículo 5.** Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

...

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 10 1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Dicho derecho implica la obligación de las autoridades de respetar en todo momento la integridad de las personas en sus tres ámbitos: físico, psíquico y moral. Lo cual implica que las personas privadas de su libertad deben ser tratadas de manera digna, erradicando toda conducta cruel inhumana o degradante.

En dicho sentido, el Pleno de la Suprema Corte ha reconocido la obligación del Estado de abstenerse de efectuar actos que puedan afectar o mermar el goce de dicho derecho, así como la obligación de prevenir, proteger y sancionar su posible afectación por parte de autoridades y/o particulares. Para lo cual es necesario brindar una atención especial en caso de afectación a la integridad personal, ya que se deberán poner en práctica "investigaciones efectivas", para identificar y sancionar a quien haya vulnerado la esfera del particular.[31]

Por otra parte, el Pleno del Alto Tribunal ha reconocido que, dentro del ámbito de protección de la integridad personal de quienes se encuentran privados de su libertad, debe velarse por que las instalaciones en las que se encontrarán no generen una afectación mayor a la esfera del particular. Ya que el reconocimiento de dignidad, no solo debe ser respecto al trato que se le brinda, sino también a la calidad del establecimiento donde se privará de su libertad al sujeto, con independencia del acto por el que fue detenido. A saber:

DERECHOS A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y AL TRATO DIGNO DE LOS DETENIDOS. ESTÁN TUTELADOS CONSTITUCIONAL Y

---

[31] **DERECHOS A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL. SU VIOLACIÓN GENERA EL DEBER DEL ESTADO DE INVESTIGAR EFECTIVAMENTE LOS HECHOS RESPECTIVOS.** Los derechos a la vida y a la integridad personal imponen al Estado tanto la obligación de que los agentes públicos y los particulares se abstengan de afectarlos (dimensión sustantiva), como la de prevenir, proteger y sancionar su posible afectación por parte de autoridades y/o particulares (dimensión procesal); es decir, tales derechos no sólo presuponen que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requieren que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para preservarlos (obligación positiva), conforme al deber de garantizar su pleno y libre ejercicio, lo cual implica no sólo la necesidad de que se inicien las averiguaciones para determinar a los sujetos involucrados en su violación, sino que tales procedimientos se lleven con diligencia, cuidado, profundidad y profesionalismo, a fin de que puedan constituir lo que la doctrina y la jurisprudencia llaman "investigaciones efectivas", que realmente lleven a identificar a los responsables, seguirles el procedimiento legalmente establecido en el que se reúnan las suficientes probanzas para que, en su caso, puedan ser justificadamente sancionados. Esto es así, toda vez que la omisión de reprimir esas conductas abusivas se traduce en un quebrantamiento constitucional por inacción, injusticia para las víctimas e impunidad, lo cual lacera no sólo a la víctima de la violación de que se trate, sino también a la sociedad.

9a. Época; Pleno; Tesis Aislada; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Enero de 2011; Pág. 27. P. LXII/2010.

CONVENCIONALMENTE Y SON EXIGIBLES INDEPENDIENTEMENTE DE LAS CAUSAS QUE HAYAN MOTIVADO LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 18, 19 y 20, apartado A, el derecho de los detenidos a ser tratados con dignidad. Estos preceptos reconocen diversos derechos de las personas detenidas y el trato al que tienen derecho mientras se encuentran privados de su libertad, como son el lugar donde se encontrará la prisión preventiva, el plazo máximo de detención ante autoridad judicial, la presunción de inocencia, la prohibición de ser incomunicados, torturados o intimidados, así como sus prerrogativas durante el proceso. Por otra parte, ha sido expresamente previsto en los artículos 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el derecho a la integridad personal así como el derecho a que toda persona privada de su libertad sea tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Por tanto, estos derechos que asisten a los detenidos deben respetarse independientemente de las conductas que hayan motivado la privación de la libertad, así sea que puedan ser objeto de variadas y limitadas modulaciones en específicas circunstancias, de modo que su inobservancia es violatoria de derechos humanos.[32]

Así, la Organización de las Naciones Unidas en el estudio denominado "Observaciones sobre la Regulación de la Prisión Preventiva" afirma que el abuso en la implementación de la prisión preventiva como medida cautelar ha sido una de las principales causas de la profunda crisis del sistema penitenciario en los países del continente americano.[33] Lo anterior resulta evidente, ya que al ampliar el catálogo de supuestos de prisión preventiva oficiosa, aumentará el número de sujetos que se verán privados de su libertad y, ello, sin que sea aumentado el espacio destinado para la gente en dicha condición de imputado sin derecho a llevar el procedimiento en libertad.

En el Octavo Informe Anual del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra de la Tortura de la ONU, se reconoció que una de las principales razones del hacinamiento de las prisiones es el abuso en la implementación como medida cautelar de la prisión preventiva oficiosa, lo cual a su vez constituye una amenaza para la integridad personal de quienes se encuentran privadas de la libertad. Dicho informe formula diversas consideraciones:

> 75. ... Tras el período de investigación, los detenidos en prisión preventiva pueden ser sometidos a condiciones de reclusión precarias que equivalgan a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a reclusión en régimen de incomunicación, a malos tratos físicos o psíquicos por parte del personal, a violencia entre reclusos y a otras violaciones de los derechos humanos. Preocupa al Subcomité que en ocasiones las personas permanezcan retenidas en lugares de reclusión extraoficiales o secretos donde corren un riesgo particular de tortura y malos tratos.
>
> 76. Es una norma reconocida del derecho internacional que la prisión preventiva debe utilizarse como medida de último recurso, durante el menor tiempo posible y solo para los delitos más graves. Cuando se utilice, deberá aplicarse respetando la integridad física y psíquica de la persona y de

---

[32] 9a. Época; Pleno; Tesis Aislada; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Enero de 2011; Pág. 26. P. LXIV/2010.

[33] Observaciones sobre la Regulación de la Prisión Preventiva.

> conformidad con otras normas internacionales de derechos humanos. Aun así, los Estados siguen sin tener en cuenta la presunción contra la privación de libertad y los detenidos en prisión preventiva siguen representando un porcentaje considerable, a veces la mayoría, de las personas privadas de libertad en el contexto de la justicia penal dentro de los Estados. ...
>
> 77. En particular, se sabe que el uso y la prolongación excesivos de la prisión preventiva suponen una de las causas principales del hacinamiento, que es común en muchos Estados partes. El hacinamiento impone una carga importante en todos los aspectos del funcionamiento y la gestión de los lugares de reclusión y constituye una de las causas fundamentales de la precariedad de las condiciones de reclusión. También tiene consecuencias determinantes para las condiciones de trabajo del personal en los lugares de reclusión. El hacinamiento es un factor importante para la privación del derecho a la salud y el contagio de enfermedades transmisibles entre la población reclusa, lo que a su vez puede entrañar un riesgo no solo para los detenidos sino también para la comunidad en sentido amplio, durante las visitas y una vez que los detenidos son puestos en libertad.
>
> ...
>
> 82. El uso excesivo y el mal uso de la prisión preventiva no solo exponen a las personas al riesgo de padecer tortura y otros malos tratos, sino que también van unidos a la vulneración de otros derechos, en particular los derechos relativos al juicio imparcial.

En las relatadas condiciones, el hacinamiento en las prisiones suele ser la génesis de otras violaciones a derechos humanos; en México, de acuerdo con las cifras publicadas por la Comisión Nacional de Seguridad, alrededor del 38% de las personas que están privadas de la libertad en prisiones mexicanas están aún bajo proceso. Asimismo, en el Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, emitido por la CIDH, nuestro país alberga en sus 419 centros penitenciarios una población penal de aproximadamente 242,000 personas, de las cuales el 95% son hombres y el 5% mujeres; de aquel total, el 79% son del fuero común y 21% del federal.

México es el tercer país de la región, siguiendo a Estados Unidos y Brasil, en cantidad de personas privadas de libertad. Toda vez que la capacidad de aforo en los centros penitenciarios es de 188,000 plazas, en México se tiene un nivel general de hacinamiento del 26%. Es decir, las cárceles en México tienen una sobrepoblación, y no en un porcentaje minúsculo, lo cual repercute directamente en la integridad personal de quienes se encuentran privados de su libertad en ellas.

Las personas que se encuentran sujetas al procedimiento penal dentro de las cárceles, sin que se haya acreditado su culpabilidad, se encuentran sujetos a los motines, las fugas, la violencia, el consumo de drogas, los homicidios y el autogobierno imperante en las cárceles. Durante los últimos cinco años, más de mil internos se han fugado de las prisiones mexicanas y alrededor de seiscientos han perdido la vida.[34]

De lo antes expuesto, resulta indispensable preguntarnos: *¿En dónde duermen las personas privadas de su libertad si no hay cuartos para todos? ¿Cómo son las*

---

[34] Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Visible en: http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf.

condiciones de higiene de dichas personas si no hay baños para todos los que se encuentran ahí adentro? ¿Cómo pueden desarrollar alguna actividad si los patios o áreas comunes están sobreocupadas? ¿Cuál es el trato del personal de la cárcel con los presos, si tienen que cuidar que se mantenga el orden de gente que no tiene espacio ni para desplazarse?

Las respuestas a algunas de esas preguntas las conocemos por noticas o documentales, en las que se evidencia que las personas privadas de su libertad no tienen calidad de vida alguna. Ahora bien, la consecuencia directa del Decreto publicado el 8 de noviembre pasado, es permitir la imposición de la prisión preventiva oficiosa a conductas que anteriormente no tenían esa consecuencia directa, lo cual naturalmente acarreará que haya más personas sujetas a procedimientos penales privados de su libertad.

La intención del legislador es precisamente esa, el que la consecuencia para los imputados por delitos de defraudación fiscal sea que lleven el proceso desde la cárcel, pero *¿Bajo qué costo?* Presuntivamente la intención del legislador es desincentivar una conducta, pero no constituye una justificación constitucionalmente válida para la restricción de los derechos fundamentales de los imputados.

Lo anterior es una consecuencia lógica que el legislador decidió no ver, toda vez que su intención es aumentar el número de personas que deben ser privadas de su libertad, sin garantizar que dicha medida no tenga como consecuencias que se vulneren los derechos fundamentales previamente descritos.

Por ende, es clara la regresividad en el derecho a la integridad personal y dignidad ya que en lugar de buscar implementar medidas con las que se tutelen en mayor medida dichos derechos, se está generando un esquema en el que se pulverizan los derechos referidos, ya que no sólo se afectará a quienes se les dicte prisión preventiva oficiosa como consecuencia de un delito de defraudación fiscal, sino que las ya carentes condiciones de vida en las cárceles también se verán reducidas para quienes actualmente habitan en ellas.

(iii) ¿Existe una justificación constitucionalmente válida para restringir los derechos a la presunción de inocencia, libertad personal, integridad y dignidad?

Resulta evidente la violación al principio de progresividad al restringir el ámbito de protección de los derechos de presunción de inocencia, libertad personal, integridad personal y dignidad, con la única finalidad de sancionar a quienes cometan un delito de defraudación fiscal, sin que exista una justificación constitucionalmente válida. Esto se evidencia con la cita del Dictamen cuya lógica tendiente a equidad tributaria y a evitar la defraudación fiscal sobre los derechos humanos expusimos anteriormente y que reiteramos ahora. Citamos:

> Dada la gravedad de la evasión fiscal perpetrada a través de la compra venta de facturas, se requieren acciones de defensa en favor de los contribuyentes. Además de que la compraventa de facturas genera una competencia desleal, a largo plazo incide en que la carga tributaria recaiga sólo en los contribuyentes cumplidos.

> Las "empresas fantasma", se calcula que facturan operaciones inexistentes por más de dos billones de pesos, es decir, 70% de la recaudación prevista para 2018. En el país existen más de 8,500 empresas fantasmas, las cuales son utilizadas para el uso de facturas y comprobantes falsos.
>
> ...
>
> Es necesario seguir fortaleciendo las normas fiscales internacionales que coincidan con las Acciones del BEPS del G20 y la OCDE, para asegurar una disminución importante de la evasión fiscal empresarial por parte de las multinacionales.
>
> ...
>
> Al respecto, la Iª Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México16 realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2016, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) ha identificado actividades, transacciones y perfiles que ha considerado como de "alto riesgo" y, por ende, el comienzo de investigaciones, entre las que se encuentran:
>
> - Accionistas jóvenes de bajo perfil.
> - Accionistas y/o representantes comunes entre distintas personas morales.
> - Cobro de cheques a nombre de otras personas, pero endosados a la misma persona que lo emitió o por algún relacionado con éste.
>
> ...
>
> A partir de la fundamentación jurídica y, analizada la pertinencia de combatir un fenómeno que tanto afecta las finanzas públicas, los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras hemos determinado la viabilidad jurídica de aprobar las presentes reformas.

Para las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia y para el Pleno que aprobó el dictamen resultó suficiente afirmar que es necesario generar un esquema legislativo con el que se erradique la evasión fiscal, para justificar que los imputados por dicho delito deben ser privados de la libertad, debe ser fulminada su presunción de inocencia y en consecuencia vulnerar su integridad personal y dignidad.

El pretender dotar de contenido figuras jurídicas como "seguridad nacional" y "delincuencia organizada" a través de legislación secundaria para ampliar el ámbito de restricción de derechos humanos resulta inconstitucional, ya que dichas figuras fueron implementadas en la Constitución con un contenido determinado y el Constituyente Permanente determinó que se encontraba justificado restringir derechos humanos por dichos supuestos, pero no habilitó a que posteriormente el legislador ordinario amplíe los supuestos de restricción de derechos humanos a través de normas secundarias.

Lo anterior, resulta totalmente lógico, ya que, de convalidar dicho acto, se le permitiría al Congreso de la Unión determinar restricciones a derechos humanos sin que estén previstas en la Constitución Federal, lo que acarrearía la vulneración del texto supremo y por ende de los derechos fundamentales de los particulares.

En consonancia a lo anterior, las restricciones que se pretenden imponer tienen como única finalidad desincentivar las prácticas de defraudación fiscal, no así incrementar el grado de protección de ningún derecho humano. El desequilibrio es evidente, y tal vez ni siquiera podríamos hablar de equilibrio, ya que el sistema normativo que se pretende implementar hace nugatorios los derechos de presunción de inocencia y libertad de quienes sean imputados en un proceso penal originado por un delito de defraudación fiscal.

Derivado de los argumentos expuestos, resulta evidente que, las medidas que se pretenden imponer vulneran el principio de progresividad, al generar un sistema normativo que, sin que exista una justificación constitucionalmente válida, restringen el halo de protección ya reconocido de los derechos fundamentales descritos. Por ende, se solicita a sus Señorías que reconozcan la invalidez del Decreto en cuestión en aras de tutelar los derechos a la progresividad, presunción de inocencia, libertad personal, integridad personal y dignidad humana.

QUINTO. LAS REFORMAS LEGISLATIVAS QUE SE IMPUGNAN SON CONTRARIAS A LOS PRINCIPIOS RECTORES PARA LA CONFIGURACIÓN DE DELITOS Y LA IMPOSICIÓN DE PENAS.

Parámetro del concepto: Las fracciones VIII bis y ter del artículo 2 de la LFCDO, así como aquella XIII del artículo 5 de la LSN, como el artículo 167 del CNPP que las implementa en la prisión preventiva faltan a los principios básicos del derecho penal, contenidos en los artículos 14, 18, 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se afecta entonces la taxatividad, la tipicidad, la presunción de inocencia y la intervención mínima del derecho penal.

La configuración del derecho penal parte de una determinada concepción de la persona, que es el centro de atención y el principal destinatario de las normas penales, así como de una determinada concepción del Estado mismo. Así, debe ser conceptualizada por el Estado como un fin en su mismo, como un ser libre y capaz, y no simplemente como un medio para lograr un fin.[35]

Únicamente partiendo de dicha conceptualización se justifica que el Estado exija a los particulares la modificación de su conducta mediante los contenidos de las normas a las que da origen, o a imponerle sanciones por no haber ajustado su conducta a tales exigencias normativas. Por ende, el derecho penal no puede ser un poder ilimitado, ni puede ejercerse de manera arbitraria.

A efecto de delimitar su ejercicio, éste debe construirse a partir de diversos principios, como lo son el de tipicidad, taxatividad, presunción de inocencia e intervención mínima del derecho penal y que tienen como finalidad que las normas que se desarrollen no generen una afectación injustificada en la esfera de los particulares y que la potestad punitiva del Estado sea constitucional.

---

[35] Zaffaroni, E.R., "Manual de Derecho Penal, Parte General", Ediar, Buenos Aires, 1977, pp.206 y ss.; Buber

En el presente apartado se dará respuesta a la siguiente pregunta *¿Las reformas y adiciones legislativas cuya constitucionalidad se cuestiona a través de la presente acción de inconstitucionalidad respetan los principios rectores del derecho penal?*

Para contestar dicho cuestionamiento es necesario analizar brevemente los principios de tipicidad, taxatividad, presunción de inocencia e intervención mínima del derecho penal, para posteriormente evidenciar sí las normas materias del Decreto se ajustan a dichos principios o no.

(i) De los principios rectores del derecho penal.

A. Principio de tipicidad y taxatividad

El artículo 14 de la Constitución prevé el principio de tipicidad, al determinar que no puede imponerse una pena ni determinarse la existencia de un delito si previamente no existe una ley que así lo establezca, es decir, dicho principio constituye una vertiente del principio de legalidad aplicable al derecho sancionador, como lo es la materia penal.

Este se manifiesta por la exigencia de que -previa a la comisión del acto- se emitan normas claras y precisas que contengan la descripción de una conducta específica, así como la sanción que será imputada al sujeto en caso de actualizar el supuesto normativo. Y se colma con la prevención normativa de las características esenciales de la conducta ilícita y la forma, contenido, alcance y graduación de la infracción, con lo cual se evita una conducta arbitraria de la autoridad al imponer sanciones.[36]

Derivado de dicho principio, se brinda a los particulares la seguridad de saber qué conductas son las que tendrán como consecuencia una sanción, así como cuál es la

---

[36] **PRINCIPIO DE LEGALIDAD. LA TIPICIDAD CONSTITUYE SU BASE FUNDAMENTAL Y RIGE, CON LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD Y DE PLENITUD HERMÉTICA DERIVADOS DE AQUÉL, COMO PILAR DE UN SISTEMA DE DERECHO PENAL EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.** El artículo 14 de la Constitución Federal consagra el conocido apotegma nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege certa traducible como el que no puede haber delito sin pena ni pena sin ley específica y concreta para el hecho de que se trate; de ello deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal que se entiende como la desvaloración de un hecho sin ponderar aun el reproche posible a su autor, y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un estado democrático de derecho. Así, del propio principio podemos encontrar como derivaciones los de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, es decir, que la descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, ni abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad; de igual forma, el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, traduciéndose en la exigencia de exacta aplicación de la ley que se contiene de manera expresa, en el caso mexicano en el actual párrafo tercero del artículo 14 constitucional que dice: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

9ª Época; T.C.C.; Tesis Aislada; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Febrero de 2006; Pág. 1879.

sanción prevista en caso de cometerla. Por ende, las conductas que se pretenden encuadrar en cada tipo penal deben relacionarse con éste, ya que resulta ilógico que el particular pueda conocer que determinada conducta se encuentra en cierto tipo penal cuando de manera fáctica no tiene relación alguna.

Por ello, el principio de tipicidad tiene por finalidad brindar la seguridad a los particulares de que los actos que lleven a cabo se sancionaran con las leyes preexistentes, y que éstas sancionaran las conductas que encuadren exactamente en la descripción de la conducta, sin permitir que en ella se amplíen supuestos que se vinculan con el tipo penal, pues ello equivaldría a la imposición de una pena por analogía, lo cual también se encuentra proscrito por nuestra Ley Suprema.

Por lo que respecta al principio de taxatividad, es necesario señalar que éste implica la obligación de la autoridad de delimitar de forma exhaustiva y precisa los contenidos de las conductas que deberán ser sancionadas por ser consideradas ilícitas por el sistema jurídico. Sobre los alcances de este principio, se ha pronunciado ya este Alto Tribunal:

> **NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.** 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 inadmisible 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.[37]

En este tenor, para la creación e imposición de sanciones, la autoridad debe tener especial cuidado en (*a*) justificar su competencia, es decir, la habilitación y la potestad que confiere el orden jurídico -concretamente la ley- para afectar la esfera jurídica de los particulares, así como en (*b*) expresar dentro del precepto legal con precisión la conducta ilícita aplicable al caso y la consecuencia que la misma tendrá en la esfera jurídica del particular.

Como fue señalado, otra de las funciones de los principios de tipicidad y taxatividad es velar por el cumplimiento del principio de seguridad jurídica, cuyo núcleo de protección se traduce en previsibilidad, esto es, en que los gobernados puedan

---

[37] 9ª Época; Pleno; Jurisprudencia; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIX, Abril de 2009; Pág. 1124.

anticipar con base en un sistema normativo preestablecido las consecuencias de sus actos, confiando en que las autoridades aplicarán el marco normativo de manera coherente y razonable, dejando de lado la posibilidad de una actuación estatal arbitraria.

El principio que subyace a estos derechos fundamentales es el de prohibición de la arbitrariedad, esto es, la exigencia de que cada acto que potencialmente pueda afectar la esfera jurídica de los sujetos regulados esté respaldado por facultades contenidas en el ordenamiento jurídico.[38]

B. Presunción de inocencia.

Como fue desarrollado en el cuarto concepto de invalidez, el artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Federal regula el principio de presunción de inocencia, el cual consiste en reconocer que las personas sujetas a un proceso penal deben ser tratada como inocente, mientras no se pruebe su culpabilidad en un juicio mediante una sentencia. Por lo cual se deben minimizar el uso de medidas que impliquen una equiparación del imputado como culpable en el procedimiento.

A fin de evitar repeticiones innecesarias se solicita se tenga por reproducido en el presenta apartado el desarrollo formulado, en el concepto de invalidez previo, en torno al principio de presunción de inocencia, ya que dicha base argumentativa será utilizada como premisa inicial para el desarrollo de los argumentos del siguiente apartado.

C. Del Principio de intervención mínima del derecho penal.

Por último, el principio de intervención mínima del derecho penal funge como un límite al poder punitivo del Estado. Apunta que las sanciones penales deben ser el último recurso -la *última ratio*- a utilizar para proteger bienes jurídicos. Es decir, que solo ha de utilizarse cuando no existan otras formas de control menos gravosas al individuo. En este mismo sentido, dentro de las sanciones penales, son preferibles las menos graves si alcanzan el fin deseado.

El Derecho penal debe intervenir sólo cuando sea estrictamente necesario en términos de utilidad social general y cuando no haya otra opción viable y su misión fundamental es la protección de aquellos intereses que son estimados esenciales para la sociedad y que permiten mantener la paz social. Las normas penales son

---

[38] **GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.** La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenorice un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.

9ª Época; 2a. Sala; Jurisprudencia; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Octubre de 2006; Pág. 351.

restricciones válidas a los derechos fundamentales -principalmente a la libertad- de los individuos y es por esta razón que en la política criminal moderna se postula que el derecho penal debe ser la *última ratio de la política social.*

El principio responde a una doble naturaleza: Por un lado, la de no penalizar comportamientos que son solamente relevantes para la moral ni afectan bienes jurídicos; y por otro, como límite de la función judicial en la aplicación de las penas. Es decir, el derecho penal sólo debe intervenir cuando no haya otra medida aplicable en otra rama; y aun aplicando el derecho penal, debemos utilizar primero las sanciones menos graves que las más estrictas.

Ahora bien, una vez delimitado el contenido de los principios que se estiman podrían ser vulnerados por las reformas cuya constitucionalidad se cuestiona, resulta procedente analizar el impacto del Decreto frente a cada uno de dichos principios.

a. Violación al principio de tipicidad al equiparar la defraudación fiscal a la delincuencia organizada.

Bien se dijo ya que el artículo 16 constitucional define la delincuencia organizada y que en el artículo 2° de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada señaló conductas que además de ser considerados como delitos autónomos, serán tipificadas como delincuencia organizada. Figuran delitos como: terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de órganos y corrupción de menores de edad o incapaces.

Dichas conductas son delitos con independencia de que además puedan ser calificados como delitos de delincuencia organizada, para lo cual es necesario que además de encuadrar en la hipótesis normativa que prevé el tipo penal correspondiente debe actualizar todas las características que correspondan a la delincuencia organizada.

A efecto de determinar los elementos que constituyen el tipo penal de delincuencia organizada, el Poder Judicial de la Federación ha emitido diversos criterios en los que identifica cada uno de ellos; el más relevante para nuestra exposición es el siguiente:

> **DELINCUENCIA ORGANIZADA, NATURALEZA DEL DELITO DE.** Conforme al artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la hipótesis delictiva se actualiza cuando: tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos que en diversas fracciones se precisan de manera limitativa en el propio numeral. De lo anterior se obtiene que, desde el punto de vista de la dogmática jurídica penal, el aludido delito puede clasificarse como de naturaleza plurisubjetiva, puesto que se requiere de un número mínimo de activos, que es de tres personas; de comisión alternativa, pues puede actualizarse mediante la hipótesis conductual de "organizarse, o bien, por el hecho de acordar hacerlo"; ello con la finalidad de realizar conductas que por sí mismas o unidas a otras, que regula a su vez el fin o resultado de cometer alguno o algunos de los delitos que limitativamente se precisan; por tanto, requiere de un elemento subjetivo específico (distinto del dolo), que se traduce en esa particular finalidad; además, puede clasificarse como de aquellos que la doctrina denomina "de resultado anticipado o cortado" puesto que para su configuración es irrelevante el que se logre o no la consumación, materialización, o simplemente exteriorización de las conductas que pudieran integrar a los diversos delitos que conformaren en abstracto la finalidad

> perseguida por la organización. Además, es sin duda un delito doloso, en donde el dolo debe abarcar el conocimiento de los aspectos objetivos y la voluntad del autor o aceptar tal integración, esto es, el saber y querer de esa pertenencia al grupo que deliberadamente se organiza o acuerda organizarse.[39]

Se tiene entonces que los elementos constitutivos del delito de delincuencia organizada son: (*a*) que la conducta sea cometida por tres o más personas, lo cual implica que sea catalogado como una conducta plurisubjetiva; (*b*)que los sujetos actúen de forma organizada en la comisión de la conducta delictuosa o acuerden llevar a cabo la organización, lo cual se traduce en que sea de comisión alternativa; (*c*) la organización de los sujetos debe ser para actuar de manera reiterada o permanente en la comisión de delitos; (*d*) La sanción se impondrá con independencia de que se logre el objetivo delictuoso, por lo que es catalogado como un delito de resultado anticipado, y (*e*)es un delito doloso, en donde los sujetos deben actuar con conocimiento de qué es lo que están efectuando y cuál será la consecuencia de los mismos, es decir, el saber que están cometiendo un delito y querer participar en su comisión.

Derivado de esta descripción, es evidente que las conductas -tipificadas- que se pretendan encuadrar también en el tipo penal de delincuencia organizada deberán compartir dichos elementos a efecto de que puedan ser incluidos en dicho catálogo.

Una vez establecidos los elementos del tipo resulta necesario analizar el caso concreto, ello es si es constitucional la inclusión en el listado de delitos tipificados como delincuencia organizada, de los delitos de contrabando de mercancías, defraudación fiscal y enajenación o adquisición de comprobantes fiscales.

En primer término, debe establecerse que ninguna de las conductas que se pretenden incluir en el catalogo del artículo 2° de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada comparte de todos los elementos del tipo penal de delincuencia organizada, lo cual es un requisito para que éstos puedan ser considerados como tal. Es decir, los delitos fiscales referidos no encuadran en los requisitos para la actualización de un delito de delincuencia organizada.

Así, los delitos fiscales en cuestión no se ejecutan por tres o más personas necesariamente; quienes los llevan a cabo no deben organizarse para ejecutarlos, y de ser el caso, dicha actividad puede no efectuarse de manera reiterada o permanente, sino como un acto único. Y finalmente, no todos los delitos fiscales se ejecutan con dolo, ya que quien lo efectuó puede desconocer que está realizando un delito y por ende, la intención de su actuar no es la de configurar el mismo.

No es posible encuadrar los delitos fiscales en cuestión en delitos de delincuencia organizada, ya que para que ello sea constitucionalmente válido deben respetarse los elementos del tipo, de lo contrario se abriría la puerta a que cualquier conducta

---

[39] 9ª Época; T.C.C.; Jurisprudencia; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Septiembre de 2006; Pág. 1194.

tipificada se incluya en el listado de delitos de delincuencia organizada para que sea sancionado como tal.

Por ende, en caso de convalidar las reformas y adiciones que se pretenden implementar en el marco del Decreto, cuya constitucionalidad se cuestiona, se vulneraría el principio de tipicidad, ya que se permitiría imponer una sanción a una conducta que no encuadra en los elementos del tipo penal. Toda vez que, los delitos fiscales en cuestión no actualizan los elementos del tipo penal de delincuencia organizada.

Siguiendo esta línea, el día de mañana el legislador podría incluir en el listado de delitos tipificados como delincuencia organizada al delito de lesiones, ya que si no es necesario respetar los requisitos intrínsecos de la delincuencia organizada *¿Cuál será el límite para el legislador para no engrosar los supuestos incluidos en el artículo 2 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada de manera irracional*? En opinión de los promoventes de la presente acción, la respuesta a dicha pregunta es NINGUNO.

El límite, para el legislador debe ser el propio principio de tipicidad, en virtud del cual, no puede incluir en el listado de delincuencia organizada delitos que de manera autónoma no compartan los elementos de dicho tipo penal. Por lo cual las reformas y adiciones en cuestión resultan inconstitucionales al vulnerar el referido principio en perjuicio de la configuración normativa de las consecuencias de los delitos en materia fiscal referidos.

b. Violación al principio de tipicidad al equiparar la defraudación fiscal a un delito contra la seguridad nacional.

Por lo que respecta a la pretensión de incluir como una amenaza a la Seguridad Nacional los actos contra el fisco federal, debe señalarse que dicha determinación también atenta contra el principio de tipicidad ello, toda vez que la construcción del sistema normativo en torno a los delitos contra la seguridad nacional no dependen de un único ordenamiento jurídico por lo que se tiene que atender a cuáles son los delitos contra la seguridad nacional para poder modificar los actos que se entiendan como amenazas a la misma.

Lo anterior, toda vez que, como fue descrito en apartados previos, la intención del legislador con el Decreto es desincentivar la comisión de conductas de defraudación fiscal, ello a través de que, los imputados a procesos penales por la supuesta comisión de delitos fiscales, deban llevar el procedimiento privados de su libertad, es decir que se les imponga como medida cautelar la prisión preventiva oficiosa.

Pero *¿Cómo pretende el legislador que se imponga prisión preventiva oficiosa en casos de delitos fiscales si la Constitución Federal no prevé dicho supuesto para la imposición de la referida medida cautelar?* ¡Fácil! Incluyendo los delitos fiscales como delitos contra la seguridad nacional, a pesar de que no tengan relación alguna.

Evidentemente esa solución es contraria al texto constitucional, ello, por los argumentos siguientes. El artículo 19, segundo párrafo de la Constitución Federal

señala que, se ordenará la prisión preventiva oficiosa en casos de comisión de delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad nacional.

Los delitos graves en contra de la seguridad nacional se encuentran previstos en el Código Penal Federal, en el Libro Segundo, Titulo Primero, Delitos contra la Seguridad Nacional. Estos son: (*a*) traición a la patria; (*b*) espionaje; (*c*) sedición; (*d*) motín; (*e*) rebelión; (*f*) terrorismo; (g) financiamiento al terrorismo; (h) sabotaje, e (i) conspiración.[40] Asimismo, en el Código Nacional de Procedimientos Penales únicamente se prevén como delitos contra la seguridad nacional traición a la patria, el espionaje, el terrorismo, el terrorismo internacional y el sabotaje.[41]

Por ende, las únicas conductas que son merecedoras de prisión preventiva oficiosa en casos de delitos graves en contra de la seguridad nacional, con aquellas que sean calificadas como delitos en dicha materia, es decir, únicamente las conductas enumeradas en los párrafos precedentes.

Ello, toda vez que en aras de tutelar el principio de tipicidad no puede imponerse una sanción a una conducta que no encuadra a la perfección con la hipótesis normativa. Por lo cual, de no ser un delito en materia de seguridad nacional, no es plausible estimar que la consecuencia de la conducta deba ser la imposición de una medida de privación de la libertad.

En la especie, el legislador pretende que con la inclusión de una fracción XIII al artículo 5° de la Ley de Seguridad Nacional, en la que se prevé como amenaza a la Seguridad Nacional los delitos contra el fisco federal, ya será procedente ordenar la prisión preventiva oficiosa en los procesos penales instaurados por dicha conducta.

Convalidar dicha argumentación atentaría contra el principio de tipicidad, toda vez que la Constitución Federal prevé que en materia de seguridad nacional sólo se impondrá la medida cautelar ante delitos graves, los cuales están previstos en el Código Penal Federal y en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ahora bien, como fue referido en el apartado anterior, el principio de tipicidad tiene por finalidad que existen normas que regulen las conductas que serán sancionadas, ello con miras a que el particular pueda prever las consecuencias de sus actos. Por lo cual, ante los delitos se seguridad nacional, el legislador debe regular un abanico de conductas que se vinculen con dicha figura jurídica.

Por lo anterior, queda erradicada la posibilidad de incluir en delitos contra la seguridad nacional el delito de lesiones, ya que, *¿Qué relación podría tener las lesiones con la seguridad nacional?* La misma que tiene los delitos de defraudación fiscal con la seguridad nacional, ninguna, más allá de ser delitos y encontrarse tipificados en el ordenamiento jurídico nacional.

---

[40] Véase del artículo 123 al 145 del Código Penal Federal.

[41] Véase artículo 167, fracciones IV, V, VI y VII del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Pero, dichos vínculos no resultan suficientes para pretender ampliar el catálogo de delitos contra la seguridad nacional de manera justificada, ya que en aras de titular el principio de tipicidad, no pueden encuadrarse conductas de manera arbitraria en tipos penales sin que exista un vínculo jurídico que justifique dicha determinación

c. Violación al principio de presunción de inocencia

La finalidad del presente apartado es reiterar la vulneración al principio de presunción de inocencia que se generará con la implementación de las reformas y adiciones materia del Decreto, a pesar de que la exposición de la violación en cuestión ya se formuló en el cuarto concepto de invalidez, el cual se solicita se tenga por reproducido a efecto de evitar repeticiones innecesarias, es pertinente destacar algunos elementos.

La presunción de inocencia es un derecho fundamental sobre el cual esta construido el sistema penal acusatorio, ya que el imputado no tiene la obligación de demostrar su inocencia, sino que la parte acusadora es quien debe aportar los medios de prueba para demostrar que la conducta en cuestión es antijurídica.

Por ello, el principio en cuestión es conceptualizado como una regla de trato dentro del procedimiento, ya que en el se desahogan todas las etapas del procedimiento, al imputado se le debe considerar como inocente hasta que en el dictado de la sentencia se determine lo contrario. Evitando tomar medidas que puedan equiparar al imputado con el culpable, como lo es con la privación de su libertad como medida cautelar.[42]

Así las cosas, al determinar que se amplía el catálogo de supuestos en los que el imputado debe ser privado de su libertad, la presunción de inocencia se ve erradicada, ya que la persona sujeta al procedimiento deberá seguirlo como si fuera un sentenciado más, afectando disertamente derechos como la libertad, la dignidad y la integridad personal.

Por ende, debe preverse una medida diferente para el desahogo de procesos penales por defraudación fiscal que no merme el goce los principios del derecho penal, en especial, la presunción de inocencia, al constituir éste, la base en propio sistema acusatorio y el primer escalón para mantener diversos derechos fundamentales intocados al sujetar a un particular a un procedimiento penal.

---

[42] **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL.** La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de sus vertientes se manifiesta como "regla de trato procesal" o "regla de tratamiento" del imputado, en la medida en que este derecho establece la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal. En este sentido, la presunción de inocencia 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.

10ª Época; 1a. Sala; Jurisprudencia; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 497.

d. Violación al principio de intervención mínima del derecho penal

Las medidas que el legislador pretende que sean impuestas para erradicar los delitos fiscales referidos previamente, privilegian la privación de la libertad para el desahogo de los procesos penales instaurados contra dichas conductas, vulnerando el principio de ultima ratio del derecho penal.

Como fue descrito, la intervención del Estado por medio de sanción, y en la especie medias cautelares, deber ser la última de las opciones para erradicar una conducta de la sociedad. Ello, toda vez que ampliar el catálogo de conductas por sancionar y las penas impuestas a ellos únicamente se traduce en una intervención mayor de estado en la vida de los particulares.

No se desconoce que para los delitos fiscales ya se preveía como sanción la privación de la libertad, pero el Estado en contravención al principio de mínima intervención del Derecho Penal decidió que dicha consecuencia no era suficiente, sino que era necesario dictar la privación de la libertada desde que se inicie el procedimiento penal.

Con lo cual, en vez de buscar acotar el margen de acción del *ius puniendi*, el legislador está ampliando las consecuencias de los delitos fiscales, ya que pretende que estas impacten en la esfera jurídica de los particulares, no hasta el dictado de la sentencia, sino desde que inicia el procedimiento.

Por ende, resulta evidente que el legislador no tiene la intención de atender al principio de intervención mínima del derecho penal, y por el contrario, su actuar evidencia que pretende ampliar el margen de acción sancionador del Estado. Así, es necesario poner un freno a dicho actuar, ya que de no imponer el respeto al principio en cuestión el legislador continuará generando normas expandiendo la aplicación del derecho penal, el cual, hoy en día se está traduciendo en la privación de la libertad para el desahogo de procedimiento que antes se podían llevar fuera de la cárcel.

SEXTO. LA PRISION PREVENTIVA OFICIOSA ES DESPROPORCIONAL COMO MEDIDA Y POR LO TANTO LAS REFORMAS COMBATIDAS SON INCONSTITUCIONALES.

Parámetro del concepto: Las fracciones VIII bis y ter del artículo 2 de la LFCDO, así como aquella XIII del artículo 5 de la LSN, como el artículo 167 del CNPP que las implementa en la prisión preventiva constituyen una pena desproporcionada a la conducta que se imputa y por lo tanto, violentan el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, al establecer que los ilícitos fiscales superiores a cierto monto se equiparan a delincuencia organizada, sin cumplirse los supuestos de dicho concepto y siendo aplicable la prisión preventiva, que a su vez menoscaba la integridad personal, estamos ante una sanción cruel y desmedida.

La prisión preventiva oficiosa se encuentra establecida en el artículo 19 constitucional a partir de las reformas de 2008 al texto de nuestra Carta Magna. Dicha reforma tenía una teleología bien definida, toda vez que observaba como limite a la presunción de

inocencia lo estrictamente necesario para garantizar la seguridad pública. Por claridad expositiva, hacemos cita del texto anterior a la reforma de 2019:

> Artículo 19. (...)
>
> 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 está 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, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación y el libre desarrollo de la personalidad y la salud.

De la cita anterior, se coligen dos principios que establecen la finalidad de la prision preventiva: (a) es una medida excepcional que debe aplicarse solo en casos en que no sirvan otras, (b) los casos oficiosos se dan para proteger un bien público, entendido en este caso la seguridad pública, la de la nacion, el libre desarrollo de la personalidad y la salud.

Si bien se ha ampliado en el artículo 19 la prision preventiva para contemplar delitos como robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones y aquellos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, la lógica antes enunciada debe de perdurar para todos aquellos delitos no contemplados con nuestra Ley Suprema.

Es decir, el equiparar la comisión de ilícitos fiscales con conductas propias de la delincuencia organizada y con riesgos a la seguridad nacional para poder ejercer la prisión preventiva rompe con la lógica constitucional de la medida excepcional y la protección al bien público, que no se dan con las reformas a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley de Seguridad Nacional y otras. Asimismo, aplicar la prisión preventiva a la compraventa de facturas y otros ilícitos constituye en si un castigo y por lo tanto, se inflige una sanción excesiva y trascendental en términos del artículo 22 constitucional, el cual establece lo siguiente:

> Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.
>
> (...)

Desde la Quinta Época, la Primera Sala ha definido con senda claridad lo que debemos de entender por penas inusitadas y trascendentales, para muestra, se cita el siguiente criterio:

PENAS INUSITADAS Y TRASCENDENTALES, QUE SE ENTIENDE POR. Según el espíritu del artículo 22 de la Constitución General, el término inusitado, aplicado a una pena, no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo. En efecto, inusitado, gramaticalmente hablando, es lo no usado, y no podría concebirse que la Constitución hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enumera en el citado precepto, de todas aquellas que no se hubieran usado anteriormente, porque tal interpretación haría concluir que aquel precepto era una barrera para el progreso de la ciencia penal, ya que cualquiera innovación en la forma de sancionar los delitos, implicaría una aplicación de pena inusitada, lo cual no puede aceptarse. Por pena inusitada, en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante, excesiva; porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad; porque no llene las características de una eficaz sanción, como las de ser moral, personal, divisible, popular, tranquilizadora, reparable y, en cierta forma ejemplar; o bien aquellas penas que, aun cuando no hayan existido, sean de la misma naturaleza o índole de las citadas. En cuanto al concepto de trascendentales, no significa que las penas causen un mal más o menos graves en la persona del delincuente, sino que los efectos de la misma afecten a los parientes del condenado. Todo lo anterior se desprende de los términos expresos del concepto constitucional que se comenta, al establecer que quedan prohibidas las penas de mutilación e infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Amparo penal directo 4383/32. Valencia Flores Tomás. 9 de marzo de 1934. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Fernando de la Fuente. La publicación no menciona el nombre del ponente.[43]

En el caso que nos ocupa, se busca establecer por analogía la procedencia de una causal de prisión preventiva y se rompe con la lógica que en si debe poseer esa medida: que debe ser el último recurso y que debe proteger el bien público.

Asimismo, si se busca combatir la evasión fiscal, el equiparar los ilícitos fiscales a delincuencia organizada rompe con la finalidad de la pena y al mismo tiempo, diluye el concepto de delincuencia organizada; lo mismo sucede con las amenazas a la seguridad nacional. Esto también resuena con la definición que hizo el Pleno en la Novena Época de la multa excesiva, toda vez que es una medida irracional:

> **MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.** De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional,

---

[43] 9ª Época; 2a. Sala; Tesis Aislada; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, Julio de 2008; Pág. 546.

se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda. Amparo en revisión 2071/93.—Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V.—24 de abril de 1995.—Unanimidad de once votos.—Ponente: Juventino V. Castro y Castro.—Secretario: Indalfer Infante González. Amparo directo en revisión 1763/93.—Club 202, S.A. de C.V.—22 de mayo de 1995.—Unanimidad de nueve votos.—Ponente: Juan Díaz Romero.—Secretaria: Angelina Hernández Hernández. Amparo directo en revisión 866/94.—Amado Ugarte Loyola.—22 de mayo de 1995.—Unanimidad de nueve votos.—Ponente: Juan Díaz Romero.—Secretario: Enrique Escobar Ángeles. Amparo en revisión 900/94.—Jovita González Santana.—22 de mayo de 1995.—Unanimidad de nueve votos.—Ponente: Juan Díaz Romero.—Secretario: Salvador Castro Zavaleta. Amparo en revisión 928/94.—Comerkin, S.A. de C.V.—29 de mayo de 1995.—Unanimidad de nueve votos.—Ponente: Mariano Azuela Güitrón.—Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros: Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza, aprobó, con el número 9/1995 (9a.), la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla.—México, D.F., a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, página 5, Pleno, tesis P./J. 9/95; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, página 6.Apéndice 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, Jurisprudencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 436, Pleno, tesis 379.[44]

De todo lo anterior, podemos entender que las reformas a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Ley de Seguridad Nacional y el Código Nacional de

---

[44] 9ª Época; Pleno; Jurisprudencia; S.J.F. y su Gaceta; Tomo II, Julio de 1995; Pág. 5.

Procedimientos Penales son inconstitucionales, toda vez que son sanciones desproporcionadas y contrarias al artículo 22 de nuestra Carta Magna.

X. SOLICITUD DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS

En términos de lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley Reglamentaria, atentamente se solicita al Pleno de la Suprema Corte que se sirva corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y que suplan los conceptos de invalidez planteados, privilegiándose en todo momento la función de ese Máximo Tribunal como protector y garante de la Constitución Federal, mediante los medios y procedimientos del control a su cargo del imperio de la constitucionalidad en la actuación de las autoridades de todo orden en nuestro país.

XI. PETITORIOS

Por lo expuesto y fundado a esta **H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, atentamente solicito se sirva:

PRIMERO. Admitir a trámite la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Determinar la inconstitucionalidad de las normas cuya invalidez se demanda y, por ende, eliminarlas del orden jurídico mexicano por ser contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Tener como delegados y autorizados a las personas señaladas al inicio del presente escrito, permitiéndoles el acceso a los autos tanto de manera física, como por medios electrónicos.

[Espacio intencionalmente dejado en blanco,

siguen hojas de firmas]

Firmas de la demanda de Acción de Inconstitucionalidad del treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores en contra del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal.

Senador José Erandi Bermúdez Méndez

Senadora Gina Andrea Cruz Blackledge

Senador Víctor Oswaldo Fuentes Solís

Senadora Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz

Senador Marco Antonio Gama Basarte

Senador Ismael García Cabeza de Vaca

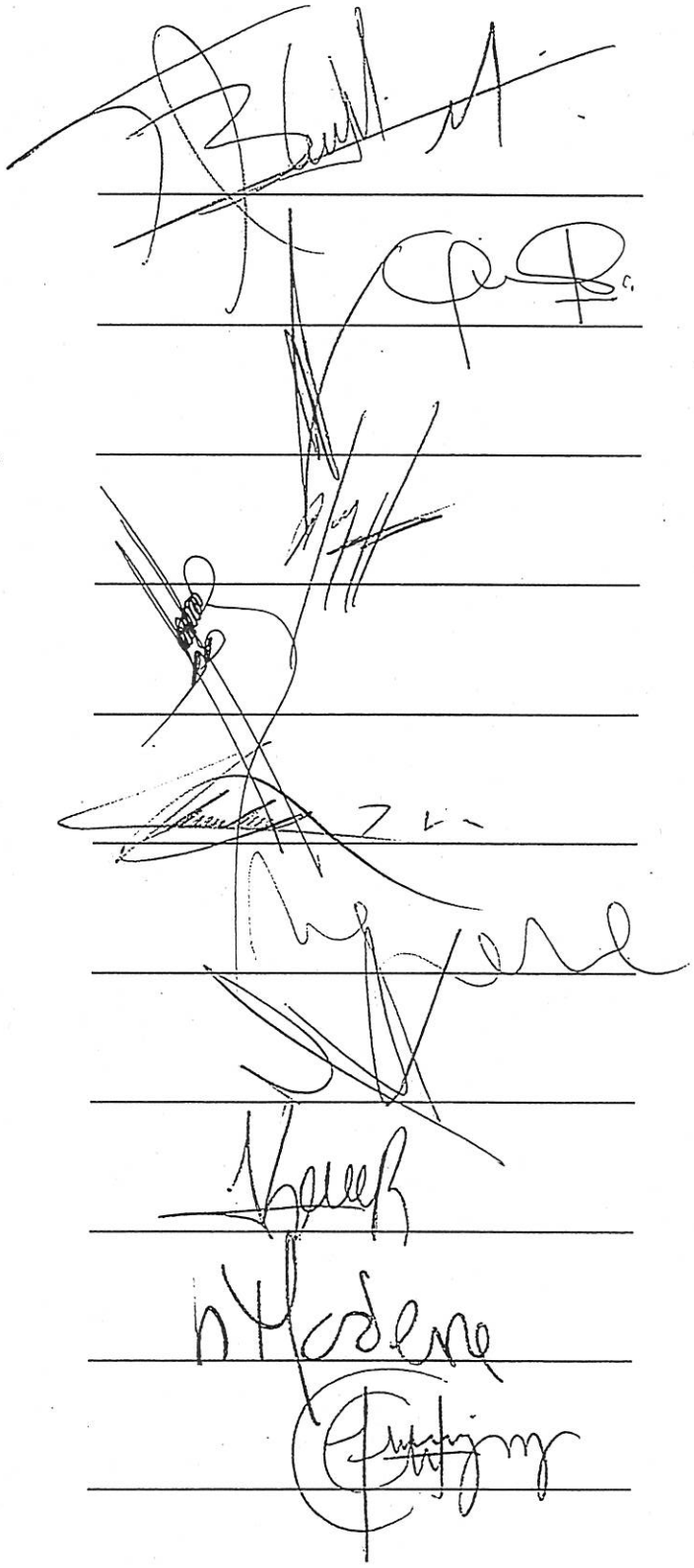
Senadora Minerva Hernández Ramos

Senador Mauricio Kuri González

Senadora Kenia López Rabadán

Senador Gustavo Enrique Madero Muñoz

Senadora Martha Cecilia Márquez Alvarado



Firmas de la demanda de Acción de Inconstitucionalidad del treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores en contra del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal.

Senador Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo

Senadora Mayuli Latifa Martínez Simón

Senador Roberto Juan Moya Clemente

Senadora María Guadalupe Murguía Gutiérrez

Senadora Nadia Navarro Acevedo

Senador Raúl Paz Alonzo

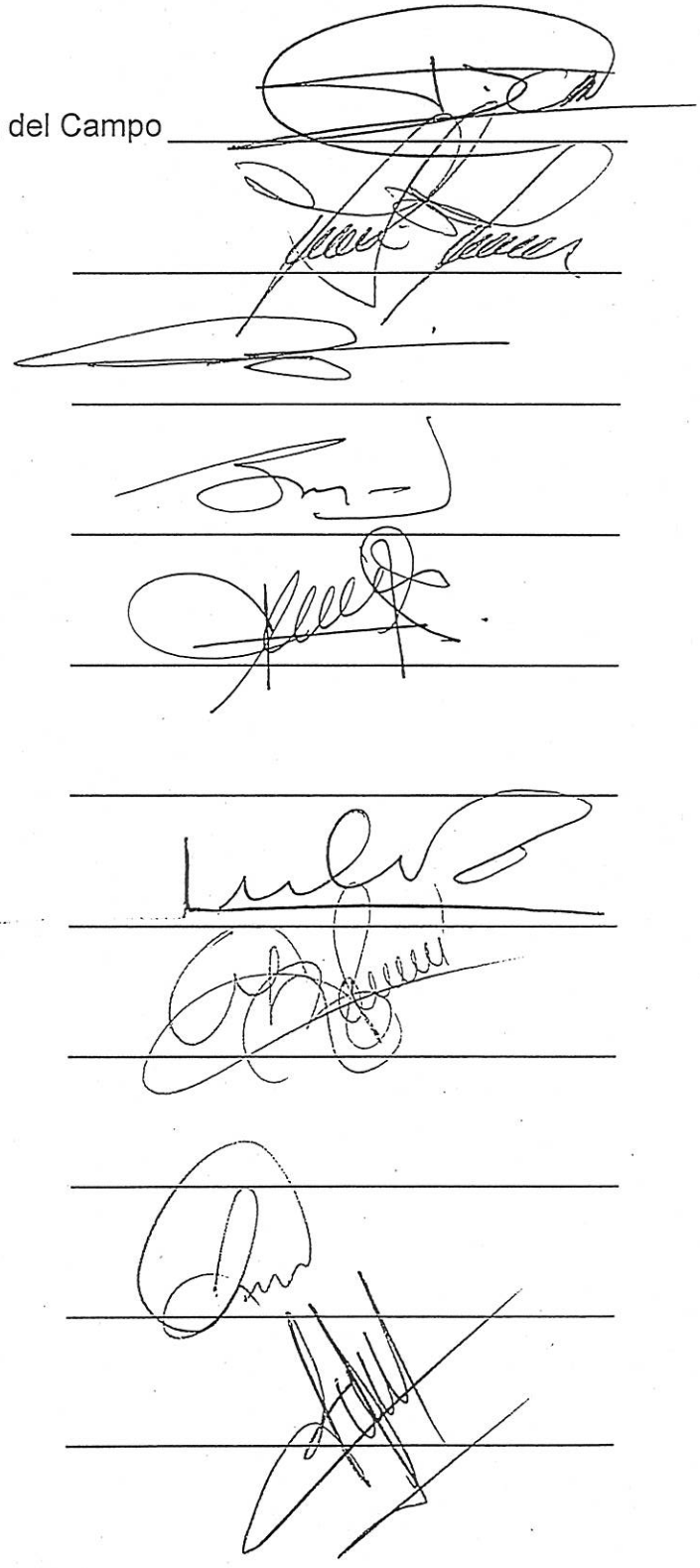
Senador Julen Rementería del Puerto

Senadora Alejandra Noemí Reynoso Sánchez

Senadora Gloria Elizabeth Nuñez Sánchez

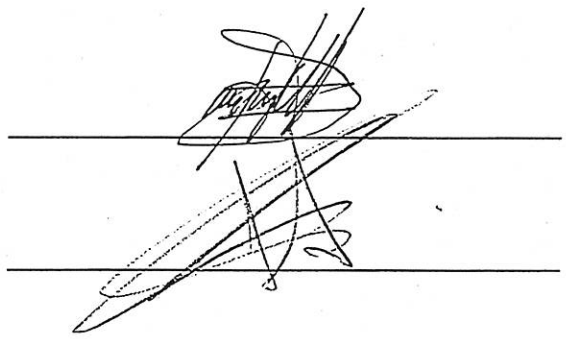
Senadora Indira de Jesús Rosales San Román

Senadora María Guadalupe Saldaña Cisneros



Firmas de la demanda de Acción de Inconstitucionalidad del treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores en contra del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal.

Senadora Josefina Vázquez Mota



Senador Damián Zepeda Vidales

SENADOR MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG

SENADOR CARLOS HUMBERTO ACEVES DEL OLMO

SENADORA CLAUDIA EDITH ANAYA MOTA

SENADOR MANUEL AÑORVE BAÑOS

SENADOR ERUVIEL ÁVILA VILLEGAS

SENADORA SYLVANA BELTRONES SÁNCHEZ

SENADOR ÁNGEL GARCÍA YÁÑEZ

Esta hoja y sus firmas corresponden a la DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por diversas Senadoras y Senadores de la República, en contra del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2019, emitido por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal.



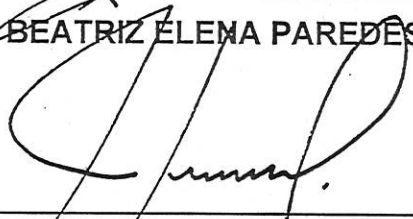
SENADORA VERÓNICA MARTÍNEZ GARCÍA



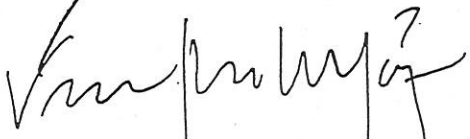
SENADORA NUVIA MAGDALENA MAYORGA DELGADO



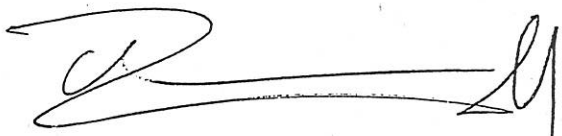
SENADORA BEATRIZ ELENA PAREDES RANGEL



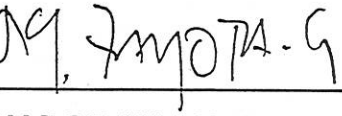
SENADOR JORGE CARLOS RAMÍREZ MARÍN



SENADORA VANESSA RUBIO MÁRQUEZ



SENADORA CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS



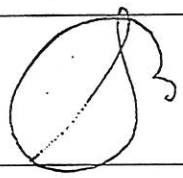
SENADOR MARIO ZAMORA GASTÉLUM

Esta hoja y sus firmas corresponden a la **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** promovida por diversas Senadoras y Senadores de la República, en contra del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2019, emitido por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal.

SENADORES MOVIMIENTO CIUDADANO

Sen. José Clemente Castañeda Hoeflich	
Sen. Noé Fernando Castañón Ramírez	
Sen. Verónica Delgadillo García	
Sen. Dante Alfonso Delgado Rannauro	
Sen. Samuel Alejandro García Sepúlveda	
Sen. Indira Kempis Martínez	
Sen. Dora Patricia Mercado Castro	
Sen. Juan Quiñonez Ruiz	

SENADORES MOVIMIENTO CIUDADANO

Sen. José Ramón Enríquez Herrera	
Sen. Juan Manuel Zepeda Hernández	

Nota:

El Senador Juan Quiñonez Ruiz se desempeñó en el cargo durante la licencia del Doctor José Ramón Enríquez Hernández, quien se reincorporó el martes 3 de diciembre de 2019, cuando ya estaba firmado el escrito de acción de inconstitucionalidad, por lo que se hacen llegar las firmas de ambos a efecto de que se contabilicen como una sola.

SENADOR MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA

SENADOR JUAN MANUEL FÓCIL PÉREZ

SENADOR ANTONIO GARCÍA CONEJO

Esta hoja y sus firmas corresponden a la **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** promovida por diversas Senadoras y Senadores de la República, en contra del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2019, emitido por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal.



SENADOR EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA

Esta hoja y sus firmas corresponden a la **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** promovida por diversas Senadoras y Senadores de la República, en contra del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2019, emitido por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal.