

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Demarcación territorial Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Yocelin Sánchez Rivera, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Francisco Alan Díaz Cortes; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores.

B. Órgano Ejecutivo: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

1. Ley de Seguridad Nacional: Artículo 5, fracción XIII.

2. Código Nacional de Procedimientos Penales: Artículos 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III.

3. Código Fiscal de la Federación: Artículo 113 Bis.

Todos reformados y adicionados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2019, cuyos textos son los siguientes:

Ley de Seguridad Nacional:

“Artículo 5.- (...)

I. a XII. (...)

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

Código Nacional de Procedimientos Penales:

“Artículo 167. Causas de procedencia

(...)
(...)
(...)
(...)
(...)
(...)

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.

(...).”

Código Fiscal de la Federación:

“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.*

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 público en ejercicio de sus funciones, será destituido del empleo e inhabilitado de uno a diez años para desempeñar cargo o comisión públicos, en adición a la agravante señalada en el artículo 97 de este Código.

Se requerirá querrela por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 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.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1°, 14, 16, 19, 20, B, fracción I y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 7, 8, y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la libertad personal.
- Derecho a la libertad de tránsito.
- Debido proceso.
- Principio de presunción de inocencia.
- Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.
- Principio de mínima intervención en materia penal (última ratio).
- Excepcionalidad de la prisión preventiva oficiosa.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Norma Fundamental; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de invalidez de las disposiciones señaladas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 8 de noviembre de 2019, por lo que el plazo para ejercer la acción corre del sábado 9 de noviembre al domingo 8 de diciembre del mismo año.

Por tanto, al promoverse el día de hoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone expresamente que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes

de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

De la Ley:

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

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

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

De forma preliminar conviene precisar que la promoción de las acciones de inconstitucionalidad por parte de este Organismo Nacional busca consolidar las instituciones, fortalecer nuestro sistema jurídico y preservar nuestro Estado de Derecho defendiendo la Constitución, los tratados internacionales y los derechos humanos por ellos reconocidos.

Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la convencionalidad.

Ahora bien, conviene precisar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce el esfuerzo del Congreso de la Unión al reformar, adicionar y derogar 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, con el objeto de combatir y sancionar de manera más eficiente las conductas que generan un gran daño a la hacienda pública.

Este Organismo Autónomo estima que toda actuación del Estado mexicano para combatir las cúpulas criminales en beneficio de la sociedad merece un gran reconocimiento. Para poder lograr acciones en favor de la población, se requiere la participación de todos los entes públicos facultados para coadyuvar a que los fines perseguidos y los medios para su realización estén apegados a los principios y los derechos humanos reconocidos por el parámetro de regularidad constitucional.

Es por ello que esta Comisión Nacional comparte las razones del Congreso de la Unión, en el sentido de que se debe combatir y sancionar a las personas físicas y morales que defrauden a la hacienda pública y de esta manera afrontar la evasión fiscal que merma los recursos del Estado. De ahí la necesidad de un marco jurídico adecuado que haga efectiva la intención de disminuir la comisión de delitos que esta gravedad y sofisticación.

En consonancia con lo expresado, este organismo defensor de los derechos humanos busca la colaboración entre los Poderes del Estado para coadyuvar a la finalidad perseguida. En este sentido, la promoción de la acción de inconstitucionalidad no busca, en ningún caso, debilitar nuestro sistema jurídico o atacar sus instituciones.

Con el ánimo de colaboración y perfeccionamiento de la norma para ayudar a consolidar y preservar el Estado de Derecho, defendiendo la Constitución Federal, la convencionalidad y los derechos que reconocen, esta Comisión Nacional promueve el presente medio de control constitucional.

La resolución que en su momento llegue a emitir esa Suprema Corte de Justicia de la Nación propiciará que este marco jurídico garantice la seguridad de las y los ciudadanos, así como aportar lo necesario para combatir la evasión fiscal desde una perspectiva de derechos humanos, cumpliendo así con lo indicado por el Poder Revisor de la Constitución.

Resulta necesario señalar que la presente impugnación permite que se efectúe un ejercicio de colaboración previsto en la Norma Suprema, que implica la participación de los tres Poderes de la Unión a instancia de este Organismo Autónomo garante de los derechos fundamentales.

Es importante tener en cuenta que la reforma que nos ocupa fue emitida por parte del Congreso de la Unión, cuya promulgación y publicación correspondió al Poder Ejecutivo Federal, siendo el Poder Judicial el encargado de llevar a cabo su control constitucional, a partir de su análisis y la determinación de sus alcances.

De esta manera, el resultado de esta consecución de actos por parte de los poderes estatales se traduce en el fortalecimiento del sistema jurídico mexicano, al contar con un marco jurídico sólido que resulte compatible con el parámetro de regularidad constitucional que rige en nuestro país. Ello, con la finalidad de que las normas establezcan de manera acotada la actuación de las autoridades a fin de que, por un lado, éstas conozcan con certeza la forma de aplicar la misma y, por otro, que se respeten los derechos humanos.

Una vez precisado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve para garantizar los derechos fundamentales a la seguridad jurídica, a la libertad personal, a la libertad de tránsito, al debido proceso legal y a la presunción de inocencia, así como los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad, mínima intervención en materia penal (*última ratio*) y la excepcionalidad de la prisión preventiva oficiosa.

El legislador federal reformó, adicionó y derogó 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 mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de esta anualidad.

Como se refirió, a través de dicha modificación legal, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos busca combatir ciertos ilícitos fiscales que perjudican la recaudación tributaria de la hacienda pública; sin embargo, esta Comisión Nacional estima que dichas modificaciones están diseñadas de una manera en que propician la transgresión de los derechos humanos, en particular, los artículos 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales, 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional y 113 Bis del Código Fiscal de la Federación.

A efecto de demostrar lo anterior, *infra* se desarrollarán los argumentos correspondientes en dos conceptos de invalidez.

En el primer concepto se plantea que el artículo 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales, en relación con el diverso 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, entendidos como un sistema normativo, califican como amenazas a la seguridad de la Nación a los delitos de contrabando, defraudación fiscal, sus equiparables y los relacionados con comprobantes fiscales apócrifos y, por tanto, posibilitan la procedencia de la prisión preventiva oficiosa respecto de tales ilícitos.

Sin embargo, los delitos de carácter fiscal o tributario relacionados con el erario público no encuadran en alguno de los supuestos constitucionales previstos expresamente en el artículo 19, párrafo segundo, de la Norma Suprema, por lo que se estima que el legislador federal los “encubrió” con el carácter de amenazas a la Seguridad Nacional con el único fin de que resultara procedente dicha medida cautelar de forma oficio.

A juicio de esta Institución Autónoma, los ilícitos fiscales son de una importante gravedad y que por lo tanto requieren ser investigados para que las personas responsables de los mismos sean sancionadas de forma ejemplar.

No obstante, dichos delitos, materialmente no afectan ni posibilitan la alteración de la Seguridad Nacional, por lo que el legislador ordinario artificiosamente los calificó legalmente como tales a efecto de que fuera procedente la prisión preventiva oficiosa en esos supuestos, aun cuando ello no fue intención del Poder Revisor de la Ley Fundamental.

Para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta preocupante la posibilidad de que el legislador ordinario pueda incluir cualquier tipo de supuesto dentro de las hipótesis de amenazas a la seguridad nacional, máxime que la seguridad nacional sólo puede ser legítimamente invocada si ‘su propósito genuino y efecto demostrable es proteger la existencia del país contra el uso o la amenaza de la fuerza, proteger su integridad territorial contra el uso o la amenaza de la fuerza, proteger su capacidad de reaccionar al uso o la amenaza de la fuerza, o proteger la seguridad personal de los funcionarios gubernamentales principales.’¹

Por ello, este Organismo Nacional considera que el presente asunto constituye la oportunidad para asentar un precedente relevante sobre los límites del legislador ordinario para legislar los supuestos que atentan contra la Seguridad Nacional.

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 27/18, Caso 12.127. Vladimiro Roca Antunez y otros, Cuba, febrero 2018, párrafo 108. (Sobre Terrorismo y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr. 22 octubre 2002, Párr. 329, citando the *Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*, Principio 2(a).

Posteriormente, en el segundo concepto de invalidez se impugna el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, que tipifica la conducta consistente en expedir, enajenar, comprar o adquirir comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

Este Organismo Nacional estima que tales actuaciones no afectan ni lesionan de ninguna forma el bien jurídico tutelado, a saber, la hacienda pública, pues la descripción típica del delito no señala la intención dolosa ni el resultado material consistente en causar perjuicio a la hacienda pública o el hecho de que se omita el pago de alguna contribución con motivo del uso de dichos comprobantes para efectos fiscales.

En efecto, la simple conducta de expedir, enajenar, comprar o adquirir comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados no genera *per se* un daño a la hacienda pública, pues para ello, tendría que existir la intención de evadir obligaciones contributivas con dichos comprobantes.

Por ello, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la disposición aludida vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de presunción de inocencia, legalidad en su vertiente de taxatividad, de mínima intervención en materia penal (*última ratio*) y de proporcionalidad de las penas.

Adicionalmente, esta CNDH aprecia que las penas del delito impugnado son desproporcionales y no son acordes con el bien jurídico que se intenta proteger, toda vez que rompen con el sistema de sanciones contempladas en el mismo Código Fiscal de la Federación al sancionar igual o con mayor gravedad los ilícitos que implican como resultado un daño mucho mayor a la hacienda pública, en contravención al principio de proporcionalidad de penas establecido en el artículo 22 de la Constitución Federal.

Por lo anterior, el presente medio de control judicial de la constitucionalidad tiene por objeto evidenciar la vulneración a los derechos fundamentales referidos como consecuencia del contenido de las disposiciones normativas impugnadas para que sea ese Alto Tribunal quien determine lo conducente en relación con su validez constitucional.

Con la promoción de la presente demanda, esta Comisión Nacional reitera su compromiso de velar porque todos los derechos fundamentales consagrados en el parámetro de regularidad constitucional sean respetados y protegidos por todas las autoridades del país, con el objeto de garantizar que esos derechos sean efectivamente ejercidos por todas las personas.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales, en relación con el diverso 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional trasgreden los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la libertad personal, a la libertad de tránsito, al debido proceso legal y a la presunción de inocencia, así como al principio de excepcionalidad de la prisión preventiva oficiosa.

Las normas reclamadas califican como amenazas a la seguridad de la Nación a los delitos de contrabando, defraudación fiscal, sus equiparables y los relacionados con comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes y, por tanto, permiten la procedencia de la prisión preventiva oficiosa sin encuadrar en los supuestos constitucionales previstos expresamente en el artículo 19, párrafo segundo, de la Norma Suprema.

Ello se traduce en la incorporación de una hipótesis para la procedencia de la prisión preventiva oficiosa contraria a la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los artículos 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, fundamentalmente, al establecer la procedencia de la prisión preventiva oficiosa

por la comisión de ciertos delitos de carácter fiscal, en contravención del régimen de excepcionalidad establecido por el Órgano Revisor de la Constitución Federal.

Para sustentar esta premisa, dado la complejidad argumentativa, se desarrollarán diversos apartados.

Con la finalidad de contextualizar la impugnación que se somete a consideración de ese Máximo Tribunal Constitucional, en un primer momento se abordarán los extremos constitucionales que abarca el concepto de Seguridad Nacional (apartado A), posteriormente se hará alusión a los parámetros generales de la prisión preventiva oficiosa y su relación con los derechos humanos (apartado B) y, finalmente, se esbozarán los argumentos conducentes a demostrar la inconstitucionalidad del sistema normativo que se instituyó en las normas controvertidas desde el derecho a la seguridad jurídica (apartado C).

A. Concepto de Seguridad Nacional.

La regulación de la seguridad nacional fue adicionada a nuestra Norma Suprema el 5 de abril de 2004, con la reforma a los artículos 73 y 89, mediante la cual se les otorgó facultades en la materia, tanto al Congreso de la Unión como al Ejecutivo Federal.

Para poder establecer el alcance de lo que debe entenderse por seguridad de la Nación, debemos partir de un análisis genealógico de la reforma constitucional aludida en el párrafo anterior.

Para ello, resulta fundamental acudir a los procesos de reforma constitucional, lo cual se efectuará a continuación:

- Iniciativa con proyecto de reformas a los artículos 73 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle al Congreso Federal la facultad de legislar en materia de Seguridad Nacional, y al titular del Ejecutivo Federal facultades en materia de Seguridad Nacional, presentadas por el Diputado Omar Fayad Meneses,

del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 8 de noviembre de 2001.

Esta primera iniciativa resulta sumamente trascendental porque, de la misma se desprende la intención del Poder Reformador de establecer un concepto de Seguridad Nacional a nivel constitucional ya que se consideró que la ausencia de un concepto definido y de marco normativo en la materia debidamente acoptado, abre la posibilidad de que se presente un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa de la Seguridad Nacional y lo que podría incurrir en violaciones flagrantes a los derechos humanos, como se puede apreciar:

"[L]a ausencia de un concepto definido y de un adecuado y suficiente marco normativo en la materia, abre la posibilidad de que se presente un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa de la Seguridad Nacional y en la toma de las decisiones derivada de esta situación, las que de no cuidarse, podrían incurrir en violaciones flagrantes a las garantías individuales y a los derechos humanos.

Es precisamente en este tema, el de la Seguridad Nacional, en el que no debemos permitir, y nunca debe ocurrir, que ésta vele por la seguridad del régimen en turno y por proteger intereses particulares vinculados al poder. Debemos evitar caer en la confusión entre el interés nacional y el interés de grupos, que puede pervertir la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectan la seguridad de nuestra nación."

En lo que interesa de esta iniciativa, se señala la necesidad de esclarecer el concepto de Seguridad Nacional, recordando que con el fin de la Guerra Fría se modificó y amplió de manera importante la discusión en torno a la misma, la cual se fue alejando de las concepciones tradicionales que la anclaban a los aspectos militares, para incorporarla a un horizonte más amplio dentro de la vida de un Estado.

Asimismo, indica que la falta de una política real de Seguridad Nacional, a lo largo de los años, provocó que se desatendieran verdaderas amenazas que permitieron el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, el desarrollo regional desequilibrado, la desigualdad social y la destrucción ambiental, entre otros aspectos importantes.

Además, se menciona que los delitos como el narcotráfico, secuestro, robo de vehículos, tráfico de armas son ilícitos que no conocen fronteras y que actualmente están mereciendo un tratamiento de Seguridad Nacional en las estrategias desarrolladas por las instituciones de Seguridad Pública, lo que propició que ambos conceptos fueran confundidos y equiparados.

En esta línea de ideas, en la iniciativa en comento se precisó que *“si a la Seguridad Nacional la entendemos como aquella que deberá preservar las condiciones de paz, libertad y justicia en que se sustenta el orden jurídico constitucional, permitiendo el desarrollo soberano de un país, se deduce que ambos temas, el de Seguridad Pública y el de la Seguridad Nacional, son distintos, pero están íntimamente relacionados”*.

- Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona dos párrafos al artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el alcance de la noción de Seguridad Nacional y sentar las bases para expedir una Ley de la Materia, presentada por el Diputado Cesar Augusto Santiago Ramírez, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 29 de noviembre de 2001 y que adiciona los artículos 73, 76 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Alberto Amador Leal, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 25 de abril de 2002.

Esta iniciativa, al igual que la que le precede refrenda la preocupación por parte del Constituyente Permanente de intentar establecer *“una definición conveniente del concepto de Seguridad Nacional que incluya la defensa, protección y salvaguarda del Estado, como Entidad soberana, y también garantice todos y cada uno de sus componentes intrínsecos.”* Inclusive, propuso establecer en el artículo 129 de la Constitución Federal, el concepto de Seguridad Nacional, entendida como el *“interés supremo y responsabilidad exclusiva del Estado y comprende la salvaguarda integral de los principios establecidos en esta Constitución, la preservación de las instituciones del Estado, la autodeterminación, autonomía e independencia de la nación mexicana, la defensa de su territorio.”*

Se considera conveniente rescatar las siguientes líneas que hacen patente la preocupación del legislador federal por definir un concepto de Seguridad Nacional:

“[i]dentificar dos corrientes: una, la que pretende que la Seguridad Nacional debe ser un asunto confiado al Ejecutivo y diseñado, exclusivamente, para atender cuestiones policiales o de la llamada "Inteligencia" que garantice ciertos niveles de Seguridad Pública a la población, por la cancelación de irrupciones violentas o de eventos que por cualquiera de las circunstancias de la violencia social pudiera agredir a la población en su conjunto. En esta noción se trata simplemente, de constituir un instrumento que legitime acciones y de un marco a la intervención del Ejecutivo en el nombre de la Seguridad Nacional.

(...)

La otra visión es la que entiende a la Seguridad Nacional como un interés supremo y como responsabilidad absoluta del Estado. Una visión que hace que la Seguridad Nacional se integre por la salvaguarda integral de los principios establecidos en la Constitución, la preservación de las Instituciones del Estado, la autodeterminación, la defensa del Territorio Nacional y por supuesto, todo lo que tiene que ver con asegurar el desarrollo económico, el orden jurídico y la paz de la Nación entera.

(...)

Un concepto con estas características sería garantía de paz social, la cual se logra sólo si es posible armonizar los elementos políticos, económicos, sociales y culturales, con aquéllos que son propios de las fuerzas armadas nacionales y de política interna, y que permiten asegurar la soberanía, impedir la vulnerabilidad frente al exterior y fortalecer la viabilidad del proyecto Nacional.”

Concluye indicando que con las reformas propuestas será posible, sin duda, tener un diseño siempre actualizado de la Seguridad Nacional, puesto que corresponderá *“invariablemente a la necesidad de mantener la paz, enfrentando los desafíos internos y los nuevos retos que ya no sólo surgen de cuestiones nacionales, sino que han permeado el entorno internacional...”*

- Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona los artículos 73, 76 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Alberto Amador Leal, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 25 de abril de 2002.

Por cuanto hace a la tercera iniciativa, el Constituyente Permanente expuso los motivos por los que consideraba que la forma de hacer frente al importante reto que representan las amenazas a la Seguridad Nacional debe partir por la comprensión de qué se entiende por esa Seguridad Nacional susceptible de ser amenazada, tal y como se aprecia en la siguiente transcripción:

“Un importante reto que enfrentan hoy nuestras instituciones democráticas consiste en crear un sistema de seguridad nacional que, además de salvaguardar la independencia y soberanía nacionales, contribuya a fortalecer nuestro Estado de Derecho y a garantizar la estabilidad política y la armonía social. Los fenómenos de crimen organizado, que se han manifestado con fuerza creciente en los últimos años, han hecho urgente la necesidad de rediseñar nuestro esquema normativo e institucional sobre la materia. Las amenazas a la seguridad tienden a aparecer y a multiplicarse cuando las agencias gubernamentales encargadas de garantizarla trabajan sin un marco legal o, en ocasiones, con referentes jurídicos inapropiados, lo que también propicia la afectación a las garantías individuales.

(...)

De aquí que el primer paso para enfrentar eficazmente estas amenazas a la seguridad nacional sea realizar algunas reformas constitucionales. Para empezar, no sólo necesitamos actualizar la concepción implícita y en cierta forma vaga que sobre seguridad nacional aparece en nuestra Constitución; sino que el país requiere que el Congreso tenga la facultad de legislar en la materia y un Poder Ejecutivo con facultades para ejecutar tal legislación y, con ello, diseñar e implementar una política de seguridad nacional que promueva la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la Administración Pública Federal responsables de resguardar la seguridad nacional: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado Mayor Presidencial.(...)

(...) en la actualidad, la seguridad nacional está vinculada a un gran número de temas que escapan a su concepción tradicional. Ahora debe estar atenta al fenómeno migratorio, al deterioro de la ecología y el medio ambiente, la disponibilidad de recursos estratégicos, la gobernabilidad democrática, entre otros. Su principal ámbito de acción y atención está dirigido a atender riesgos; es decir, situaciones en las que daños a la vigencia del Estado de derecho y del régimen democrático están próximos (...) De aquí que la tarea esencial de la seguridad nacional sea atender una agenda nacional de riesgos que experimenta transformaciones a lo largo del tiempo (...) La labor de los servicios de inteligencia tiene un carácter esencialmente preventivo y se desarrolló en diversas agencias civiles o militares.

(...) sin un marco legal adecuado y suficiente para la operación de un sistema de seguridad nacional, el Estado mexicano continuará debatiéndose "entre una situación de indefensión y una de ilegalidad."

Como se puede apreciar del análisis propuesto, para el Constituyente Permanente, resultó de suma importancia dotar de claridad y encauzamiento a los supuestos normativos, en aras de poder determinar su alcance, acotando el actuar de la autoridad y evitar así una transgresión a la seguridad jurídica, como pilar del actuar del Estado frente al gobernado.

Ahora bien, la misma autoridad constituyente, **tuvo a bien consensuar en que la seguridad nacional no debía ser definida en el ordenamiento constitucional**, en virtud de su carácter dinámico, **sin embargo, también enfatizó que tampoco resultaba viable plasmar principios tan amplios, que permitieran confundir la tutela de los intereses nacionales**, por lo cual la reforma no podía ir encaminada a simplemente facultar a las autoridades, **pues se debía prever la protección de los derechos de las personas, expresado mediante el establecimiento de límites.**²

En esta línea se expresó que primero se establecería expresamente en la Constitución Federal la materia de seguridad nacional y posteriormente se tenía que dictar una legislación debidamente acotada que salvaguarde los derechos de las personas.

Por lo anterior, el 31 de enero de 2005, en uso de la atribución constitucional establecida en el artículo 73, fracción XXIX-M,³ de la Norma Suprema, el legislador federal ordinario expidió la Ley de Seguridad Nacional, la cual establece lo que debe entenderse por la misma y las bases para su preservación.

De la iniciativa de la referida ley se desprende que el Congreso de la Unión determinó que el *“concepto de Seguridad Nacional obedece a la necesidad de contar con parámetros objetivos para delimitar la materia (...), a fin de otorgar*

² Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la con Proyecto de Decreto que adiciona una fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 10 de diciembre de 2002.

³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

“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. (...)”

seguridad jurídica a los particulares y, a la vez, eficacia y claridad a la autoridad”, añadiendo que “aún y cuando el concepto es ambicioso en su esencia, la definición de lo que es materia de Seguridad Nacional se impone como una de las piedras angulares de la iniciativa de ley, más con afán de otorgar una base sólida y concreta de apoyo al esquema jurídico.”⁴

Asimismo, precisó que lo que debe entenderse por Seguridad Nacional ha evolucionado con el paso del tiempo, en un primer momento, en el Plan Global de Desarrollo de 1980-1982 se vinculó a las misiones de las fuerzas armadas, posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, transformó su significado adquiriendo la connotación de un mecanismo para lograr un estatuto de libertad, estabilidad, y orden social, después, en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994, se conformó el concepto como una condición de equilibrio que perfila la seguridad como una función integral en la cual colaboran los agentes estatales, si bien en el Plan Nacional de Desarrollo de 1995- 2000, no se estableció una nueva definición, si se conforma la política de Seguridad Nacional en el fortalecimiento de la Soberanía como el valor más importante de nuestra nacionalidad.⁵

Por lo anterior, el legislador federal vislumbró la necesidad de definir claramente los fines propios de la Seguridad Nacional con el objeto de poder hacer patente cuándo se está ante una actuación legal e ilegal del Estado en esta materia y de esta manera dotar de un esquema regulatorio claro y preciso que garantice el respeto de los derechos humanos.⁶

En esta tesitura, al crearse el concepto de Seguridad Nacional se buscó que fuera acorde a las exigencias del país, por lo que, con la intención de dotar de claridad y precisión al mismo, encuadró los alcances de la materia en el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional, el cual establece lo siguiente:

⁴ Exposición de motivos de la Iniciativa que presentan diversos Senadores del grupo parlamentario del PRI, por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional, 30 de octubre de 2003.

⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de seguridad nacional; y se reforma el artículo 50 bis de la ley orgánica del poder judicial de la federación, del 14 de abril de 2004.

⁶ *Ídem*.

*“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.”

Del artículo trasunto se puede colegir lo siguiente:

1. La Seguridad Nacional constituye un conjunto de acciones de carácter inmediato y directo.
2. Dichas acciones tienen una finalidad, que es mantener la integridad, la estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.
3. Conlleva o implica:
 - ✓ La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país. (Interno)
 - ✓ La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; (Externo)

- ✓ El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; (Interno)
- ✓ 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; (Interno)
- ✓ La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional. (Externo)
- ✓ La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes. (Interno)

Ahora bien, llama la atención a este Organismo Nacional que durante el proceso legislativo que culminó con la expedición de la Ley de Seguridad Nacional y su definición en el artículo trasunto, **se expresó la preocupación de que no se establecieran supuestos que se prestaran a ambigüedades y confusiones con la materia de seguridad pública, pues con ello se tendría por efecto que sus alcances fueran ilimitados.**

En el mismo sentido, se señaló que el artículo 5⁷ de la legislación en comento debía de definir de manera clara y precisa qué actos deben ser considerados

⁷ **Ley de Seguridad Nacional.**

“**Artículo 5.** Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

- I. Actos tendentes a consumir 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 consumir 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;

amenazas a la Seguridad Nacional, por lo que **también se manifestó la preocupación de que se introdujeran hipótesis normativas con alcances que no estuvieran acotados a la materia.**⁸

En esta línea de ideas, podemos afirmar que la conceptualización de la Seguridad Nacional ha ido cambiando con la evolución del Estado y los acontecimientos ocurridos en el mundo. Sin embargo, **en todo momento se ha expresado que la misma debe estar claramente delimitada para que no se use en interés de grupos, ni se confunda con otros conceptos como el de Seguridad Pública, pues ello conllevaría violaciones a los principios constitucionales y a los derechos humanos de todas las personas.**

De manera general, es posible afirmar que la seguridad nacional busca asegurar la soberanía, proteger la integridad del territorio y a su población, tanto de amenazas externas como internas, las cuales varían de acuerdo a la realidad de cada país y las épocas, pero que **son las que ponen en peligro la propia existencia del Estado.**

En este punto resulta interesante traer a colación los supuestos que la Organización de Estados Americanos concibe como amenazas a la seguridad de sus Estados miembros, señaladas en la Declaración sobre Seguridad en las Américas del año 2003:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico de ilícito de armas y la conexión entre ellos.

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.”

⁸ Cámara de Diputados. Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos del proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley de Seguridad Nacional y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia.
- Los desastres naturales y los de origen humanos, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.
- La trata de personas.
- Los ataques a la seguridad cibernética.
- La posibilidad de que suja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Al respecto, se considera que algunos de los conceptos trasuntos son demasiado generales e imprecisos, pues las amenazas a la seguridad de los Estados deben establecerse y denominarse de manera acotada acorde con los fenómenos que propiamente la constituyen.

Lo anterior cobra extrema relevancia al considerar que el Estado puede restringir prerrogativas invocando las amenazas a la seguridad nacional, aunado a que tiene un amplio margen para señalar cuáles constituyen esos riesgos.

Sin embargo, debe enfatizarse que no cualquier fenómeno puede ser considerado una amenaza a la Seguridad Nacional, por lo cual, los supuestos que se califiquen como tales en su momento deben estar materialmente vinculadas a ello.

Lo anterior, toda vez que no se puede dar un margen tan amplio a los Estados para establecer cualquier riesgo como posible afectación a esa materia, debido a que se abre la posibilidad de que se rebase o desnaturalice aquello que de

manera sustancial o material constituye realmente una amenaza a la seguridad de la Nación.

En este sentido, es importante que las autoridades legislativas sean sumamente cuidadosas al momento de justificar restricciones a derechos humanos so pretexto de proteger la Seguridad Nacional, dado que es indispensable distinguir entre la seguridad del Estado como ente y los riesgos que pueden llegar a afectar de manera menos trascendente el desempeño del gobierno de forma aislada, pues esa justificación se ha vuelto cada vez más difusa y menos precisa.

Al respecto, debemos recordar que solamente se puede invocar a la Seguridad Nacional para justificar medidas que limiten ciertos derechos cuando se adopten para proteger la existencia de la nación, su integridad territorial o su independencia política contra la fuerza o la amenaza de la fuerza.⁹

Es decir, no se puede utilizar a la Seguridad Nacional como justificación para imponer limitaciones vagas, arbitrarias o impedir amenazas aisladas contra el orden público¹⁰, **pues solamente se compromete la seguridad de la nación si hay una amenaza general a la misma.**

Lo anterior, no significa que los Estados no puedan restringir derechos cuando exista una amenaza real a la Seguridad Nacional, pero siempre basándose en una definición estricta de lo que deben entenderse por ésta, para evitar caer en la introducción de cuestiones ajenas a la materia que devengan en la violación a derechos humanos.

Para tal efecto, es menester identificar los objetivos ilegítimos para restringir derechos humanos sobre la base de supuestas vulneraciones o amenazas a la Seguridad Nacional.

⁹ Naciones Unidas. *Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Parte I. Cláusulas de Limitación del Pacto. Principios interpretativos generales relacionados con la justificación de las limitaciones, “Seguridad Nacional”, principios 19 a 22.

¹⁰ *Idem*.

B. Prisión preventiva oficiosa.

Resulta sumamente importante sentar que la procedencia de la medida cautelar consistente en la prisión preventiva de manera oficiosa es excepcional, pues únicamente se establece como restricción expresa en la Constitución para un catálogo específico de delitos y materias señaladas en el artículo 19 de la Norma Suprema, pues la regla general en estos casos es que las personas imputadas de algún delito sigan su proceso en libertad, lo cual se instituyó en nuestro orden constitucional desde la reforma de junio de 2008.

Ello obedece a la intención del Poder Reformador de la Constitución General de establecer la naturaleza de la prisión preventiva oficiosa como una medida cautelar limitada únicamente a los casos en que sea estrictamente necesario, encaminada a garantizar la comparecencia del imputado a juicio, el desarrollo de la investigación y la protección a la víctima, a los testigos o a la sociedad.¹¹

Lo anterior fue consecuencia de la situación imperante en el anterior sistema penal inquisitivo o mixto, en el cual la medida cautelar de la prisión preventiva, solía ser empleada, por el contrario, como regla general. Por ello, el 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del cual se determinó establecer expresamente el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva oficiosa, tal como se desprende del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, en los párrafos que a continuación se transcriben:

“En cuanto a la prisión preventiva, se pretende que sólo pueda aplicarse 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, o cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Para los

¹¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, sobre el Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 18 de junio de 2008.

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 en contra de la seguridad de la nación, en contra del libre desarrollo de la personalidad y en contra de la salud, la prisión preventiva se sugiere que se aplique en todos los casos.

“Para los efectos de evitar los excesos cometidos hasta ahora con la prisión preventiva, se acordó establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de este instituto. La aplicación de medidas cautelares, las cuales son auténticos actos de molestia, procederá únicamente cuando exista la necesidad de cautela del proceso o de protección de las víctimas. Esto quiere decir que sólo cuando exista necesidad de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio; el desarrollo de la investigación; la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, procederá la aplicación de alguna medida cautelar de las que prevea la ley. La prisión preventiva sólo procederá cuando ninguna otra medida cautelar sea suficiente para el logro de los propósitos indicados.”

“(…) Debe apreciarse que se requiere una regulación especial de las medidas cautelares cuando se trate de estos casos, sin embargo, **las excepciones tienen que estar previstas en el propio texto constitucional, ya que si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional.”**

Como se desprende de las líneas trasuntas, la finalidad de la reforma constitucional de junio de 2008, por cuanto hace a la prisión preventiva oficiosa, consistió en establecer las siguientes reglas:

1. **Excepcionalidad:** Establecer la prisión preventiva como una medida cautelar de carácter subsidiario y excepcional, únicamente cuando otras medidas cautelares no sean suficientes.
2. **Obligatoriedad:** La aplicación de prisión preventiva oficiosa como una necesidad o mandato para el juzgador en los casos de:
 - a) Delincuencia organizada;
 - b) Homicidio doloso;
 - c) Violación;
 - d) Secuestro;

- e) Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos;
- f) Delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación;
- g) Delitos graves que determine la ley contra del libre desarrollo de la personalidad; y
- h) Delitos graves que determine la ley en contra de la salud.

3. Supremacía constitucional: El propio texto constitucional debe establecer expresamente los casos de procedencia excepcional de la prisión preventiva.

En consecuencia, estas reglas constitucionales constituyen un límite para el legislador ordinario federal, por virtud de las cuales no es posible establecer la procedencia de la prisión preventiva de manera oficiosa fuera de los supuestos explícitamente previstos en la norma constitucional.

De lo contrario, se desvirtuaría el principio de supremacía constitucional en materia de derechos humanos y dejaría al arbitrio del legislador determinar cuándo debe proceder de manera oficiosa el ejercicio de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos están calificados como graves por la legislación ordinaria.

Es por ello que el Poder Reformador Constitucional determinó que *“con la finalidad de superar este estado de cosas se impone que sea la propia Constitución la que determine aquellos casos excepcionales, para los que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.”*¹²

Ahora bien, con la última reforma al artículo 19 constitucional, publicada en fecha 12 de abril de este año, se amplió el catálogo de tipos penales por los cuales se podrá ordenar la prisión preventiva oficiosa, estableciéndose de manera taxativa la procedencia de dicha medida cautelar tratándose exclusivamente de las siguientes conductas delictuosas:

¹² *Ídem.*

1. Abuso o violencia sexual contra menores.
2. Delincuencia organizada.
3. Homicidio doloso.
4. Femicidio.
5. Violación.
6. Secuestro.
7. Trata de personas.
8. Robo en casa habitación.
9. Uso de programas sociales con fines electorales.
10. Enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones.
11. Robo al transporte de carga.
12. Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos.
13. Delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.
14. Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos.
15. Delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.
16. Delitos graves en contra de la seguridad de la nación.
17. Delitos graves en contra del libre desarrollo de la personalidad.
18. Delitos graves en contra de la salud.

En este punto, resulta menester precisar que es preocupante para este Organismo Nacional que se continúe ampliando el catálogo de delitos por los cuales procede de manera oficiosa la prisión preventiva, pues ello resulta contrario a la salvaguarda de los derechos humanos a la libertad y a la presunción de inocencia.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al señalar en su Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas, elaborado por la Relatoría de las Personas Privadas de la Libertad, que la aplicación de la prisión preventiva es un problema crónico en América Latina y que su uso excesivo es un factor determinante de la deficiente calidad de la administración de justicia, concluyéndolo en los siguientes términos:

“El uso no excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves y extendidos que enfrentan los Estados miembros de la OEA en cuanto al respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. El uso excesivo o abusivo de esta medida es uno de los signos más evidentes del fracaso del sistema de administración de justicia, y es una situación inadmisibles en una sociedad democrática, en la que se respete el derecho de todo ciudadano a la presunción de inocencia.”¹³

Debe hacerse especial énfasis en que los supuestos específicamente determinados en el texto constitucional son los únicos en los que puede proceder la prisión preventiva de manera oficiosa, puesto que, ni las características personales del supuesto autor, **ni la gravedad del delito** que se le imputa son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva.

Así lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso *Bayarri vs. Argentina*, en fecha 30 de octubre de 2008, del cual se transcribe lo siguiente:

*“74. La prisión preventiva no debe prolongarse cuando no subsistan las razones que motivaron la adopción de la medida cautelar. El Tribunal ha observado que son las autoridades nacionales las encargadas de valorar la pertinencia o no del mantenimiento de las medidas cautelares que emiten conforme a su propio ordenamiento. Al realizar esta tarea, las autoridades nacionales deben ofrecer los fundamentos suficientes que permitan conocer los motivos por los cuales se mantiene la restricción de la libertad[65], la cual, para que sea compatible con el artículo 7.3 de la Convención Americana, debe estar fundada en la necesidad de asegurar que el detenido no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludir la acción de la justicia. **Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva.** (...)”*

En atención a lo anteriormente expuesto, es dable concluir que, dentro de nuestro orden jurídico, las normas que permiten que las personas sean privadas de la libertad mediante la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, con apoyo en hipótesis que son ajenas a las establecidas en la Norma Suprema se

¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*. Relatoría de las Personas Privadas de la Libertad, 30 de diciembre de 2014. Página 119.

constituyen como restricciones a ese derecho que no son acordes con el sistema constitucional y convencional.

Lo anterior ha sido sostenido por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada de calve 1a. CXCIX/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 6, mayo de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, página 547, del rubro y textos siguientes:

“LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE EFECTUARSE BAJO LAS DELIMITACIONES EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.

La libertad personal se reconoce y protege como derecho humano de primer rango tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1o., 14 y 16), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 7); de ahí que su tutela debe ser la más amplia posible, conforme a la fuente jurídica que mejor la garantice y sólo puede limitarse bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en concordancia con los sistemas constitucional y convencional, es decir, a partir del estricto cumplimiento de requisitos y garantías de forma mínima a favor de la persona; de lo contrario, se estará ante una detención o privación de la libertad personal prohibida tanto a nivel nacional como internacional.”

A mayor abundamiento, resulta conveniente destacar las consideraciones de ese Alto Tribunal respecto de las restricciones al derecho de la libertad personal, al resolver acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013, en la que determinó que las restricciones a dicha libertad deben estar expresamente plasmadas en el texto constitucional. Tal aseveración se hace patente, en el texto del párrafo 79 de la sentencia de la demanda aludida:

“79. En vista de lo anteriormente señalado, y en virtud del contenido taxativo de los artículos 16, 17, 18, 19, 20 Apartado B) fracciones I a IX así como del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que se encuentre prevista o regulada la diversa figura cautelar denominada como: “Detención con Control Judicial” dado que se trata de una medida que puede restringir la Libertad Personal y la misma deviene en inconstitucional, pues únicamente las restricciones o afectaciones a la Libertad Personal se deberán contener en la Constitución Federal. Lo anterior es así, dado que tratándose del

Derecho Humano a la Libertad personal, todo tipo de afectación, restricción, privación o intromisión legítima deberá encontrarse prevista taxativa y directamente en la Constitución Federal, estableciendo plazos breves, señalados inclusive en horas con plena certeza jurídica, para que la persona detenida sea puesta a disposición inmediata del juez de la causa y éste determine su situación jurídica con el fin de evitar arbitrariedades de parte de las autoridades o de los particulares, so pena de incurrir en responsabilidad o en la comisión de delitos, de tal suerte que el Constituyente consideró pertinente establecer la forma, términos y plazos en que podrá llevarse a cabo la afectación de la libertad personal; por lo tanto, cualquier otra modalidad o figura introducida, que sea ajena a las restricciones a la Libertad Personal previstas únicamente por el Constituyente, no pueden tener cabida dentro del régimen constitucional de restricción y en consecuencia deviene su invalidez.”

Por tanto, si bien es cierto que la prisión preventiva oficiosa es una restricción expresa en la Norma Suprema del derecho a la libertad deambulatoria, también lo es que la misma es excepcional, por lo cual, para que dicha medida cautelar sea coherente con el parámetro de regularidad constitucional, debe apegarse a las hipótesis que señala de forma expresa el artículo 19 de la Norma Suprema.

Ahora bien, debe señalarse que el ente facultado para regular la prisión preventiva oficiosa es el Congreso de la Unión, al ser el órgano con habilitación constitucional para legislar respecto a dicha medida cautelar en el Código Nacional de Procedimientos Penales, de conformidad con lo que dispone el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Ley Suprema.

En esta tesitura, al momento de que el legislador ordinario federal establece en la codificación penal adjetiva la procedencia de esa medida cautelar para determinados ilícitos, debe analizar si los delitos para los cuales la establecerá son congruentes con los supuestos constitucionales que la permiten, para poder determinar si la procedencia de la prisión preventiva oficiosa resulta válida.

Particularmente, el Poder Legislativo Federal debe ser cuidadoso en aquéllos casos en que la Constitución General de la República señala hipótesis en las que es constitucionalmente admisible la aplicación de dicha medida cautelar a manera de categoría, como ocurre en los ilícitos que atenten contra el libre desarrollo de la personalidad, contra la salud o que se consideren graves en

contra de la Seguridad Nacional, pues en esos casos la correspondencia del delito debe ser material o sustantiva.

C. Delitos fiscales como amenazas a la Seguridad de la Nación y el impacto adverso a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la libertad personal, a la presunción de inocencia y a la excepcionalidad de la prisión preventiva oficiosa.

El 8 de noviembre de esta anualidad, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron 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.

En cuanto a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, se adicionaron las fracciones VIII Bis y VIII Ter al artículo 2° para añadir como delitos que serán sancionados en esa materia a la defraudación fiscal y a la conducta consistente en la expedición, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, acotándolo exclusivamente cuando superen 3 veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación (7.8 millones de pesos, aproximadamente).

Asimismo, se reformó la fracción VIII del numeral antes mencionado, con la finalidad de prever la posibilidad de actualización del ilícito penal de delincuencia organizada por cuanto hace a la comisión del delito de contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 del Código Fiscal de la Federación.

Por otro lado, en la Ley de Seguridad Nacional se adicionó la fracción XIII a su artículo 5, para establecer que se considerarán como amenaza a la seguridad de la Nación los actos ilícitos en contra del fisco federal a los que refiere el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En congruencia, al referido código procedimental penal nacional le fue adicionado un párrafo séptimo, con tres fracciones, a su artículo 167, en el cual se incorporó la procedencia de la prisión preventiva oficiosa para los delitos de contrabando, defraudación fiscal y sus equiparables, así como para la conducta consistente en la expedición, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados. En el caso del primer ilícito, dicha medida resultará aplicable cuando se calificado, mientras que por los otros dos lo será cuando superen la cantidad aproximada de 7.8 millones de pesos.

Asimismo, en la aludida codificación penal adjetiva se estableció que no procederán los acuerdos reparatorios (artículo 187) ni la suspensión condicional del proceso (artículo 192) tratándose de las conductas aludidas en el párrafo anterior. Por otra parte, se reformó el numeral 256 para indicar que solo será procedente el criterio de oportunidad en el caso de que el imputado aporte información que coadyuve para la investigación y persecución del beneficiario final del mismo delito fiscal, quien será el obligado a reparar el daño.

Respecto al Código Fiscal de la Federación, el acto legislativo que nos ocupa derogó la fracción III del artículo 113, modificó el artículo 113 Bis, transformando el alcance del tipo penal relacionado con facturas apócrifas esto es, que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos simulados, aumentando las penas aplicables, y adicionando que se sancionará a quien permita o publique anuncios para la adquisición o enajenación de dichos comprobantes fiscales ficticios, teniendo conocimiento de ello, y estableciendo cierta regulación para la persecución de tales conductas.

Por último, en el Código Penal Federal se adicionó que podrán ser sancionadas en vía penal las personas morales por el delito aludido en el párrafo anterior, al insertarlo en el catálogo del artículo 11 Bis de esa legislación punitiva de orden federal.

A *prima facie*, llama la atención de esta Comisión Nacional que se adicionaron delitos fiscales en la legislación reformada como ilícitos cuya comisión se considera delincuencia organizada y, además, como amenazas a la seguridad

de la Nación, para de esta manera establecer la prisión preventiva de manera oficiosa en el Código Nacional de Procedimientos Penales, es decir, dos supuestos en los cuales la Constitución Federal permite la procedencia de dicha medida cautelar.

Ahora bien, después de un análisis sistemático a las diversas disposiciones reformadas y adicionadas, así como de los dictámenes de las mismas, emitidos por las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, se infiere que **el objeto de las modificaciones** fue precisamente **establecer como amenaza a la seguridad nacional** a ciertos actos ilícitos contra el fisco de la Federación e incluirlos en el **catálogo de delitos cometidos por delincuencia organizada, a efecto de que en todos esos casos proceda la prisión preventiva oficiosa.**

En este punto, resulta necesario reiterar que este Organismo Nacional considera fundamental que se sancionen tales delitos, pues coincide con el Congreso de la Unión en que dichas conductas resultan dañinas de manera importante para la hacienda pública, sin embargo, ello debe hacerse dentro de los límites permitidos por la Norma Suprema, respetando siempre los principios constitucionales y los derechos humanos de todas las personas.

En esta tesitura, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Congreso de la Unión fue más allá de lo que establece la Constitución Federal respecto a las competencias que de manera explícita le fueron otorgadas, específicamente en lo que respecta a la concepción de los delitos en perjuicio del *aerarium* como un riesgo a la seguridad de la Nación.

Lo anterior es así, en virtud de que, de manera artificiosa, el cuerpo legislativo federal incluyó a los ilícitos fiscales –que materialmente no afectan ni posibilitan la alteración de la Seguridad Nacional– calificándolos legalmente como tales con el único objetivo de hacer procedente la prisión preventiva de oficio en tales supuestos, aun cuando ello no fue intención del Poder Revisor de la Ley Fundamental, pues ésta permite la aplicación de esa medida cautelar en dichas hipótesis.

En las siguientes líneas se hace patente que **el Congreso General rebasó el contenido sustantivo específico de esa materia para establecer la procedencia de la medida cautelar en comento para delitos que la Norma Suprema no permite.**

Ello se traduce en una clara vulneración de los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la libertad personal, a la libertad deambulatoria y al principio de excepcionalidad de la prisión preventiva oficiosa.

Las bases y los supuestos en los cuales nuestra Norma Suprema permite la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, entre los que se incluyen a los delitos graves en contra de la seguridad de la Nación, se precisaron *supra*.

En este apartado se demostrará que el Congreso de la Unión rebasó el límite de sus atribuciones al legislar en esa materia.

Esta Institución Autónoma llega a tal conclusión, en virtud de que considera que el Congreso de la Unión estableció mediante la reforma impugnada al Código Nacional de Procedimientos Penales la procedencia de la prisión preventiva de manera obligatoria para determinados delitos fiscales, los cuales no se encuentran de manera expresa en la Norma Suprema.

Por esa razón, fue necesario que se incluyera en la Ley de Seguridad Nacional que tales conductas de índole tributario representan una amenaza para la seguridad de la nación, de forma que los logra subsumir dentro de este último concepto.

Así, el resultado obtenido de la reforma penal fiscal en comento fue la constitucionalización de la posibilidad de implementar la multicitada medida cautelar por delitos fiscales, bajo el entendido de que los mismos son considerados, a partir de una reforma legal ordinaria, como amenazas graves a la Seguridad Nacional.

En esta línea de ideas, este Organismo Nacional estima necesario realizar un análisis sobre si los delitos fiscales adicionados al artículo 167 del Código

Nacional de Procedimientos Penales realmente constituyen una amenaza a la seguridad nacional y, consecuentemente, se trata de ilícitos graves en esa materia, pues de lo contrario, el legislador ordinario federal habría rebasado el límite de sus atribuciones constitucionales en perjuicio de los derechos humanos y el sistema constitucional mexicano.

Como ya se precisó en apartados previos, el Congreso de la Unión está facultado para legislar respecto a la Seguridad Nacional, lo que incluye las hipótesis que considere como amenazas a la misma, sin embargo, dicha facultad no es irrestricta, pues no puede regular cuestiones que escapen al contenido material de la competencia que le fue otorgada, de lo contrario se dicha facultad sería ilimitada, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica.

Debemos recordar que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, consagrados en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundante son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, pues protegen que el gobernado no se encuentre en estado de indefensión o incertidumbre ante el actuar de la autoridad.

Por ello, estos mandatos constitucionales son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “*saber a qué atenderse*”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetara sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor

sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Es así que, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, toda vez que en un Estado Constitucional Democrático de Derecho, como lo es el nuestro, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite o bien que su actuación no se encuentre debidamente acotada a la competencia otorgada, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la Norma Suprema y las leyes le autoricen.

Por tanto, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de la norma y el cual no pueden rebasar, puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, como se precisó previamente, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que estos derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado, no sólo a acotar el contenido de las mismas y el actuar de la autoridad, sino también a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete.

Lo anterior, ya que en un Estado Democrático Constitucional de Derecho como el nuestro, todo el actuar de las autoridades –incluso las legislativas– debe tener sustento constitucional y garantizar que sus actuaciones generen certidumbre jurídica a los gobernados, de lo contrario se daría pauta a la arbitrariedad de los poderes.

En torno a todo lo antes mencionado, desde esta perspectiva, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se verán trasgredidos en los siguientes supuestos:

- a) **Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.**
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Como ya se precisó anteriormente, el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exige que todas las autoridades actúen dentro de su esfera de facultades establecidas en la Norma Fundamental, a efecto de que desempeñen sus funciones con sustento constitucional.

De lo contrario, cuando un poder actúa en contradicción con los alcances de la Norma Fundamental, afecta la esfera jurídica de los gobernados, ya que ninguna autoridad puede ejercer atribuciones que de manera que escape de lo previsto en la Constitución Federal ni puede conducir su actuación de una forma alejada a lo preceptuado por ésta.

En este sentido, la competencia constitucional sobre la materia de seguridad nacional dada al legislador federal no puede interpretarse de manera que termine

por desbordar sus límites y permita una expansión injustificada de facultades que devengan en arbitrariedades.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que cuando el Congreso de la Unión ejerce una competencia legislativa otorgada por el texto de la Norma Suprema, es necesario que la misma guarde una relación mínima con su materia, por lo cual debe verificarse si existe relación entre la medida legislativa tomada y el objeto material de la competencia.¹⁴

En el caso concreto, se considera que los ilícitos fiscales adicionados al artículo 167 de la codificación adjetiva penal nacional, a la que remite el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, no afectan materialmente a la seguridad de la nación ni posibilitan la alteración de la misma, por lo que el legislador artificiosamente los calificó legalmente como tales a efecto de que fuera procedente la prisión preventiva oficiosa en esos supuestos, aun cuando ello no fue intención del Poder Revisor de la Ley Fundamental.

En este orden de ideas, la competencia del Congreso General para legislar en materia de Seguridad Nacional no lo habilita para establecer cualquier hipótesis como una amenaza, pues todos los supuestos deben guardar relación material con la misma, pues dicha facultad si bien forma parte de su libertad configurativa debe encauzarse para no caer en la arbitrariedad.

Ello, ante la falta de delimitación de qué tipo de medidas son aquéllas realmente encaminadas a proteger la existencia de la Nación, su integralidad territorial o su independencia política contra el uso de la fuerza.

Por lo anterior, se considera que la hipótesis impugnada del artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, consistente en considerar amenazas a los "*actos ilícitos en contra del fisco federal*", no afecta de manera inmediata y directa la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, por lo cual no se puede calificar como un riesgo a la seguridad de la nación y, por lo tanto, no es dable que se

¹⁴ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, esta última promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de fecha 15 de noviembre de 2018, página 44, párrafo 135.

conciba como un delito grave en su contra, en aras de justificar la aplicación de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa.

Estimar lo contrario, llevaría a concluir que el legislador ordinario puede establecer de manera arbitraria cualquier hipótesis o supuesto como amenaza a la seguridad de la Nación, permitiendo la procedencia de la medida cautelar privativa de la libertad en muchos más casos de los que señala la Norma Suprema.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la Seguridad Nacional solo podrá ser invocada legítimamente si *“su propósito genuino y efecto demostrable es proteger la existencia del país contra el uso o la amenaza de la fuerza, proteger su integridad territorial contra el uso o la amenaza de la fuerza, proteger su capacidad de reaccionar al uso o la amenaza de la fuerza, o proteger la seguridad personal de los funcionarios gubernamentales principales”*.¹⁵

En este sentido, si bien los delitos fiscales de contrabando, defraudación, sus equiparables y la expedición, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados afectan gravemente a la hacienda pública, y la Seguridad Pública, ello no es suficiente para considerarlos como una amenaza a la Seguridad de la Nación, en virtud de que la comisión de los mismos de ninguna manera afecta la integralidad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano de forma directa e inmediata, como lo exige la propia legislación en la materia.

En este punto resulta necesario traer a colación que en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Justicia y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores respecto al 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

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 27/18, Caso 12.127. Vladimiro Roca Antunez y otros, Cuba, febrero 2018, párrafo 108. (Sobre Terrorismo y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr. 22 octubre 2002, Párr. 329, citando the *Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*, Principio 2(a).

Nacional de Procedimientos Penales, de fecha 14 de agosto de 2019, se señaló que de acuerdo con los resultados del estudio Evasión Global 2017, realizado por la Universidad de las Américas Puebla, los resultados muestran que los mayores niveles de evasión para los impuestos al Valor Agregado (IVA) y sobre la Renta (ISR) se presentaron durante la crisis financiera de 2008 con efectos hasta 2011, por lo que a partir del año 2012 hay una tendencia a la baja en las tasas de evasión, como se ilustra en la siguiente tabla:

TASA DE EVASIÓN POR TIPO DE IMPUESTO						
Año	Tasa de Evasión del IVA	Tasa de Evasión del ISR	Tasa de Evasión del IEPS	Tasa de Evasión de IGIE	Evasión Total	Porcentaje de la Evasión Total con respecto al PIB
2005	33.6	49.4	14.7		41.9	5.2
2006	27.7	44.7	14.3		36.7	4.5
2007	30.4	39.3	13.1		34.7	4.2
2008	24.9	41.7	12.9		34.0	4.2
2009	32.2	47.5	11.5		40.4	5.2
2010	27.9	44.8	15.6		37.1	5.1
2011	31.9	39.8	21.1		35.9	4.9
2012	31.2	40.2	21.0		33.6	4.6
2013	29.1	38.0	19.6		33.6	4.6
2014	21.7	38.0	13.3		30.3	4.3
2015	19.4	25.8	8.8		22.4	3.2
2016	16.4	19.2	4.7	10.9	16.1	2.6

De lo anterior se puede afirmar que la evasión fiscal ha ido a la baja, pues en 2005 ascendía a un 41.9 por ciento del total de lo evadido, mientras que ello implicaba un impacto al 5.2 del Producto Interno Bruto (PIB) en contraste con el año 2016, cuando la evasión fue del 16.1 por ciento, traduciéndose en el 2.6 del PIB.

En este sentido, si bien se coincide en que los delitos fiscales en comento afectan las finanzas públicas, ello no significa que se desestabilice al Estado o se ponga en riesgo su permanencia o integridad.

Lo anterior es así en virtud de que, afirmar categóricamente que la comisión de delitos ordinarios representa un grave peligro a la Seguridad Nacional, abriría la puerta para calificar como amenazas a cualquier ilícito.

Esta Comisión Nacional estima que los delitos a los que remite la norma impugnada de ninguna manera representan una amenaza a la seguridad de la Nación, por lo que el Congreso de la Unión estableció dicho supuesto sin que guarde relación con el objeto material al que se refiere su competencia para legislar sobre Seguridad Nacional.

Debe insistirse en que el objeto de la reforma impugnada fue incorporar el concepto de “*actos ilícitos en contra del fisco federal*” dentro del diverso de amenazas a la Seguridad Nacional para que se pudiera decretar la prisión preventiva de manera oficiosa.

Es decir, el Congreso Federal de manera artificiosa calificó que ciertos delitos fiscales constituían afectaciones a la seguridad de la Nación, para que de manera “legal” fuera posible establecer oficiosamente la medida cautelar privativa de la libertad, cuando en la realidad no existe una amenaza en esa materia.

Lo anterior constituye una simulación o elusión al contenido del texto constitucional para permitir la procedencia de la prisión preventiva oficiosa tratándose de supuestos que la Norma Suprema no prevé, pues los ilícitos fiscales que nos ocupan –como ya se estableció– no alteran la Seguridad de la Nación.

En este sentido, además de que resulta patente que el Congreso rebasó los límites de su competencia para legislar en materia de Seguridad Nacional, también fue más allá de los supuestos constitucionales por los cuales puede establecer la procedencia de la multirreferida medida cautelar.

Debemos recordar que el uso indiscriminado de la prisión preventiva oficiosa fue una de las cosas que se buscó erradicar con el nuevo sistema penal acusatorio, dejando atrás las viejas usanzas del inquisitivo, por lo que cada vez que se

amplía el catálogo de delitos por los cuales procede esta medida cautelar implica un retroceso en la protección al derecho humano a la libertad personal y al principio de presunción de inocencia, poniendo en evidencia que aún existe un camino muy largo por recorrer por parte de nuestras instituciones de procuración y administración de justicia, para llegar a la profesionalización de las mismas para que tengan la capacidad de afrontar tales retos.

Finalmente, no se puede dejar de mencionar que, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 19 constitucional y el Código Nacional de Procedimientos Penales¹⁶, la prisión preventiva puede ser solicitada al juzgador por el Ministerio Público cuando justifique que otras medidas cautelares no son 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.

En este sentido, el representante social tiene a su alcance las medidas necesarias para garantizar el éxito de su investigación y que las personas que resulten culpables cumplan con la pena que se les imponga, por lo cual el legislador debe cuidar que la medida cautelar en comento, cuando se trate de su modalidad oficiosa, sea usada verdaderamente de manera excepcional, pues no es constitucionalmente admisible establecerla para el supuesto que previó el Congreso General.

Asimismo, es menester traer a colación que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentó un *Informe sobre Medidas para Reducir la Prisión Preventiva*, el cual señala que a pesar de que muchos Estados han adoptado medidas que representan un avance en los procedimientos para decretar la procedencia de la medida, también se deja en evidencia que existe una tendencia de realizar reformas con la finalidad de incluir en la legislación interna de los Estados elementos que desnaturalizan la excepcionalidad de la misma,

¹⁶ “**Artículo 167.** Causas de procedencia

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario 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, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.(...)”

como medio para combatir los altos niveles de inseguridad por los que atraviesan esos Estados, tales como:

- “incremento de la duración de la prisión preventiva;”
- “la ampliación de procedencia de la prisión preventiva más allá de su lógica cautelar, y”
- “el establecimiento de un catálogo de delitos no excarcelables y de mayores restricciones a los mecanismos procesales de excarcelación”.¹⁷

El informe en comento, destaca el hecho de que la medida es por sí sola inconvencional, por tanto, una aplicabilidad oficiosa, resulta mayormente trasgresora de derechos humanos, como los de libertad personal, libertad de tránsito, al debido proceso legal, a la seguridad jurídica, a la presunción de inocencia, así como a los principios de excepcionalidad de la prisión preventiva y pro persona, como acontece en el caso que nos ocupa.

De acuerdo al contenido de dicho informe, la prisión preventiva resulta una medida incompatible con el derecho de presunción de inocencia, reconocido como rector del nuevo sistema de justicia penal en nuestro Estado; asimismo, estima que la medida debe aplicarse de conformidad con tres criterios fundamentales:

1. La legalidad.
2. La necesidad.
3. La excepcionalidad.

Además, la Comisión Interamericana observó que el Código Nacional de Procedimientos Penales de México incluye una amplia lista de delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa¹⁸, no obstante que, en su *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas* de 2013, recomendó a los Estados

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, 3 de julio de 2017, página 14. Consultable en la siguiente liga: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PrisionPreventiva.pdf>

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, 3 de julio de 2017, página 65. Consultable en la siguiente liga: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PrisionPreventiva.pdf>

derogar toda disposición que ordene la aplicación obligatoria de la prisión preventiva por el tipo de delito.¹⁹

En esa tesitura, la citada comisión estimó que el abuso de la prisión preventiva, representa uno de los problemas más graves que enfrentan los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos, toda vez que da cuenta del fracaso del sistema de impartición de justicia que repercute en la vida democrática del mismo al atentar contra el principio de presunción de inocencia.²⁰

Asimismo, se evidencia el fallo del sistema democrático al privilegiarse la aplicación de medidas restrictivas de derechos humanos como medios para atacar problemas de seguridad pública, anteponiendo la restricción de la libertad de las personas a la creación de políticas y mecanismos tendentes a asegurar un estado social de derecho.

Por todo lo anterior, se concluye que el Congreso de la Unión reformó la Ley de Seguridad Nacional y el Código Nacional de Procedimientos Penales con el objeto de considerar determinados delitos fiscales –en ciertas condiciones– como amenazas a la seguridad de la Nación, sin que realmente lo constituyan, para que proceda la medida cautelar en comento, no obstante que la Norma Suprema no la prevé expresamente para esos supuestos.

Es así que el Congreso de la Unión ejerció una competencia legislativa en materia de Seguridad Nacional, otorgada por la Constitución General, sin que la medida tomada guarde relación con esa materia.

Por lo anterior, las disposiciones impugnadas rompen con el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva oficiosa, toda vez que permite la procedencia de la medida cautelar para supuestos –delitos fiscales como amenazas a la Seguridad Nacional– que la Norma Suprema no señala.

¹⁹ *Ibidem* página 126.

²⁰ *Ibidem.*, página 119.

Admitir lo contrario, llevaría a colegir que el legislador ordinario puede establecer de manera discrecional y arbitraria cualquier hipótesis o supuesto como amenaza a la seguridad de la Nación, permitiendo la procedencia de la medida cautelar privativa de la libertad en muchos más casos de los que se permite en la Ley Fundamental.

Por todo lo anterior, es que se estima que el artículo 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales en relación con el diverso 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, establecen un sistema atentatorio al régimen de implementación de la prisión preventiva de oficio, por lo que trasgrede los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la libertad personal, a la libertad de tránsito, al debido proceso legal y a la presunción de inocencia, así como al principio de excepcionalidad de la prisión preventiva oficiosa, por lo cual debe declararse su invalidez.

SEGUNDO. El artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación tipifica el delito consistente en expedir, enajenar, comprar o adquirir comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

Sin embargo, dichas conductas no afectan ni lesionan de ninguna forma el bien jurídico tutelado, pues la descripción típica del delito no señala la intención dolosa ni el resultado material consistente en causar perjuicio a la hacienda pública o el hecho de que se omita el pago de alguna contribución con motivo del uso de dichos comprobantes para efectos fiscales, aunado a que se sanciona con penas desproporcionadas y excesivas.

Por lo anterior, se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de presunción de inocencia, legalidad en su vertiente de taxatividad, mínima intervención en materia penal (ultima ratio) y proporcionalidad de las penas.

En el presente concepto de invalidez se argumenta la incompatibilidad con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos del

artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, precepto que a la letra dispone lo siguiente:

“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.*

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 público en ejercicio de sus funciones, será destituido del empleo e inhabilitado de uno a diez años para desempeñar cargo o comisión públicos, en adición a la agravante señalada en el artículo 97 de este Código.

Se requerirá querrela por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 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.”

De la literalidad de la norma antepuesta se desprende lo siguiente:

- Se considera delito la comisión de las siguientes conductas:

- Expedición.
- Enajenación.
- Compra.
- Adquisición.

De comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

- A la persona que realice cualquiera de las cuatro conductas mencionadas, por sí misma o mediante un tercero, se le aplicará la sanción penal privativa de la libertad por un lapso de 2 a 9 años.

- La misma pena se impondrá a quien dolosamente permita o publique anuncios para la enajenación o adquisición de comprobantes fiscales con las características señaladas en el primero punto, por cualquier medio.
- Señala que, además de la sanción antes mencionada, se impondrá la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar algún otro al servidor público en funciones que cometa esas conductas, en adición a la agravante que se indica en el numeral 97 del código tributario federal.²¹
- Exige la formulación de la querrela correspondiente por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como requisito de procedibilidad para la persecución del delito en análisis.
- Establece la posibilidad de la persecución penal de este delito de manera simultánea al diverso de operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal.²²

²¹ “**Artículo 97.-** Si un funcionario o empleado público comete o en cualquier forma participa en la comisión de un delito fiscal, la pena aplicable por el delito que resulte se aumentará de tres a seis años de prisión.”

²² “**Artículo 400 Bis.** Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que, por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas:

I. Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, o

II. Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.

Para efectos de este Capítulo, se entenderá que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

En caso de conductas previstas en este Capítulo, en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de alguno de los delitos referidos en este Capítulo, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de

En esa línea de ideas, a efecto de estar en posibilidad de exponer los argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad aducida, enseguida se realiza el examen de la conducta delictuosa en comento a la luz de los elementos de la teoría del Derecho Penal.

Tipo Penal.

i. Elementos objetivos:

Conducta: Es un delito de acción, pues los verbos rectores son “expedir, enajenar, comprar o adquirir” comprobantes fiscales apócrifos.

Resultado: No exige un resultado, pues resulta innecesario que se acredite un daño, por lo que es de calificarse como un delito de peligro.

Sujeto activo: Cualquier persona, la conducta el tipo penal no requiere una calidad específica.

En caso de que sea perpetrado por servidores públicos en funciones, prevé agravantes y penas adicionales.

Sujeto pasivo: La Federación, considerando que el artículo 92 del Código Fiscal Federal,²³ en todos los delitos fiscales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene el carácter de víctima u ofendido.

Objeto material: Comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

comprobación que le confieren las leyes y denunciar los hechos que probablemente puedan constituir dichos ilícitos.”

²³ “**Artículo 92.-** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá el carácter de víctima u ofendida en los procedimientos penales y juicios relacionados con delitos previstos en este Código. Los abogados hacendarios podrán actuar como asesores jurídicos dentro de dichos procedimientos. (...)”

Bien jurídico tutelado: La recaudación tributaria para la hacienda pública federal.

Medios de comisión:

- En la conducta prevista en el primer párrafo del artículo, puede cometerse por cualquier medio.
- El acto reprochable indicado en el segundo párrafo exige la comisión mediante anuncios, a través de cualquier medio de comunicación.

Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión: No se advierten en el tipo.

ii. Elementos normativos de valoración:

Cultural: “Operaciones falsas” y “anuncios”.

Legal: “Comprobante fiscal”, “operaciones inexistentes” y “actos jurídicos simulados”.

Científica: No se advierten en el tipo.

iii. Elementos subjetivos:

- La conducta prevista en el primer párrafo del artículo permite que el delito sea doloso o culposo.
- La diversa conducta establecida en el segundo párrafo de la disposición exige la comisión dolosa del delito.

Penalidad.

- Pena de 2 a 9 años de prisión.
- En caso de ser servidor público en funciones, se destituye del cargo e inhabilita para el desempeño de otra función pública por el plazo de 1 a 10 años, en adición a la agravante consistente en el aumento de la pena de prisión de 3 a 6 años.

Derivado del análisis anterior, este Organismo Nacional considera que dicho artículo resulta inconstitucional al transgredir el derecho de seguridad jurídica y de los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad penal, mínima intervención del derecho penal (última ratio), presunción de inocencia y de proporcionalidad de las penas.

A efecto de sustentar lo anterior, el presente concepto de invalidez se dividirá en diversos apartados.

En el primero de ellos, se desarrollarán los parámetros constitucionales del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad penal, derivado del mandato de exacta aplicación de la ley en ese ámbito. Posteriormente, en el siguiente apartado se expondrá el contenido del principio de mínima intervención en la materia punitiva o última ratio.

Dentro del tercer apartado se expresarán diversas consideraciones en torno al principio de presunción de inocencia. Finalmente, en la cuarta y última sección se expresarán los argumentos tendentes a demostrar las razones por las cuales se considera que la norma vulnera los derechos fundamentales antes mencionados, culminando con una comparación con el sistema de penalidad fiscal previsto en el código tributario federal, a efecto de evidenciar que la graduación de penas que se incorporó en la norma controvertida resulta contraria al principio de proporcionalidad de las penas.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

En principio, es necesario destacar que la política criminal es un pilar importante del Estado para lograr una convivencia armónica en la sociedad. Las personas que cometen delitos deben ser juzgadas conforme a derecho y, acorde a la gravedad de sus conductas, deben ser sancionadas de forma ejemplar. Sin embargo, las sanciones que se impongan a quienes cometen delitos, deben respetar plenamente los derechos fundamentales.

Para ello, el creador de las normas debe ser de tal manera cuidadoso que al diseñarlas respete los diversos derechos que pudieran estar implicados ante la toma de decisiones de política punitiva. En materia penal, uno de los derechos que se tornan de gran relevancia es el de seguridad jurídica, cuyo núcleo esencial exige dotar de certidumbre a las personas respecto de las consecuencias jurídicas que derivan de las conductas que llevan a cabo.

Al respecto, conviene precisar que los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad, como ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano.

En virtud de éstos, por un lado, se constriñe a las autoridades a conducir su actuar de conformidad con lo expresamente señalado en las leyes y, por otro, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podría acarrear su comportamiento y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

En particular, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal, al establecer que 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.

Este derecho no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que su mandato es extensivo al creador de la norma.

En ese sentido, dicha obligación constitucional en materia penal del legislador se traduce en una exigencia de racionalidad lingüística, la cual es conocida precisamente como principio de taxatividad, en tanto que tiene el deber de establecer normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable.

Esta máxima constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho. Se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales.

En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas punitivas describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.²⁴

Es decir, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito. Así, para determinar la tipicidad y penalidad de una conducta, el Poder Legislativo debe tener en cuenta como derivación del principio de legalidad el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto u unívoco en la labor de tipificación de la ley.

Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación por parte de los operadores jurídicos. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica, así como de su consecuencia,

²⁴ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día siete de julio de dos mil quince, al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2014.

sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.²⁵

Es así que el principio de taxatividad exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos. En otras palabras, el derecho de todas las personas a la seguridad jurídica y a la protección de sus derechos se erige paralelamente como la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden dicha seguridad jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos.

No obstante, es criterio reiterado de esa Suprema Corte que el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa, sin embargo, obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan con suficiente precisión las conductas que están prohibidas y las que sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.²⁶

²⁵ Sirve de sustento la tesis de jurisprudencia de clave 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Corte Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 1, julio de 2014, Décima Época, Materia Constitucional, página 131, del rubro siguiente: **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”**.

²⁶ Jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, p. 802 del rubro: y textos **“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables. Asimismo, esta Primera Sala ha reconocido que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa. Es por eso que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz que requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual. En este sentido, puede esclarecerse una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición**

Como ese Alto Tribunal ha resuelto en diversas ocasiones, resultan inconstitucionales las normas penales que contienen una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica. La certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho, se insiste, son los valores inherentes al principio de taxatividad.

Tomando en consideración lo anterior, si bien la configuración de la norma debe ser de tal forma que sea inteligible para las personas, es importante enfatizar que el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión atiende únicamente al texto de la ley, sino que se puede acudir a (i) elementos gramaticales, (ii) ejercicios de contraste entre dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma u otra disposición normativa, incluso (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas y (iv) a sus posibles destinatarios.²⁷

Ahora bien, cabe apuntar que del principio de legalidad deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna –fundamentalmente– 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.

normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones. Ahora bien, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

²⁷ Tesis de jurisprudencia de clave 1a./J. 54/2014, de la Primera Sala de ese Máximo Tribunal, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, p. 131, del rubro: “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**”

La tipicidad es un presupuesto indispensable para acreditar el injusto penal 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.

Lo anterior, implica que **la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir con suficiencia las conductas que se señalen como merecedoras de sanción penal incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos**, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, **la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.**

B. Vulneración al principio de última ratio o mínima intervención en materia penal.

Una vez expuesto lo relativo al principio de taxatividad, como vertiente del principio de legalidad en materia penal y como forma de garantizar la certidumbre jurídica de las personas en los Estados Unidos Mexicanos, en este apartado abordaremos lo concerniente a la última ratio en la facultad del Estado a castigar conductas por la vía criminal.

El Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza pública, el cual, para su adecuada aplicación, necesariamente debe regularse a través de principios, reglas y normas que limiten su actuar para que no se incurra en arbitrariedades en perjuicio de los gobernados.

Así, el *ius puniendi* proveniente del imperio del poder público se encuentra determinado por principios de importancia fundamental que constituyen límites a la potestad punitiva del Estado.

Lo anterior se debe a que la intervención estatal en el ámbito penal implica una intromisión en la esfera de derechos de las personas, la cual únicamente encontrará justificación y razonabilidad en la medida en que sea estrictamente indispensable para lograr los objetivos de orden y bienestar social, sin que dicha

intromisión que goza de la cualidad de ser “necesaria” se torne autoritaria y, consecuentemente, arbitraria.²⁸

En esa consideración, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que el principio de mínima intervención se basa en lo siguiente:²⁹

- El Estado tiene otras alternativas de protección menos restrictivas que la aplicación de una sanción penal.
- Deben examinarse las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo perseguido.
- Debe precisarse la mayor o menor lesividad de dichas medidas.

Lo anterior, debido a que el Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita.³⁰ Por tanto, el Estado sólo podrá ejercer su poder punitivo cuando pueda justificar la necesidad de hacerlo, ya sea para mantener el orden democrático o social y para protegerlo cuando ello no sea así.³¹

En ese sentido, ese Tribunal Constitucional ha sostenido que *“el derecho penal es considerado como la última ratio del sistema democrático, puesto que tiene como finalidad la protección de los bienes jurídicos más importantes que posee todo individuo y, siempre que, la tutela de éstos no hubiera podido alcanzarse a*

²⁸ Véase la sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 1380/2015, en sesión del 23 de noviembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 79.

²⁹ Véanse Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Usón Ramírez vs Venezuela (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 20 de noviembre de 2009 y Caso Kimel vs Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 02 de mayo de 2008.

³⁰ Véanse los casos: Ricardo Canes vs Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 31 de agosto de 2004, párr. 104; Kimel vs Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 02 de mayo de 2008, párr. 76.

³¹ Véanse las sentencias de la Primera Sala, al resolver los amparos en revisión 1380/2015, en sesión del 23 de noviembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 79, y 400/2016, en sesión de 11 de enero de 2017, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo De Larrea.

*través de otras áreas del derecho, tales como conflictos civiles, laborales o de carácter administrativo. En otros términos, el Estado sólo podrá acudir al derecho penal cuando la violación a un derecho sea reparable fácilmente y, por ende, la sanción o castigo que al efecto proceda sea la menos grave posible.*³²

Bajo esas premisas que sostuvo la Primera Sala de esa Suprema Corte, es dable afirmar que el derecho penal reviste un carácter subsidiario, pues **la misma constituye una rama independiente del derecho a la que se acude cuando no existe otra opción o remedio menos gravoso para la protección del Estado democrático y del bienestar social.**³³

En similares términos se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual, como ya se mencionó, ha considerado que el derecho penal es restrictivo y severo, al establecer responsabilidades por la comisión de conductas antijurídicas, particularmente porque permite que se impongan penas privativas de libertad, motivos por los que su uso debe responder al principio de intervención mínima, en razón de la naturaleza del derecho penal como última ratio, lo que significa que debe **emplearse en la medida estrictamente necesaria para proteger bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado.**³⁴

De lo anterior se desprende que el principio de subsidiariedad o mínima intervención y *de última ratio* significa que **sólo debe recurrirse al derecho penal cuando otros controles menos gravosos o lesivos existen dentro del sistema jurídico** y cuando hayan fallado todos los demás controles existentes.

Una vez explicado los principios ya mencionados, así como sus dimensiones, conviene analizar si el precepto controvertido es acorde con el principio de última ratio, el cual implica que **la intervención punitiva del Estado debe ejercerse**

³² *Ídem.*

³³ *Ídem.*

³⁴ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Usón Ramírez vs Venezuela (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 20 de noviembre de 2009, párr. 73.

de forma excepcional, es decir, solo cuando otras medidas no son suficientes.

C. Principio de presunción de inocencia.

En esta sección nos ocuparemos de abordar en general los extremos de protección del principio de presunción de inocencia.

El principio de en mención se encuentra reconocido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Norma Suprema, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 11.1, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su numeral 8.2, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.

La Primera Sala de ese Máximo Tribunal ha establecido que *“(...) el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza. Asimismo, es necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado (...).”*³⁵

Al respecto, la mencionada Sala ha establecido que inclusive la persona detenida y por ende parte de un proceso penal debe tener el derecho a ser tratado como inocente durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie.

³⁵ Tesis aislada de clave 1ª. CLXXVII/2013 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo I, página 564, del rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.”**

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la presunción de inocencia es un derecho y un principio universal por virtud del cual toda persona acusada de la comisión de un delito sea considerada como inocente en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva.³⁶

En ese sentido, las razones ontológicas propias de este principio, consisten fundamentalmente en garantizar que toda persona inocente no sea condenada sin que existan pruebas suficientes que destruyan esa presunción, demostrando fehacientemente su culpabilidad y justifiquen una sentencia de condena en su contra.³⁷

En función de lo anterior, como parte del alcance del principio de presunción de inocencia, entendido dentro de la materia procesal penal, impone la obligación de arrojar la carga de la prueba a la parte acusadora, de manera que se garantice la protección de otros derechos fundamentales como la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre.³⁸

En el mismo sentido que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, que el principio de presunción de inocencia implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa, por lo que la carga de la prueba está a cargo de quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado.³⁹

³⁶ Consideraciones que sustentan la ejecutoria del amparo en revisión 1293/2000, resuelto por el Pleno del Alto Tribunal por unanimidad de votos, de cual derivó la tesis aislada de clave P.XXXV/2002, cuyo rubro dice: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”**

³⁷ *Idem.*

³⁸ Tesis aislada 2a. XXXV/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, tesis, página 1186, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**

³⁹ Véase la tesis aislada de clave 1ª. CLXXVIII/2013 (10a.), de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, mayo de 2013, Tomo I, página 565, del rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DERECHO A**

Asimismo, el citado Tribunal Regional, al resolver el caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, estimó “(...) *que en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada. (...)*”.⁴⁰

Ahora bien, la obligación del Estado consistente en presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, se extiende también a situaciones extraprocesales.

Así, el derecho o principio de presunción de inocencia no sólo se desarrolla dentro del ámbito procesal oponible a los órganos del Estado encargados de realizar las tareas jurisdiccionales, sino también exige que el Estado no condene o emita juicio ante la sociedad a una persona hasta en tanto no se acredite su responsabilidad penal.⁴¹

En este entendido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha extendido el ámbito de protección de la presunción de inocencia no sólo en cuestión de procedimientos penales, sino a otras materias, particularmente la que corresponde al derecho administrativo sancionador.⁴²

De esta manera, dicho principio constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe no sólo en hechos de carácter delictivo, sino también en otro tipo de infracciones o situaciones, **por lo que este derecho**

LA INFORMACIÓN. SU RELACIÓN CON LA EXPOSICIÓN DE DETENIDOS ANTE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.”

⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, Sentencia (Fondo) del 12 de noviembre de 1997, Serie C No. 35, párrafo 77.

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del 25 de marzo de 2017, Serie C No. 334, párrafo 190.

⁴² Tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, pág. 41, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o Modulaciones.”**

también conlleva que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos en cualquier materia.⁴³

D. Inconstitucionalidad del artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación.

Una vez que se expusieron todas las consideraciones anteriores, en esta sección se argumentará la inconstitucionalidad del artículo 113 Bis de la codificación tributaria federal, al ser contraria a los derechos y principios antes mencionados.

Como se dijo anteriormente, este Organismo Nacional estima que la descripción típica contenida en dicho precepto resulta violatoria del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, así como los diversos de mínima intervención en materia penal y de presunción de inocencia.

Asimismo, se considera que la forma en que se encuentra configurada la disposición controvertida dentro del sistema normativo que se encuentra inserta, transgrede la máxima constitucional de proporcionalidad de las penas.

Por una cuestión metodológica, los dos vicios de constitucionalidad expresados serán desarrollados en dos subapartados.

i. Transgresiones relacionadas con los principios de taxatividad, última ratio y presunción de inocencia.

En primer término, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte que la norma reclamada no cumple con el mandato de tipicidad o taxatividad que se esbozó en el apartado A del presente concepto de invalidez.

En efecto, como se dijo en esa sección, la vertiente de la máxima de exacta aplicación de la ley en materia penal, así como la prohibición de la imposición de penas por analogía o mayoría de razón, que deriva del artículo 14 de la Norma

⁴³ Véase la tesis aislada 2a. XXXV/2007 de la Segunda Sala de ese Tribunal Constitucional anteriormente citada.

Fundamental, exige que las normas generales de índole criminal sean diseñadas de forma tal que doten de certeza jurídica a las personas.

Así, es necesario que los órganos legislativos emitan normas que tipifiquen los delitos y establezcan sus correspondientes penas de manera clara, precisa y determinada, de forma que no haya lugar a dudas respecto de la conducta que se considera prohibida o susceptible de reproche social y sus consecuencias jurídicas.

Para tal efecto, deben describirse con suficiencia las conductas que ameriten la imposición de una pena, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar ambigüedad que afecte su eventual aplicación en desmedro de la certidumbre de las personas.

Sin embargo, la norma carece de una descripción típica suficiente, pues no incluye todos los elementos necesarios para que la norma sea interpretada y, consecuentemente, aplicada de forma unívoca, por lo que se estima que no cumple con el mandato de taxatividad que se exige a las leyes.

En efecto, el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, en su primer párrafo, como se analizó en el proemio del presente concepto de invalidez, señala que será sancionado con pena de prisión de 3 a 9 años la persona que expida, enajene, compre o adquiera comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

Sin embargo, esta Institución Nacional considera que el legislador ordinario federal debió señalar los elementos consistentes en el: el elemento subjetivo doloso, para considerar que se actualiza la conducta, así como la finalidad de la conducta.

Si bien los conceptos de enajenación y compra, acorde a lo dispuesto en el Código Civil Federal de aplicación supletoria a la codificación fiscal, conllevan implícitamente actos volitivos que exigen actuación dolosa por parte del sujeto

activo, ello no acaece necesariamente con los verbos rectores “expedir” ni “adquirir” que contiene el tipo penal en cuestión.

Efectivamente, la falta de previsión expresa en la norma combatida trasciende a la imprecisión y ambigüedad de la norma, ante la posibilidad de interpretar de formas diversas la disposición, pues en ciertos casos pudiera aplicarse la sanción penal por actos cometidos sin intencionalidad del agente, mientras que en otros podría dar lugar al reproche de conductas únicamente dolosas.

Asimismo, la norma tildada de inconstitucional carece del elemento de resultado material, pues sanciona a las personas por el simple hecho de expedir, enajenar, comprar o adquirir comprobantes fiscales apócrifos o ficticios, sin precisar que esas conductas deben tener como resultado un perjuicio a la hacienda pública o implicar la omisión del pago de contribuciones, con lo cual también causa incertidumbre jurídica a las personas que se encuentran bajo el imperio de la ley.

En efecto, la actualización de las conductas en comento, por sí mismas, no dañan en lo absoluto el bien jurídico que se pretende tutelar, consistente en la hacienda pública. Para ello, los sujetos activos tendrían que utilizar los comprobantes fiscales referidos para omitir el pago de responsabilidades contributivas. Consecuencia que la norma no precisa en su configuración típica.

Por ello, se considera que el precepto controvertido, en el primer párrafo, transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, toda vez que el Congreso de la Unión fue omiso en señalar los elementos típicos antes mencionados, dando apertura a la arbitrariedad del juzgador al momento de operar la norma en el caso concreto, lo cual se encuentra prohibido constitucionalmente.

En adición a lo anterior, para este Organismo Nacional resulta claro que la norma controvertida resulta contraria al principio de mínima intervención en materia penal o última ratio, toda vez que sanciona conductas que pueden ser combatidas o corregidas por medios menos lesivos, aunado a que el impacto de las mismas en la sociedad o en perjuicio del bien jurídico que se pretende proteger no es de tal magnitud que amerite su inclusión en la ley penal.

Como se indicó con anterioridad, uno de los verbos rectores que contiene la descripción típica consiste en “expedir” comprobantes fiscales que amporen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados. Sin embargo, el Congreso General no consideró que puede haber casos en los cuales un contribuyente pudiera llegar a expedir esos comprobantes sin la intencionalidad de cometer un perjuicio al fisco federal.

En efecto, de conformidad con el andamiaje jurídico que se prevé en el Código Fiscal Federal desde la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2019 instituyó un régimen de administración tributaria que migró a la implementación de los medios electrónicos para facilitar la recaudación, así como para establecer una relación de cooperación entre los causantes y las autoridades administrativas encargadas de la exacción de contribuciones.

Ello exige que las personas emitan comprobantes fiscales digitales por internet a efecto de otorgar efectos tributarios a las operaciones que realizan día con día, y poder acreditar ante la autoridad fiscal las deducciones y el acreditamiento de impuestos que correspondan.

Esta situación puede implicar que por error o incluso por alguna falla tecnológica de los sistemas que se utilizan para la emisión de facturas, pueda llegarse a expedir un comprobante fiscal que no se sustente en la materialidad o realidad de una operación, aun cuando el contribuyente no haya tenido la intención de hacerlo en perjuicio de la hacienda pública.

Por lo tanto, la forma en que se diseñó la norma permite que se imponga la pena privativa de libertad a estas personas, aun cuando las personas desconozcan y por tanto no tengan la voluntad de emitir comprobantes fiscales que no atendieran a su realidad comercial.

Además, esta Comisión Nacional advierte que la configuración de la norma es de tal forma deficiente que desconoce otros derechos y situaciones jurídicas que se prevén en las normas tributarias, pues en caso de que pudiera haberse

expedido o recibido algún comprobante fiscal que no corresponda con la materialidad o realidad de la operación, el propio Código Fiscal de la Federación prevé la posibilidad de que el mismo sea cancelado, tal como lo establece el artículo 29-A, penúltimo y último párrafos, de dicho cuerpo legal,⁴⁴ así como el derecho de los contribuyentes a corregir su situación fiscal, de conformidad con el artículo 2º, fracción XIII, de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.⁴⁵

Lo anterior cobra relevancia, en razón de que aun cuando los contribuyentes, en un momento posterior a la expedición o recepción de comprobantes fiscales que no atiendan a la materialidad real de las operaciones, los cancelen u opten por corregir su situación fiscal conforme a la regulación tributaria respectiva, su conducta se subsumirá dentro del tipo penal, por lo que serán sancionados.

Es decir, la norma penal resulta sobreinclusiva en virtud de que sanciona conductas que no van encaminadas a causar un perjuicio a la hacienda pública, sino que por el contrario, pueden derivar de un error o cuestiones ajenas a la voluntad del agente.

Máxime que, como se dijo con anterioridad, la disposición normativa no exige que con la emisión o recepción de los comprobantes fiscales indicados en el precepto se dé algún efecto fiscal o se cause daño alguno a la hacienda pública federal, por lo que es evidente la desproporción del impacto jurídico que tiene el precepto frente a los derechos de las personas, cuestión que puede ser atendida de formas menos lesivas.

Por ejemplo, la codificación tributaria federal prevé diversas sanciones de índole administrativa que, siendo menos lesivas, pretenden encausar la conducción

⁴⁴ “**Artículo 29-A.** (...)”

Los comprobantes fiscales digitales por Internet sólo podrán cancelarse cuando la persona a favor de quien se expidan acepte su cancelación.

El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, establecerá la forma y los medios en los que se deberá manifestar dicha aceptación.”

⁴⁵ “**Artículo 2o.** Son derechos generales de los contribuyentes los siguientes:

(...)

XIII. Derecho a corregir su situación fiscal con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación que lleven a cabo las autoridades fiscales.

(...).”

correcta de los contribuyentes en materia de comprobantes fiscales, como se aprecia en los siguientes artículos:

“Artículo 81.- Son infracciones relacionadas con la obligación de pago de las contribuciones; de presentación de declaraciones, solicitudes, documentación, avisos, información o expedición de constancias, y del ingreso de información a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria:

(...)

XLIII. No cumplir con las especificaciones tecnológicas determinadas por el Servicio de Administración Tributaria, a que se refiere el artículo 29, fracción VI de este Código al enviar comprobantes fiscales digitales por Internet a dicho órgano administrativo desconcentrado.”

“Artículo 82.- A quien cometa las infracciones relacionadas con la obligación de presentar declaraciones, solicitudes, documentación, avisos o información; con la expedición de comprobantes fiscales digitales por Internet o de constancias y con el ingreso de información a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria a que se refiere el artículo 81 de este Código, se impondrán las siguientes multas:

(...)

XL. De \$1.00 a \$10.00 a la establecida en la fracción XLIII, por cada comprobante fiscal digital por Internet enviado que contenga información que no cumple con las especificaciones tecnológicas determinadas por el Servicio de Administración Tributaria.”

“Artículo 83.- Son infracciones relacionadas con la obligación de llevar contabilidad, siempre que sean descubiertas en el ejercicio de las facultades de comprobación o de las facultades previstas en el artículo 22 de este Código, las siguientes:

(...)

VII. No expedir, no entregar o no poner a disposición de los clientes los comprobantes fiscales digitales por Internet de sus actividades cuando las disposiciones fiscales lo establezcan, o expedirlos sin que cumplan los requisitos señalados en este Código, en su Reglamento o en las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria; no entregar o no poner a disposición la representación impresa de dichos comprobantes, cuando ésta le sea solicitada por sus clientes, así como no expedir los comprobantes fiscales digitales por Internet que amparen las operaciones realizadas con el público en general, o bien, no ponerlos a disposición de las autoridades fiscales cuando éstas los requieran.

(...)

IX. Expedir comprobantes fiscales digitales por Internet asentando la clave del registro federal de contribuyentes de persona distinta a la que adquiere el bien o el servicio o a la que contrate el uso o goce temporal de bienes.

(...)

XI. Expedir comprobantes fiscales digitales por Internet que señalen corresponder a donativos deducibles sin contar con la autorización para recibir donativos deducibles a que se refieren los artículos 79, 82, 83 y 84 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 31 y 114 del Reglamento de dicha Ley, según sea el caso.

(...)

XVIII. No demostrar la existencia de las operaciones amparadas por los comprobantes fiscales emitidos por sus proveedores, relacionadas con el Impuesto al Valor Agregado.

(...).”

Lo anterior hace patente una transgresión al principio de *ultima ratio*, pues, como se ha referido, la norma sanciona conductas que pueden ser ajenas a la voluntad del agente, aunado a que dichas conductas no causan per se ninguna afectación al bien jurídico tutelado y a que existen medidas alternativas a la penal, menos lesivas que pueden evitar la expedición, adquisición, enajenación o compra de los documentos referidos.

Adicionalmente, este Organismo considera que la disposición incide directamente en el principio de presunción de inocencia previsto en el parámetro de regularidad constitucional, en razón de que la norma asume que todas las personas que encuadren en las conductas previstas en en la disposición pretenden causar daños al erario público cuando, como se explicó, no en todos los casos en que se expidan o reciban esos comprobantes se tendrá una intención penalmente reprochable.

No pasa desapercibido para este Organismo Constitucional Autónomo el que el delito que se combate en esta vía pueda ser considerado como delito de peligro, tal como se señaló en líneas previas, pues no exige un resultado material.

Para ello, es necesario mencionar que doctrinalmente se hace una diferenciación entre los delitos de peligro y de resultado, pues algunos tratadistas entienden a los segundos como los que producen un menoscabo o destrucción del bien jurídico, en tanto que los primeros se situarían en un momento anterior a la lesión.⁴⁶

Es así que los delitos de peligro aluden a un juicio de probabilidad de que un bien jurídico pueda ser lesionado, aun cuando dicho daño no llegue a verificarse, lo cual constituye un límite de garantía en esta clase de ilícitos.

Es decir, al exigirse que al menos la lesión del bien sea probable se busca reducir el riesgo de castigo de conductas meramente formales, pues no es admisible el darle consecuencias jurídicas a hechos que no afecten la disponibilidad de un bien jurídico.

Sin embargo, la redacción del tipo penal impugnado pretende sancionar una conducta muy anterior a la efectiva lesión de un bien jurídico tutelado, pues el legislador criminalizó fases anteriores al daño del bien, al pretender castigar hechos que preparan la posible realización de otras conductas.

Es decir, se presume que el poseer comprobantes fiscales de operaciones que no correspondan a su materialidad va a tener siempre como consecuencia que se usen para dañar el patrimonio del Estado, cuando no existe certeza de que ello suceda en determinado momento, y en caso de que ocurra se estaría incurriendo en otra conducta que ya llevaría un resultado.

Al respecto, este Organismo Autónomo estima necesario exponer un aspecto fundamental que advierte del diseño de la norma combatida, lo cual podría trascender a su inconstitucionalidad, al resultar contrario al derecho y principios mencionados al inicio del presente concepto de invalidez.

⁴⁶ Aguilar López Miguel Ángel. *Delitos de Peligro e imputación objetiva*. ITER CRIMINIS. Revista de Ciencias Penales, Instituto Nacional de Ciencias Penales, número 3, cuarta época, páginas 13 y 14.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la disposición normativa impugnada contiene una configuración típica deficiente que resulta incongruente con el bien jurídico que pretende tutelar, toda vez que las conductas señaladas como prohibidas son inconducentes para la protección la recaudación tributaria a la hacienda pública.

En efecto, de los trabajos legislativos previos a la emisión de la norma, se desprende que el legislador pretendió proteger el daño que pudiera causársele a la hacienda pública con la tipificación que realizó en la norma que ahora nos atañe.

A efecto de demostrar lo anterior, a continuación, se hará referencia a algunas consideraciones que se tuvieron en sede legislativa respecto del artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación:

- ❖ 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, presentada por el Senador Samuel Alejandro García Sepúlveda, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

La iniciativa propuso aumentar las penas para quienes expidan o enajenen comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

Se indicó que se buscaba particularmente imponer penas de cinco a ocho años de prisión a quien por sí o por interpósita persona, expida, enajene, compre o adquiera comprobantes fiscales que posibiliten operaciones inexistentes.

- ❖ 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, presentada por la Senadora Minerva Hernández Ramos, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional.

Se señaló que el objetivo de la iniciativa era establecer modificaciones legislativas que permitan prevenir y sancionar la compra y venta de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, que dañan y perjudican a la Hacienda Pública.

- ❖ Iniciativa con 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, presentada por el Senador Alejandro Armenta Mier, del Grupo Parlamentario del Partido Morena.

En la iniciativa se señala que los delincuentes organizados constituyen sociedades o empresas para ofrecer servicios ilegales a otros contribuyentes que derivan en un mercado de “operaciones simuladas”, que actualmente es una de las conductas más lesivas que en esencia dañan millonariamente al Fisco Federal e incluso, ponen en peligro la permanencia y equilibrio del Estado mexicano al generar desestabilidad en las finanzas públicas del país, Derivado de lo anterior, hay contribuyentes que consumen los productos de los delincuentes organizados en materia de delitos fiscales, tales como estrategias, asesorías, documentos, operaciones simuladas, estrategias de simulación laboral, informes falsos, etcétera, con el ánimo de no cumplir con sus obligaciones de contribuir al gasto público dañan cuantiosamente al Fisco Federal.

Ahora bien del Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Justicia, y de Estudios Legislativos, Primera de la Cámara de Senadores, se desprende que **el objetivo de adicionar el artículo 113 Bis fue proteger el patrimonio del Estado que se ve gravemente afectado debido a los recursos que dejan de ingresar vía impuestos**, debido a la simulación de los actos que se recogen en la disposición que nos ocupa, y **por el grave desvío**

de recursos que genera el hecho de que personas físicas o morales expidan comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes.⁴⁷

Asimismo, se indicó que por la gravedad de la evasión fiscal perpetrada a través de la compraventa de facturas, se requieren acciones de defensa en favor de los contribuyentes, pues ello genera una competencia desleal.

Sin embargo, se considera que las conductas sancionadas de ninguna manera dañan, por sí solas el bien jurídico que se pretende tutelar, en razón de que sancionar las conductas consistentes en expedir, enajenar, comprar o adquirir comprobantes fiscales ficticios no tiene como consecuencia directa la protección de la recaudación tributaria para el erario federal, pues si esto fuese así, la norma requeriría que se utilizaran dichos comprobantes en perjuicio de la hacienda pública, otorgándoles efectos fiscales para la deducción o acreditamiento de impuestos.

Es decir, el hecho de que existan por alguna u otra razón comprobantes fiscales apócrifos –lo que presupone la actualización de las conductas sancionadas por el precepto– no causa *per se* un daño al fisco, pues para ello es necesario que se les dé un uso ilícito para omitir el pago de contribuciones.

Cabe destacar que a juicio de este Organismo Autónomo, estas situaciones ya se encuentran tuteladas dentro de las conductas consideradas por el Código

⁴⁷ Cámara de Senadores. Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Justicia, y de Estudios Legislativos, Primera, correspondiente al Proyecto de 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. Página 80.

Fiscal Federal como defraudación fiscal en sus artículos 108⁴⁸ y 109⁴⁹, lo que incluso presenta dudas respecto a la necesidad de incorporar el delito controvertido en la legislación, cuestión que trasciende a la seguridad jurídica y a la intervención del Estado mediante el empleo del Derecho Penal.

En efecto, dichos preceptos sancionan penalmente a quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

Además, se establece una agravante cuando el delito de defraudación fiscal y origine por usar documentos falsos y utilizar datos falsos para acreditar o disminuir contribuciones, hipótesis que por supuesto incluyen la utilización de comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

Por todo lo expuesto, se estima que se ha hecho patente que el delito controvertido resulta contrario al derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad penal, mínima intervención en materia penal y presunción de inocencia.

⁴⁸ **“Artículo 108.** Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

(...)

El delito de defraudación fiscal y los previstos en el artículo 109 de este Código, serán calificados cuando se originen por:

a).- Usar documentos falsos

(...)

g) Utilizar datos falsos para acreditar o disminuir contribuciones.

(...).”

⁴⁹ “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. (...).

(...)

IV. Simule uno o más actos o contratos obteniendo un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

(...)

VIII. Darle efectos fiscales a los comprobantes digitales cuando no reúnan los requisitos de los artículos 29 y 29-A de este Código.

(...).”

ii. Proporcionalidad de las penas.

De manera adicional a lo expuesto en el subapartado precedente y en congruencia con ello, este Organismo Constitucional Autónomo estima que la norma resulta contraria al principio de proporcionalidad de las penas, a partir de un análisis integral y sistemático del sistema de penalidad que se prevé dentro del Código Fiscal de la Federación.

Para argumentar lo anterior, es necesario acudir a la interpretación del numeral 22 de la Norma Fundamental, del cual se advierte que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido. De esa manera, las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes.

Así, el legislador debe atender al principio de proporcionalidad al establecer en la ley tanto las penas como el sistema para su imposición, y si bien es cierto que tiene plena libertad configurativa para decidir el contenido de las normas penales y de sus consecuencias jurídicas conforme al principio de autonomía legislativa, también lo es que cuando ejerce dicha facultad no puede actuar a su libre arbitrio, sino que debe observar los postulados contenidos en la Constitución Federal.⁵⁰

No obstante, los tipos penales adicionados y reformados mediante el Decreto impugnado inobservan esta exigencia constitucional, al sancionar con penas privativas de libertad diversas conductas de forma igual o más severa a otras que afectan en mayor medida los bienes jurídicos a tutelar.

Para demostrarlo, debemos partir de la consideración de que el delito combatido que se prevé en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación sanciona la comisión de las conductas tipificadas, en general, con la imposición de la pena de prisión de 3 a 9 años, con posibilidad de agravantes y penas adicionales en

⁵⁰ Jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, Pág. 503, del rubro "**PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**"

el caso de que el sujeto activo sea servidor público en funciones, como se indicó en la parte introductoria de este concepto de invalidez.

Tomando en cuenta ello, a continuación se inserta un cuadro que comprende la totalidad de conductas penales establecidas en el código federal tributario y las penas que le son aplicables, con la finalidad de demostrar que las penas instituidas en el dispositivo reclamado resultan desproporcionadas y excesivas frente a los actos que prohíbe y sus resultados reales.

Código Fiscal de la Federación		
Delito	Conducta	Sanción Privativa de la libertad
Encubrimiento de delitos fiscales (Artículo 96)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tenga ánimo de lucro adquiera, traslade y oculte el objeto del delito a sabiendas de que provenía de éste o debía presumir su procedencia ilegítima. ▪ Ayude en cualquier forma al imputado para eludir las investigaciones de la autoridad o sustraerse de la acción. 	De 3 meses a 6 años.
Tentativa de delitos fiscales (Artículo 98)	Cuando la interrupción de los actos para la realización de un hecho delictivo o la no producción del resultado se debe a causas ajenas a la voluntad del agente.	De hasta las dos terceras partes de la sanción correspondiente al delito de que se trate.
Contrabando (Artículo 102)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Al que introduzca al país o extraiga de él mercancías: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones. ✓ Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario. ✓ De importación o exportación prohibida. ▪ Quien interne mercancías extranjeras procedentes de zonas libres al resto del país. ▪ Quien extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregados legalmente por las autoridades o personas autorizada. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De 3 meses a 5 años, cuando el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas, es de hasta \$1,243,590.00, respectivamente o, en su caso, la suma de ambas es de hasta de \$1,865,370.00. (Art. 104, fracción I). ▪ De 3 a 9 años, si el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas, excede de \$1,243,590.00, respectivamente o, en su

		<p>caso, la suma de ambas excede de \$1,865,370.00. (Art. 104, fracción II).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De 3 a 9 años, cuando se trate de mercancías cuyo tráfico haya sido prohibido por el Ejecutivo Federal en uso de las facultades señaladas en el segundo párrafo del artículo 131 de la Norma Fundamental. (Art. 104, fracción III). ▪ De 3 a 9 años en los demás casos de mercancías de tráfico prohibido. (Art. 104, fracción III, segundo párrafo). ▪ De 3 a 6 años cuando no sea posible determinar el monto de las contribuciones o cuotas compensatorias omitidas con motivo del contrabando o se trate de mercancías que requiriendo de permiso de autoridad competente no cuenten con él. (Art. 104, fracción IV). <p>Cuando sea contrabando calificado se aumentará de 3 meses a 3 años, cuando (Artículo 107):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Con violencia física o moral en las personas. ✓ De noche o por lugar no autorizado para la entrada o salida del país de mercancías. ✓ Ostentándose el autor como funcionario o empleado público. ✓ Usando documentos falsos. ✓ Por tres o más personas.
--	--	--

<p>Presunción de contrabando (Artículo 103)</p>	<p>En general se introduzcan mercancías, vehículos extranjeros en territorio sin la documentación que acredite el trámite previsto en la Ley Aduanera. Así como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional. (Art. 103, fracción IX). ✓ Los pilotos omitan presentar las aeronaves en el lugar designado por las autoridades aduaneras para recibir la visita de inspección de la autoridad aduanera, o las personas que presten los servicios de mantenimiento y custodia de aeronaves que realicen el transporte internacional no regular omitan requerir la documentación que compruebe que la aeronave recibió la visita de inspección o no la conserven por el plazo de cinco años. (Art. 103, fracción XIV). ✓ Declare en el pedimento como valor de la mercancía un monto inferior en un 70 por ciento o más al valor de transacción de mercancías que hubiere sido rechazado y determinado conforme a los artículos 72, 73 y 78-A de la Ley Aduanera, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A, fracción I de la Ley citada, en su caso. (Art. 103, fracción XIX). ✓ Declare inexactamente la descripción o clasificación arancelaria de las mercancías, cuando con ello se omita el pago de contribuciones y cuotas compensatorias, salvo cuando el agente o apoderado aduanal hubiesen cumplido estrictamente con todas las obligaciones que les imponen las normas en materia aduanera y de comercio exterior. (Art. 103, fracción XX). 	<p>De 3 a 6 años cuando se trate de los supuestos previstos en el artículo 103, fracciones IX, XIV, XIX y XX. (Art. 104, fracción IV).</p>
<p>Asimilados a contrabando (Artículo 105).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título mercancía extranjera que no sea para su uso personal, 	

	<p>sin la documentación que compruebe su legal estancia en el país, o sin el permiso previo de la autoridad federal competente, o sin marbetes o precintos tratándose de envases o recipientes, según corresponda, que contengan bebidas alcohólicas o su importación esté prohibida. (fracción I).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En su carácter de funcionario o empleado público de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de Municipios, autorice la internación de algún vehículo, proporcione documentos o placas para su circulación, otorgue matrícula o abanderamiento, cuando la importación del propio vehículo se haya efectuado sin el permiso previo de la autoridad federal competente o de cualquier manera ayude o fomente la introducción al país o extracción de él de mercancías de comercio exterior. (fracción V). ▪ Señale en el pedimento nombre, denominación o razón social o la clave del Registro Federal de Contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación de comercio exterior o cuando estos datos sean falsos; cuando el domicilio fiscal señalado no corresponda al importador, salvo los casos en que sea procedente su rectificación; se señale un domicilio en el extranjero donde no se pueda localizar al proveedor o cuando la información transmitida relativa al valor y demás datos relacionados con la comercialización de mercancías deriven de una factura falsa. (fracción XII). ▪ Presente ante las autoridades aduaneras documentación falsa o alterada. (fracción XIII). ▪ Viole los medios de seguridad utilizados por las personas autorizadas para almacenar o transportar mercancías de comercio exterior o tolere su violación. (fracción XV). ▪ Permita que un tercero, cualquiera que sea su carácter, actúe al amparo de su patente de agente aduanal; intervenga en algún despacho aduanero sin autorización de quien legítimamente pueda otorgarla o transfiera o endose documentos a su 	<p>De 3 a 6 años cuando se trate de los supuestos previstos en el artículo 105, fracciones V, XII, XIII, XV, XVI y XVII. (Art. 104, fracción IV).</p> <p>Se agrava hasta por 3 meses a 3 años, cuando el autor se ostente como funcionario o empleado público, use documentos falsos o sea cometido por tres o más personas. (Artículo 107, fracciones III, IV y V).</p>
--	---	---

	<p>consignación sin autorización escrita de su mandante, salvo en el caso de corresponsalías entre agentes aduanales. (fracción XVI).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Falsifique el contenido de algún gafete de identificación utilizado en los recintos fiscales. (fracción XVII). 	
Defraudación fiscal (Artículo 108).	<p>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.</p>	<p>De 3 meses a 2 años cuando el monto de lo defraudado no exceda de \$1,734,280.00. (Artículo 108, fracción I).</p> <p>De 2 a 5 años cuando el monto de lo defraudado exceda de \$1,734,280.00 pero no de \$2,601,410.00. (Artículo 108, fracción II).</p> <p>De 3 a 9 años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$2,601,410.00. (Artículo 108, fracción III).</p> <p>De 3 meses a 6 años cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defraudó. (Artículo 108, quinto párrafo).</p> <p>Atenuante de 50% de la pena, cuando se restituya de manera inmediata en una sola exhibición el monto de lo defraudado. (Artículo 108, sexto párrafo).</p> <p>Cuando sea defraudación fiscal calificada la pena se aumentará a la mitad. (Artículo 108, séptimo párrafo, incisos a) a h)).</p>
Asimilados a defraudación fiscal (Artículo 109)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. 	<p>De 3 meses a 2 años cuando el monto de lo defraudado no exceda de \$1,734,280.00. (Artículo 108, fracción I).</p> <p>De 2 a 5 años cuando el monto de lo defraudado exceda de</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se sancionará a 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. ▪ Omita enterar a las autoridades fiscales, dentro del plazo que la ley establezca, las cantidades que por concepto de contribuciones hubiere retenido o recaudado. ▪ Se beneficie sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal. ▪ Simule uno o más actos o contratos obteniendo un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal. ▪ Sea responsable por omitir presentar por más de doce meses las declaraciones que tengan carácter de definitivas, así como las de un ejercicio fiscal que exijan las leyes fiscales, dejando de pagar la contribución correspondiente. ▪ Darle efectos fiscales a los comprobantes digitales cuando no reúnan los requisitos de los artículos 29 y 29-A de este Código. 	<p>\$1,734,280.00 pero no de \$2,601,410.00. (Artículo 108, fracción II).</p> <p>De 3 a 9 años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$2,601,410.00. (Artículo 108, fracción III).</p> <p>De 3 meses a 6 años cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defraudó. (Artículo 108, quinto párrafo).</p> <p>Atenuante de 50% de la pena, cuando se restituya de manera inmediata en una sola exhibición el monto de lo defraudado. (Artículo 108, sexto párrafo).</p> <p>Cuando sean calificados, la pena se aumentará a la mitad. (Artículo 108, séptimo párrafo, incisos a) a h)).</p>
<p>Relativos al Registro Federal de Contribuyentes (Artículo 110).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Omita solicitar su inscripción o la de un tercero en el registro federal de contribuyentes por más de un año contado a partir de la fecha en que debió hacerlo, a menos que se trate de personas cuya solicitud de inscripción deba ser presentada por otro aún en el caso en que éste no lo haga. ▪ Rinda con falsedad al citado registro, los datos, informes o avisos a que se encuentra obligado. 	<p>De 3 meses a 3 años. (Artículo 110, acápite).</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Use intencionalmente más de una clave del Registro Federal de Contribuyentes. ▪ Modifique, destruya o provoque la pérdida de la información que contenga el buzón tributario con el objeto de obtener indebidamente un beneficio propio o para terceras personas en perjuicio del fisco federal, o bien ingrese de manera no autorizada a dicho buzón, a fin de obtener información de terceros. ▪ Desocupe o desaparezca del lugar donde tenga su domicilio fiscal, sin presentar el aviso de cambio de domicilio al registro federal de contribuyentes, después de la notificación de la orden de visita domiciliaria o del requerimiento de la contabilidad, documentación o información, o bien después de que se le hubiera notificado un crédito fiscal y antes de que éste se haya garantizado, pagado o quedado sin efectos, o que hubieran realizado actividades por las que deban pagar contribuciones, haya transcurrido más de un año contado a partir de la fecha en que legalmente tenga la obligación de presentar dicho aviso, o cuando las autoridades fiscales tengan conocimiento de que fue desocupado el domicilio derivado del ejercicio de sus facultades de comprobación. ▪ A quien mediante cualquier medio físico, documental, electrónico, óptico, magnético o de cualquier otra clase de tecnología, suplante la identidad, representación o personalidad de un contribuyente. ▪ A quien otorgue su consentimiento para llevar a cabo la suplantación de su identidad. ▪ Incite a una persona física a inscribirse en el registro federal de contribuyentes para utilizar sus datos de forma indebida. 	
Relativos a declaraciones, contabilidad y	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Registre sus operaciones contables, fiscales o sociales en dos o más libros o en 	

<p>documentación fiscales. (Artículo 111).</p>	<p>dos o más sistemas de contabilidad con diferentes contenidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Oculte, altere o destruya total o parcialmente los libros sistemas o registros contables, así como la documentación relativa a los asientos respectivos, que conforme a las leyes fiscales esté obligado a llevar o, estando obligado a tenerlos no cuente con ellos. ▪ Determine pérdidas con falsedad. ▪ Sea responsable de omitir la presentación por más de tres meses, de la declaración informativa a que se refiere el primer párrafo del artículo 178 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o presentarla en forma incompleta. ▪ Por sí, o por interpósita persona, divulgue, haga uso personal o indebido, a través de cualquier medio o forma, de la información confidencial que afecte la posición competitiva proporcionada por terceros a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII el Código Fiscal de la Federación. ▪ Asiente con información falsa o de manera inadecuada las operaciones o transacciones contables, fiscales o sociales, o que cuente con documentación falsa relacionada con dichos asientos. 	<p>De 3 meses a 3 años. (Artículo 111, acápite).</p>
<p>Relativos a los controles volumétricos fiscal. (Artículo 111 Bis)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No mantenga los controles volumétricos, o contando con éstos, se lleven a cabo en contravención con lo dispuesto en el artículo 28, fracción I, apartado B del Código Fiscal de la Federación. ▪ Carezca, altere, inutilice o destruya los equipos y programas informáticos destinados a llevar a cabo los controles volumétricos a que hace referencia el artículo 28, fracción I, apartado B de este Código. 	<p>De 3 a 8 años. (Artículo 111 Bis, acápite).</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realice, permita o entregue a la autoridad, registros falsos, que induzcan al error, incompletos, o inexactos en los controles volumétricos a que hace referencia el artículo 28, fracción I, apartado B de este Código. 	
Disposición del bien depositado fiscal. (Artículo 112)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuando el depositario o el interventor designado por las autoridades fiscales que, con perjuicio del fisco federal, disponga para sí o para otro del bien depositado, de sus productos o de las garantías que de cualquier crédito fiscal se hubieren constituido. ▪ Cuando el depositario que oculte los bienes o no los ponga a disposición de la autoridad competente. 	<p>De 3 meses a 6 años, cuando el valor de lo dispuesto no excede de \$155,120.00. (Artículo 112).</p> <p>Agravante: de 3 a 9 años cuando el valor de lo dispuesto excede de \$155,120.00. (Artículo 112).</p>
Relacionados con aparatos de control, sellos y marcas oficiales. (Artículo 113).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Altere o destruya los aparatos de control, sellos o marcas oficiales colocados con fines fiscales o impida que se logre el propósito para el que fueron colocados. ▪ Altere o destruya las máquinas registradoras de operación de caja en las oficinas recaudadoras, o al que tenga en su poder marbetes o precintos sin haberlos adquirido legalmente o los enajene, sin estar autorizado para ello 	De 3 meses a 6 años. (Artículo 113).
Fiscalización indebida. (Artículo 114).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A los servidores públicos que ordenen o practiquen visitas domiciliarias o embargos sin mandamiento escrito de autoridad fiscal competente. ▪ A los servidores públicos que realicen la verificación física de mercancías en transporte en lugar distinto a los recintos fiscales. 	De 1 a 6 años. (Artículo 114).
Amenazas a contribuyentes. (Artículo 114-A)	Al servidor público que amenazare de cualquier modo a un contribuyente o a sus representantes o dependientes, con formular por sí o por medio de la dependencia de su adscripción, una denuncia, querrela o declaratoria al ministerio público para que se ejercite acción penal por la posible comisión de delitos fiscales.	<p>De 1 a 5 años. (Artículo 114-A).</p> <p>Agravante: hasta por una mitad más de la sanción, por promover o gestionar una querrela o denuncia notoriamente</p>

		improcedente. (Artículo 114-A, segundo párrafo).
Revelación de información. (Artículo 114-B)	Al servidor público que revele a terceros, en contravención a lo dispuesto por el artículo 69 de este Código, la información que las instituciones que componen el sistema financiero hayan proporcionado a las autoridades fiscales.	De 1 a 6 años. (Artículo 114-B).
Robo o destrucción de mercancías en recintos fiscales o fiscalizados. (Artículo 115).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Al que se apodere de mercancías que se encuentren en recinto fiscal o fiscalizado. ▪ Quien dolosamente destruya o deteriore dichas mercancías. 	De 3 meses a 6 años , cuando el valor de lo robado no excede de \$66,470.00. (Artículo 115). Agravante: de 3 a 9 años cuando el valor de lo robado excede de \$66,470.00. (Artículo 115).

De lo anterior, podemos advertir que si bien entre la mayoría de los delitos fiscales se busca proteger a la recaudación tributaria de la hacienda pública, también es cierto que en conductas antijurídicas que afectan a los contribuyentes o a la correcta administración tributaria, aun cuando también se trata de ilícitos que producen un daño material, se contemplan sanciones menores a las del artículo 113 Bis del código tributario federal.

Asimismo, se advierte que, en la gran cantidad de conductas sancionables, incluso aquéllas más graves como lo es la defraudación fiscal y el contrabando –delitos de resultado material–, la pena más alta consiste en 9 años de prisión, al igual que la prevista en el precepto cuestionado, mientras que la media oscila entre los 3 y 6 años de pena privativa de la libertad por otras conductas.

En efecto, cuando una persona comete defraudación fiscal por montos mayores a \$2,601,410.00, la sanción correspondiente va de 3 a 9 años. Y cuando la conducta punible consista en expedir, enajenar, comprar o adquirir comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, sanción correspondiente va de 2 a 9 años.

Es decir, las sanciones penales se encuentran en el mismo rango, a pesar de que, como se expuso en el apartado previo, las conductas de expedir, enajenar, comprar o adquirir comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados no generan un perjuicio a la hacienda pública *per se*, como sí lo hace la defraudación fiscal.

Es así que las sanciones establecidas resultan inconstitucionales al resultar excesivas por no existir proporción entre el delito y la pena, es decir, entre la naturaleza del ilícito cometido, el bien jurídico protegido y el daño causado, por ello no es dable establecer penas que no guardan congruencia con la conducta cometida pues no garantizan un efecto intimidatorio ni ejemplar para manifestar la necesidad de respetar la ley.

En esta tesitura, es dable afirmar que la pena establecida en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación no es acorde con sistema de sanciones establecido para los otros delitos que vulneran a la hacienda pública, toda vez que no se produce un resultado dañoso, sino simplemente una mera puesta en peligro.

Al respecto, se estima necesario considerar que aun cuando fuera válido o constitucionalmente admisible el reproche a las conductas previstas en el artículo 113 Bis impugnado como delito de peligro, es notorio que la simple puesta en riesgo de bienes jurídicos y falta de resultado material no amerita sancionar dentro de una gradualidad exorbitante ese tipo de conductas como lo realiza la norma reclamada respecto de otro tipo de delitos previstos en el ordenamiento tributario.

Ahora bien, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a la proporcionalidad de las penas, en el sentido de que, para establecer si una pena es proporcional, debe realizarse un estudio del orden general del que forma parte el delito, de acuerdo a la escala de sanciones

establecidas por el legislador, para poder determinar si la pena se sale de ese orden al asignársele una pena superior.⁵¹

Es decir, deben compararse las penas impuestas por el legislador para otros delitos en los que se vulnere el mismo bien jurídico tutelado y la escala de sanciones que se imponen por esos delitos, de forma que puedan compararse con la pena que se estima desproporcional y determinar si se sale del orden establecido en la ley.

No es óbice para este Organismo Nacional que la intención de la reforma ha sido precisamente el aumentar las penas para el delito que nos ocupa como parte de la política criminal, sin embargo, ello no puede hacerse en contravención de los derechos de las personas al establecer sanciones que no correspondan con la gravedad del ilícito.

Sin embargo, toda vez que la pena más alta señalada en el delito impugnado es igual o superior a otras que sancionan conductas más gravosas, como la defraudación fiscal, el contrabando, delitos en perjuicio de las personas al ser fiscalizadas, entre otras, es notorio que la norma establece penas contrarias al principio de proporcionalidad.

En suma, a juicio de este Organismo Autónomo las penas del delito impugnado son desproporcionales y no son acordes con el bien jurídico que se intenta proteger, toda vez que rompen con el sistema de sanciones contempladas en el mismo Código Fiscal de la Federación, tal como se desprende del cuadro anterior, pues los ilícitos de resultado que éste prevé exigen que se verifique una verdadera afectación a la hacienda pública señalando penalidades menores o iguales a las que se estatuyeron para una conducta típica que solamente es de peligro.

⁵¹ Tesis Aislada: 1ª CCCX/2014 (10ª.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Libro 10, Septiembre de 2014, Décima Época, Materia Constitucional, del rubor siguiente: **“PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. SU ESTUDIO DEBE LLEVARSE A CABO ATENDIENDO A LOS NIVELES ORDINALES Y NO A LOS CARDINALES O ABSOLUTOS DE SANCIÓN.”**

Por todo lo anterior, lo procedente es que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez del artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación y, consecuentemente, lo expulse del orden jurídico, toda vez que el mismo resulta contrario al parámetro de control de la regularidad constitucional.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ley de Seguridad Nacional, Código Nacional de Procedimientos Penales y Código Fiscal de la Federación, reformadas mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2019.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas disposiciones que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la libertad personal, de tránsito, al debido proceso legal, a la presunción de inocencia, así como los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y de excepcionalidad de la prisión preventiva oficiosa.

Esta acción se identifica con el objetivo “16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”; y con las metas “16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como el derecho humano a la seguridad jurídica, igualdad, al debido proceso, presunción de inocencia y el principio de legalidad cobran importancia, pues al reconocerlos se garantiza que la aplicación de las leyes sea certera y se

eviten actuaciones arbitrarias de las autoridades. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para alcanzar mayor respeto a los derechos humanos de todas las personas.

En virtud de lo anterior, las normas impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos y principios aludidos, así como para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la aplicación de la prisión preventiva oficiosa para delitos que no están contemplados en la Norma Suprema, así como por generar inseguridad jurídica, sobre el pleno respeto a los derechos humanos.

XIII. Suplencia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones impugnadas, que se encuentran detalladas en el apartado III del presente escrito.

No obstante lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, 105, fracción II, inciso g), y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, solicita a ese Alto Tribunal que al momento de dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y, asimismo, supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Lo anterior, en virtud de que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente analizar todas

aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de las normas impugnadas.⁵²

ANEXOS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.⁵³ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,⁵⁴ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Diario Oficial de la Federación del 08 de noviembre de 2019 que contiene el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron 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 (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

⁵² Jurisprudencia P./J. 30/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.**"

⁵³ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: "**HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).**"

⁵⁴ "**Artículo 11.** (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)."

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 15 de noviembre de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS