

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

PROMOVENTES: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS Y DIVERSOS
INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE
SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIOS: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO
ROBERTO NEGRETE ROMERO

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	16
II.	OPORTUNIDAD	Las demandas fueron presentadas oportunamente .	16
III.	LEGITIMACIÓN	Las demandas fueron presentadas por partes legitimadas .	17
IV.	CAUSAS IMPROCEDENCIA DE Y SOBRESEIMIENTO	Se desestima la causal de improcedencia hecha valer por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la que sostiene que los accionantes no cuenta con legitimación para promover la acción contra ordenamientos de carácter nacional de aplicación general.	21
V.	FIJACIÓN DE LA LITIS	En este apartado se exponen los conceptos de invalidez hechos valer por las accionantes y se propone el orden en el que se estudiarán en los siguientes apartados.	25

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019

VI.	ESTUDIO DE FONDO		27
	VI.1. Análisis de violaciones al procedimiento legislativo	Los conceptos de invalidez son infundados, pues el procedimiento legislativo cumplió con las formalidades previstas en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, así como en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y por los Reglamentos de las Cámaras respectivos.	27
	VI.2. Inconstitucionalidad de la prisión preventiva automática	En forma previa, se sostiene que para conciliar y armonizar los derechos humanos que están vinculados con la prisión preventiva oficiosa, es necesario interpretar el artículo 19 de la Constitución General en conjunto con el resto de derechos fundamentales, principios y directrices constitucionales, a efecto de mantener una coherencia en el sistema jurídico mexicano y, de este modo evitar la formación de antinomias y la restricción de los derechos humanos. De esta manera, <u>se debe entender a la prisión preventiva oficiosa como una medida cautelar no automática.</u> El carácter oficioso de la medida cautelar únicamente significa que se trata de una modalidad en la que el juez penal debe abrir el debate para determinar si se justifica la imposición de la prisión preventiva, sin necesidad de que el Ministerio Público hubiera solicitado la medida cautelar.	52

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

		Una vez expuesto el parámetro de regularidad, se <u>declara la invalidez</u> del artículo 167, párrafo séptimo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y del artículo 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, por emplear indebidamente la categoría de “ <i>delitos que atacan contra la seguridad nacional</i> ” como elemento para justificar la imposición de una medida cautelar de <i>prisión preventiva oficiosa</i> .	
	VI.3. Inconstitucionalidad de la inclusión de delitos fiscales en el régimen de delincuencia organizada.	Se declara la invalidez del artículo 2º, párrafo primero, fracciones VIII, VIII Bis y VIII Ter, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, pues la adición hecha a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada contraviene el principio de <i>ultima ratio</i> del Derecho Penal, constituye una restricción injustificada a diversos derechos y no encuentra sustento en la propia lógica constitucional de la asignatura.	143
	VI.4. Análisis del tipo penal relativo a la emisión de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.	Se reconoce la validez del párrafo primero del artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, pues el tipo penal cumple con los extremos que exige el respeto al principio de legalidad, esto es, describe de forma clara y concreta el tipo de conducta y las condiciones de donde se desprende su ilicitud.	186
VII.	EFFECTOS VII.1. Declaratoria de invalidez	Se precisan las disposiciones invalidadas.	211
	VII.2. Extensión de efectos	Artículos 187, párrafo segundo, última parte, y 192, párrafo tercero, en las porciones normativas que se indican, del	212

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

		Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que se trata de normas dependientes de las que fueron invalidadas en forma directa previamente.	
	VII.3. Fecha en que surte efectos	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.	213
	VII.4. Efectos retroactivos	Únicamente la invalidez del artículo 2º, párrafo primero, fracciones VIII, VIII Bis y VIII Ter, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada tendrá efectos retroactivos, pues se trata de una norma que contiene un tipo penal autónomo. El resto de preceptos invalidados, al tratarse de normas procedimentales, no tendrán efectos retroactivos.	213
	Otros efectos	Esta decisión, no significa, por supuesto, la desaparición de la prisión preventiva ni la liberación inmediata de las personas que actualmente están en prisión preventiva oficiosa con fundamento en las normas que han sido declaradas inconstitucionales. Se identifican dos posibles escenarios y sus consecuencias jurídicas: a. Toda vez que no se trata de tipos penales, sino de normas propias del procedimiento penal (medidas cautelares), <u>la declaratoria de invalidez no tiene efectos retroactivos automáticos, por lo que los imputados o su defensa deberán decidir, en caso de</u>	214

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019

		<u>estimar que una medida de prisión preventiva no fue debidamente justificada,</u> acudir a los medios de impugnación ordinarios y extraordinarios que consideren procedentes a fin de solicitar la revisión de las medidas cautelares, como lo es, por ejemplo, el procedimiento del artículo 161 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por el que se solicita la revisión de la medida; y b. Cuando se presenten casos nuevos en los que se impute a una persona la posible comisión de los delitos fiscales de contrabando, defraudación fiscal, sus equiparables, así como los delitos relacionados con comprobantes fiscales —y el Ministerio Público no solicite la prisión preventiva—, los jueces penales competentes deberán asegurar oficiosamente que se abra el debate a las partes dentro de la audiencia prevista en el artículo 307 del Código Nacional de Procedimientos Penales, dando participación al Ministerio Público y a la defensa para que aporten pruebas y rindan alegatos en torno a la procedencia de la medida cautelar.	
	Notificaciones	Para el eficaz cumplimiento del fallo, a las Cámaras del Congreso de la Unión, al Titular de la Fiscalía General de la República, a las Fiscalías Generales de las entidades federativas y a los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas del País	218

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019

VII.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez del procedimiento legislativo por el que se emitió el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil diecinueve. TERCERO. Se reconoce la validez del párrafo primero, del artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación. CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 167, párrafo séptimo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, así como 2º, párrafo primero, fracciones VIII, VIII Bis y VIII Ter, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión, de conformidad con los términos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria, en el entendido de que únicamente la invalidez de este último precepto de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada tendrá efectos retroactivos al uno de enero de	216
------	----------	---	-----

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019

		dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el decreto por el que fue adicionado. QUINTO. Se declara la invalidez por extensión, de los artículos 187, párrafo segundo, en la porción <i>“Tampoco serán procedentes los acuerdos reparatorios para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código”</i>, y 192, párrafo tercero, en la porción <i>“La suspensión condicional será improcedente para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código”</i>, todas del Código Nacional de Procedimientos Penales, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión y en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia. SEXTO: Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	
--	--	--	--

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019**

**PROMOVENTES: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS Y DIVERSOS
INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE
SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

COTEJÓ

**SECRETARIOS: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO
ROBERTO NEGRETE ROMERO**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **** de ***** de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversas Senadoras y Senadores del Congreso de la Unión, en contra del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil diecinueve.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

3. **PRIMERO. Presentación de las demandas y normas impugnadas.** Por escrito recibido el quince de noviembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como normas generales impugnadas los artículos 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, todos ellos reformados y adicionados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil diecinueve.

4. El nueve de diciembre de dos mil diecinueve, diversos integrantes del Senado de la República presentaron demanda de acción de inconstitucionalidad, en la que impugnaron el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil diecinueve.
5. **SEGUNDO. Preceptos que se consideran vulnerados en ambas acciones y conceptos de invalidez.** Los promoventes consideran vulnerados los artículos 1º, 5º, 14, 16, 19, 20, apartado B, fracción I, 22, 73 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Al respecto, hicieron valer los siguientes conceptos de invalidez:

A. Conceptos de invalidez planteados en la acción de inconstitucionalidad 130/2019 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- a. **Primero. Vulneración de los derechos 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.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales, en relación con el artículo 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional son inconstitucionales por calificar 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

inexistentes, ya que el resultado de ese sistema normativo es permitir la procedencia de la prisión preventiva oficiosa sin encuadrar en los supuestos constitucionales previstos expresamente en el artículo 19 constitucional.

En concreto, la parte accionante considera que las normas impugnadas constituyen una nueva hipótesis para la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, que es contraria a la Constitución General.

Tras exponer algunas consideraciones con relación al concepto de seguridad nacional y sobre la utilidad y límites de la prisión preventiva, la accionante sostiene que el legislador sólo puede invocar a la “*seguridad nacional*” como una justificante de la restricción de los derechos humanos, cuando el límite se adopte para proteger la existencia de la Nación, su integridad territorial o su independencia política contra la fuerza o amenaza de la fuerza. Sin embargo, no puede utilizar este concepto para justificar restricciones vagas, arbitrarias o para impedir amenazas aisladas contra el orden público.

Argumentó que si bien es cierto que la prisión preventiva oficiosa se encuentra contemplada en la Constitución, debe tenerse claro que esa medida es excepcional, por lo cual, para que la medida cautelar sea coherente con el parámetro de constitucionalidad, debe apegarse a las hipótesis expresamente señaladas en el artículo 19 de la Norma Fundamental.

De este modo, las normas impugnadas son inconstitucionales, pues el Congreso General, de manera artificiosa, calificó que ciertos delitos fiscales constituyen afectaciones a la seguridad de la Nación, para que, de este modo, fuera posible establecer oficiosamente la medida cautelar privativa de la libertad, cuando en realidad no existe una amenaza en esa materia.

Se estima, también, que el Congreso de la Unión reformó la Ley de Seguridad Nacional y el Código Nacional de Procedimientos Penales con el objeto de considerar que determinados delitos fiscales —en ciertas condiciones— sean entendidos como amenazas a la seguridad de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Nación, sin que realmente lo constituyan, para que proceda la medida cautelar, no obstante que la Norma Suprema no los contempla expresamente para esos supuestos excepcionales.

En suma, la parte demandante considera que el Congreso de la Unión ejerció una competencia legislativa en materia de seguridad nacional —otorgada por la Constitución General— sin que la medida guarde relación con esa materia.

Finalmente, la parte accionante señala que la *prisión preventiva oficiosa* ha sido calificada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como una medida contraria a la Convención, ya que lejos de ser una medida cautelar, su aplicación automática impide que el juzgador valore las condiciones fácticas del caso y, eso la traduce en una pena anticipada que vulnera la presunción de inocencia.

Además, las disposiciones rompen con el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva oficiosa, y lesiona los derechos de seguridad jurídica, libertad personal, libertad de tránsito, debido proceso legal, presunción de inocencia, dignidad humana, mínima intervención del Derecho Penal, así como los principios de excepcionalidad de la prisión preventiva, proporcionalidad y progresividad de los derechos humanos.

- b. **Segundo. Vulneración de los principios del derecho penal. Inconstitucionalidad del artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la norma impugnada es inconstitucional por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de presunción de inocencia, legalidad en su vertiente de taxatividad, mínima intervención del Derecho Penal (última ratio) y proporcionalidad de las penas, en virtud de lo siguiente:

b.1. Transgresiones relacionadas con la taxatividad penal, última ratio y presunción de inocencia. Que el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación carece de una descripción típica suficiente, pues no incluye todos los elementos necesarios para que la norma sea interpretada, y aplicada de forma unívoca.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Asimismo, considera que el legislador ordinario debió incluir el elemento subjetivo doloso, así como su finalidad. 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, ello no sucede necesariamente con los verbos rectores “expedir” ni “adquirir” que contiene el mencionado tipo penal.

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 intención del agente, mientras que en otros podría dar lugar al reproche de conductas únicamente dolosas.

Igualmente, la norma 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, con lo cual también se causa incertidumbre jurídica a las personas que se encuentran bajo el imperio de la ley.

La accionante expone también que la norma penal es 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.

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

b.2. Proporcionalidad de las penas. El *ombuds person nacional* estima que la norma general resulta contraria al principio de proporcionalidad de las penas, a partir de un análisis integral del sistema de penalidad que se prevé en el Código Fiscal de la Federación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Los tipos penales combatidos inobsevan la proporcionalidad de las penas, al sancionar con prisión diversas conductas de forma igual o, incluso, más severa a otras que afectan en mayor medida los bienes jurídicos a tutelar.

B. Conceptos de invalidez planteados en la acción de inconstitucionalidad 136/2019 por la minoría parlamentaria del Senado de la República.

- a. **Primero. Violación de la libertad de comercio y trabajo al generar un efecto inhibitorio en los sectores productivos del País.** Consideran que las reformas impugnadas son violatorias del artículo 5º de la Constitución, pues la posibilidad de que se ejerza acción penal, con prisión preventiva oficiosa, por delitos fiscales en contra de los empresarios (y sin posibilidad de acuerdo reparatorio o suspensión condicional) ocasiona un efecto inhibitorio en la libertad de comercio y del trabajo, lo cual vulnera los artículos 5º y 14 de la Constitución General.

Estiman que las normas impugnadas constituyen una política pública legislativa que pretende ser un mecanismo de combate a la defraudación fiscal —lo cual es necesario— pero, en este caso el diseño legislativo es tan vago y sobre-inclusivo que afecta en forma desproporcionada los derechos de las personas a dedicarse a actividades comerciales y laborales.

- b. **Segundo. Vicios en el procedimiento legislativo.** La minoría parlamentaria sostiene que el decreto impugnado es inconstitucional ya que existe un vicio de legalidad en el origen de la norma impugnada, debido a que el dictamen que dio lugar a la discusión final no estaba debidamente fundado y motivado, aunado al hecho de que la Mesa Directiva no ejerció su competencia de revisión.

Siguiendo esa línea argumentativa, advierte fundamentalmente tres vicios invalidantes:

- b.1.** Que el dictamen del decreto impugnado (aprobado por la Cámara de Diputados) no se encuentra debidamente fundamentado, ya que no se justifica que las sanciones propuestas sean proporcionales ni se establece su relación con la presunción de inocencia ni con el principio de tipicidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

b.2. Que el dictamen del decreto impugnado carece de motivación reforzada, a pesar de que las normas tienen incidencia directa sobre los derechos humanos. Más aún, la justificación de la reforma impugnada no se basa en la protección de los derechos humanos sino en la facultad del Estado para establecer su régimen fiscal, viendo a sus habitantes como objetos de los cuales pueda disponer.

b.3. Que existe una omisión por parte de la Mesa Directiva para ejercer sus facultades de revisión sobre el dictamen. Es decir, la Mesa Directiva debió regresar el dictamen a las Comisiones Unidas para que lo robustecieran y, al no hacerlo, incumplieron con el principio de legalidad y avalaron un documento que no permitiría un debate adecuado en el seno parlamentario.

- c. **Tercero. Fraude a la Constitución.** La minoría parlamentaria accionante considera que los artículos 2, fracciones VIII bis y VIII ter, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales son inconstitucionales por implementar la prisión preventiva oficiosa para determinados delitos fiscales.

Sostienen que para prever la prisión preventiva oficiosa en delitos fiscales, era necesario hacer una reforma constitucional; y que, por el contrario, el decreto impugnado es inconstitucional por establecer esa medida cautelar haciéndola pasar como una reforma a la legislación secundaria.

El decreto impugnado contraviene directamente la Constitución en la medida en que el legislador secundario desbordó sus facultades legislativas al encuadrar hipótesis de conducta como cuestiones que involucran “*delincuencia organizada*” y “*seguridad nacional*” pasando por alto las potestades del Poder Constituyente para definir esas locuciones.

A juicio de la parte accionante, el legislador ordinario alteró la Constitución General a través de la legislación secundaria, al modificar el entendimiento de lo que constituye “*delincuencia organizada*” y “*seguridad nacional*” y, de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

esta forma, ampliar el contenido del artículo 19 constitucional que contempla los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa.

Es decir, el legislador ordinario no puede restringir los derechos humanos modificando, a través de la legislación secundaria, el radio de aplicación o contenido de un concepto previsto en la Constitución Federal, pues eso ocasionaría un fraude a la Constitución.

Más aún, la “*delincuencia organizada*” y la “*seguridad nacional*” atienden cuestiones ajenas a las estrictamente tributarias; se trata de figuras creadas con el fin de atender los problemas más álgidos en el país que ameritan soluciones excepcionales como la prisión preventiva y otras, de manera que no sería válido establecer un régimen de excepción a cuestiones tributarias.

- d. **Cuarto. Violación del principio de progresividad.** Las Senadoras y los Senadores de la minoría consideran que las normas impugnadas establecen condiciones más duras para quien cometa un ilícito fiscal, lo cual violenta el principio de progresividad contenido en el artículo 1º constitucional.
- e. **Quinto. Violación a los principios de la materia penal.** Los accionantes sostienen que los artículos 2, fracciones VIII bis y VIII ter, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, son contrarias a los principios penales de taxatividad, tipicidad, presunción de inocencia y de intervención mínima del Derecho Penal, por lo siguiente:
 - e.1. Violación del principio de tipicidad al equiparar la defraudación fiscal a la delincuencia organizada.** Que de acuerdo con el artículo 16 constitucional y 2º de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, existe la posibilidad de que determinadas conductas puedan ser delitos autónomos y, además, sean tipificadas como delincuencia organizada. Sin embargo, para que puedan ser tipificadas como delincuencia organizada, es necesario que se actualicen los requisitos propios de esa materia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

En este sentido, los delitos de contrabando, defraudación fiscal y enajenación o adquisición de comprobantes fiscales no cumplen con los elementos propios de la delincuencia organizada, pues: no se ejecutan por tres o más personas necesariamente; quienes los llevan a cabo no deben organizarse para ejecutarlos y, de ser el caso, dicha actividad puede no efectuarse de manera reiterada o permanente; y, finalmente, no todos los delitos fiscales se ejecutan con dolo, ya que quien lo efectuó puede desconocer que está realizando un delito.

e.2. Violación del principio de tipicidad al equiparar la defraudación fiscal a un delito contra la seguridad nacional. Que el decreto impugnado, por el que se pretende equiparar los delitos fiscales como contrarios a la “*seguridad nacional*”, rompe con el principio de tipicidad, pues el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General, prevé que se ordenará prisión preventiva oficiosa en casos de comisión de delitos graves contra la seguridad nacional. Entonces, se considera que los delitos graves contra la seguridad nacional son los que se encuentran en el Código Penal Federal, entre los que no obran los delitos fiscales.

e.3. Violación al principio de presunción de inocencia. Que al igual que lo manifestaron en su cuarto concepto de invalidez, ahora reiteran que el decreto impugnado, al ampliar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, se vulnera la presunción de inocencia, ya que la persona sujeta a un procedimiento penal deberá seguirlo como si fuera un sentenciado más, afectando sus derechos de libertad, dignidad y seguridad personal.

e.4. Violación del principio de mínima intervención del Derecho Penal. Que el decreto impugnado, al permitir la prisión preventiva oficiosa para delitos fiscales, amplió las consecuencias de los delitos fiscales, ya que estas consecuencias impactarán en la esfera personal desde que inicia el procedimiento penal (y no hasta que existiera una sentencia condenatoria). En este sentido, consideran que la reforma impugnada es contraria al principio de mínima intervención del Derecho Penal por el que se busca disminuir la sanción penal y dejar la acción penal sólo para las conductas más peligrosas.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

- f. **Sexto. Inconstitucionalidad de la prisión preventiva oficiosa.** Los accionantes sostienen que los artículos 2, fracciones VIII bis y VIII ter, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por los que se implementó la prisión preventiva oficiosa para delitos fiscales constituyen una pena desproporcionada a la conducta imputada y, por tanto, contraria al artículo 22 constitucional.

En este sentido, conforme al artículo 19 de la Constitución General, la prisión preventiva es una medida excepcional que debe aplicarse sólo en los casos en que no sirvan otras. Si bien se ha ampliado el catálogo del artículo 19 constitucional, en casos como éste, el hecho de equiparar la comisión de delitos fiscales con conductas propias de la delincuencia organizada y con riesgos a la seguridad nacional para poder imponer la prisión preventiva oficiosa, se rompe con la lógica constitucional de ser una medida excepcional y la protección del bien público. Por tanto, se traduce en una sanción excesiva y trascendental contraria al artículo 22 constitucional.

6. **TERCERO. Admisión y trámite.** El veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 130/2019, y de conformidad con el registro de turno de los asuntos, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor en la acción de inconstitucionalidad referida, en términos del artículo 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
7. El dos de diciembre siguiente, el Ministro instructor admitió la referida acción, ordenó dar vista al Órgano Legislativo que emitió la disposición impugnada y al Poder Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, así como al Fiscal General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.
8. En proveído de diez de diciembre de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó la acción de inconstitucionalidad con el número de expediente 136/2019; y ordenó su acumulación a la acción

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

de inconstitucionalidad 130/2019. Mediante acuerdo de doce de diciembre de ese año, el Ministro Instructor admitió la demanda.

9. **CUARTO. Informes de las Cámaras del Congreso de la Unión.** Respecto de las acciones de inconstitucionalidad 130/2019 y 136/2019, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores expresaron lo siguiente:

A. Informe de la Cámara de Diputados.

10. Argumenta que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la minoría parlamentaria accionantes carecen de legitimación para impugnar legislaciones de carácter nacional de aplicación general, como lo son la Ley de Seguridad Nacional y el Código Nacional de Procedimientos Penales; y, además, que las normas impugnadas no vulneran los derechos humanos, por lo que debe sobreseerse en las acciones de inconstitucionalidad.
11. En relación con los conceptos de invalidez, refiere que las disposiciones impugnadas son formal y materialmente constitucionales, pues su procedimiento legislativo cumplió los requisitos formales y procesales previstos en los artículos 71 y 72 constitucionales, sin que ello provocara alguna transgresión a los diversos 1º, 14, 16, 20 y 22 de la Constitución Federal.
12. Aunado a lo anterior, la Cámara de Diputados sostiene lo siguiente:
- a. Que los artículos combatidos no generan ambigüedad o alguna laguna que pudiera inducir a una actuación arbitraria del juzgador ni causar un estado de incertidumbre jurídica al gobernado, pues son acordes a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, es decir, son objetivos, claros y precisos.
 - b. Que la prisión preventiva oficiosa prevista para los delitos fiscales establecidos en los artículos 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales y 5, fracción XII, de la Ley de Seguridad Nacional no transgrede los derechos humanos, pues se rige de conformidad con los principios de presunción de inocencia, debido proceso, así como los derechos a la libertad personal y de tránsito.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Además, esta medida cautelar no constituye una pena anticipada, ya que está justificada por el peligro de fuga, el entorpecimiento del proceso y la posibilidad de la reiteración delictiva.

Que el Congreso de la Unión está facultado para determinar qué delitos deben ser considerados como aquellos que ameritan prisión preventiva oficiosa, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 constitucional.

- c. Que los delitos incluidos en el artículo 113 bis del Código Fiscal de la Federación no lesionan los principios de taxatividad, mínima intervención penal, presunción de inocencia ni proporcionalidad de las penas, pues el decreto busca combatir la defraudación fiscal equiparada y otras conductas que afectan a la Hacienda Pública y el equilibrio del Estado Mexicano, de ahí que se justifica la intervención del Derecho Penal en este caso y se trata de tipos penales claros y precisos que no generan confusión, ambigüedad ni lagunas.
- d. Asimismo, reitera que las normas impugnadas no atentan contra la presunción de inocencia, pues toda persona debe ser tratada como inocente hasta que se demuestre lo contrario, lo cual corresponderá garantizar a las autoridades encargadas del desarrollo del proceso.
- e. Finalmente, señala que las disposiciones impugnadas no transgreden el principio de progresividad, pues el decreto combatido no tuvo como objeto reducir los ámbitos de eficacia alcanzados por la sociedad, sino que únicamente se pretende ampliar el derecho a las finanzas públicas sanas y adecuadas a la realidad social y protegen el erario del Estado.

B. Informe del Senado de la República.

- 13. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión refirió en sus respectivos informes, lo siguiente:
 - a. Que es infundado lo argumentado en torno a que la inclusión de determinados delitos fiscales en el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, transgrede los derechos de seguridad jurídica, libertad personal y de tránsito, debido proceso y presunción de inocencia, así como la aplicación excepcional de la prisión preventiva oficiosa, pues esas

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

conductas ilícitas inciden en la cohesión social, dañan al fisco federal y ponen en peligro la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano, pues la evasión de impuestos impide el fortalecimiento de los ingresos públicos, su sostenibilidad fiscal y su capacidad para financiar la protección social.

- b. Por otra parte, refiere que el hecho de establecer que los delitos fiscales impugnados sean considerados como posibles delitos de delincuencia organizada, es acorde con el marco constitucional.
- c. Por otra parte, señala que el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación cumple con el mandato de tipicidad y taxatividad, pues señala con exactitud las conductas que se califican como delito, lo que permite a sus destinatarios conocer y entender en qué consisten dichas conductas y quiénes pueden incurrir en ellas.
- d. Asimismo, la disposición respeta el principio de mínima intervención en materia penal, pues no sanciona conductas que pueden ser combatidas o corregidas con medios menos lesivos.
- e. Que tampoco se transgrede el principio de presunción de inocencia, pues no se asume que todas las personas que se sitúen en las conductas previstas pretenden causar algún daño al erario público. El tipo penal no sanciona una conducta anterior a la lesión del bien jurídico tutelado, pues el legislador no criminalizó fases anteriores al daño del bien, sino los casos en los que cualquier persona provoque algún detrimento a la Hacienda Pública.
- f. También señala que el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación es proporcional, pues contiene una sanción adecuada a la gravedad de las conductas reguladas, en razón de su alta incidencia.
- g. Asimismo, argumenta que las medidas implementadas no son regresivas ni contrarias a los derechos humanos, pues los delitos fiscales deben considerarse como amenazas a la seguridad nacional por impedir la efectiva interacción de las finanzas públicas con la protección social.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

14. **QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo.** El Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal argumenta que el decreto impugnado no transgrede la libertad personal y de tránsito, el debido proceso legal, la integridad personal ni los principios de seguridad jurídica, presunción de inocencia, progresividad, excepcionalidad de la prisión preventiva oficiosa e inviolabilidad de la Constitución Federal, por las razones siguientes:

- a. Señala que las conductas delictivas en materia fiscal previstas en los artículos impugnados respetan el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva y la presunción de inocencia, pues la medida será aplicable únicamente respecto de delitos fiscales de cuantía determinada, delitos fiscales calificados y cuando el fraude fiscal supere tres veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal Federal.

Además, la medida referida tiene una justificación razonable basada en un fin legítimo conforme a un Estado constitucional y democrático, pues la falta de recaudación fiscal es uno de los problemas nacionales principales.

- b. Que el hecho de que el Estado establezca mecanismos para combatir la evasión fiscal en niveles de alta peligrosidad, como lo es considerar las conductas previstas en los artículos combatidos como amenazas a la seguridad nacional, obedece a contextos macroeconómicos y de desarrollo poblacional.
- c. Asimismo, refiere que las conductas ilícitas previstas en los artículos combatidos son susceptibles de actualizar casos de delincuencia organizada. Por ello, el Congreso de la Unión implementó dichos ilícitos en nuestro sistema jurídico mexicano, en atención a una política criminal para salvaguardar el patrimonio de la Nación y garantizar el bienestar de la sociedad, como parte de su libertad de configuración legislativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 73, fracción XXI, inciso b), constitucionales.
- d. Arguye que es infundado que el dictamen del decreto impugnado carezca de fundamentación y motivación, pues fue emitido conforme a la legislación aplicable y en él se expusieron las razones por las cuales era necesario establecer los mecanismos legales conducentes para combatir

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

a las empresas facturadoras de operaciones simuladas y a las que deducen operaciones simuladas.

- e. Por otro lado, las reformas cuestionadas no contravienen el principio de progresividad. Si bien implican la restricción de algunos derechos, producen un mayor beneficio a la sociedad en general.
 - f. Tampoco vulneran los principios de taxatividad, presunción de inocencia y mínima intervención del derecho penal, pues los delitos fiscales fueron incluidos al catálogo de delitos graves susceptibles de actualizar delincuencia organizada, de conformidad con la libertad configurativa del Congreso de la Unión, prevista en los artículos 16 y 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Federal.
 - g. Consecuentemente, la prisión preventiva oficiosa está justificada proporcionalmente, pues en todo momento la defensa goza de su garantía de audiencia y debido proceso para demostrar su inocencia.
 - h. Por su parte, el artículo 2º, fracciones VIII Bis y VIII Ter, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada tampoco vulnera los principios de taxatividad y tipicidad, pues el legislador tiene libertad configurativa al respecto, aunado a que los delitos fiscales que fueron incorporados tienen una razonabilidad basada en el modo de operar de las empresas que se ubiquen en esos supuestos.
 - i. El artículo 113 Bis del Código Fiscal Federal es claro y preciso, y si bien tiene verbos rectores distintos, cada uno de ellos es susceptible de actualizarse con una simple racionalidad, lo que respeta el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.
 - j. El artículo mencionado tampoco vulnera el principio de mínima intervención del Derecho Penal, pues para poder perseguir el delito previsto se requiere la presentación de la querrela por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
15. Finalmente, refiere que las reformas y adiciones impugnadas no generan un efecto inhibitorio en los sectores productivos y servicios en el país, por lo que no transgreden la libertad de comercio y trabajo, como tampoco permiten la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

realización de actos arbitrarios. Son acordes a los principios de taxatividad y seguridad jurídica. Las conductas que se tipifican son conductas dolosas.

16. **SEXTO. Alegatos y cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.
17. **SÉPTIMO. Desechamiento del primer proyecto.** En sesión celebrada el veinticinco de octubre de dos mil veintiuno el proyecto presentado por el Ministro instructor fue desechado por el Tribunal Pleno. En consecuencia, por acuerdo de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno el asunto fue returnado al Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración de un nuevo proyecto.

I. COMPETENCIA

18. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos b) y g) de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que en éstas se planteó la posible contradicción entre la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley de Seguridad Nacional, el Código Penal Federal, el Código Fiscal de la Federación y el Código Nacional de Procedimientos Penales, con la Constitución General.
19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos en votación económica.

II. OPORTUNIDAD

20. Conforme al artículo 60, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
21. Las normas generales impugnadas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el viernes ocho de noviembre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para promover la acción transcurrió del sábado nueve de noviembre al

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

domingo ocho de diciembre de ese mismo año. El día hábil siguiente fue el lunes nueve de diciembre de dos mil diecinueve.

22. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó su demanda el quince de noviembre de dos mil diecinueve, por lo que **resulta oportuna**.
23. Los integrantes del Senado de la República presentaron su demanda el nueve de diciembre de dos mil diecinueve, de manera que también **es oportuna**.
24. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

III. LEGITIMACIÓN

25. Las acciones fueron **promovidas por partes legitimadas**.
26. De conformidad con lo previsto en el artículo 105, fracción II, incisos g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes federales que se acusen de vulnerar los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales.
27. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia², establecen que las partes deben

¹ “**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.

(...)

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;

(...).”

² “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. 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. (...)”.

“**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

28. En el caso, el escrito de demanda fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia del oficio número DGPL-1P3A.-4858, emitido por el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve³.
29. Dicho funcionario ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ y 18 de su Reglamento Interno⁵; por lo que cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶.
30. Además, en el caso la Comisión promovente plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ley de Seguridad Nacional, Código Penal Federal, Código Fiscal de la Federación y Código Nacional de Procedimientos Penales, por vulnerar derechos humanos, como son la libertad personal, el derecho a la presunción de inocencia, a la legalidad en materia penal y al principio de proporcionalidad de las penas.

³ Foja 83 del expediente.

⁴ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

⁵ “**Artículo 18.** 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”.

⁶ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...) **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 (...)”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

31. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, se **reconoce la legitimación activa** en este asunto.
32. Por otro lado, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso b), de la Constitución General y 62, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia⁷, la acción de inconstitucionalidad podrá promoverse por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
33. Por tanto, en el caso, debe verificarse que: **a)** Los promoventes sean senadores integrantes del Congreso de la Unión; **b)** que representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicha Cámara; y **c)** que la acción se plantee en contra de una ley expedida por el propio órgano.
34. Suscriben la demanda las Senadoras y Senadores siguientes: **1.** José Erandi Bermúdez Méndez, **2.** Gina Andrea Cruz Blackledge, **3.** Víctor Oswaldo Fuentes Solís, **4.** Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, **5.** Marco Antonio Gama Basarte, **6.** Ismael García Cabeza de Vaca, **7.** Minerva Hernández Ramos, **8.** Mauricio Kuri González, **9.** Kenia López Rabadán, **10.** Gustavo Enrique Madero Muñoz, **11.** Martha Cecilia Márquez Alvarado, **12.** Juan Antonio Marín del Campo Martín del Campo, **13.** Mayuli Latifa Martínez Gutiérrez, **14.** Roberto Juan Moya Clemente, **15.** Nadia Navarro Acevedo, **16.** Julen Rementería del Puerto, **17.** Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, **18.** Indira de Jesús Rosales San Román, **19.** María Guadalupe Saldaña Cisneros, **20.** Josefina Vázquez Mota, **21.** Damián Zepeda Vidales, **22.** Miguel Ángel Osorio Chong, **23.** Carlos Humberto Aceves del Olmo, **24.** Claudia Edith Anaya Mota, **25.** Manuel Añorve Baños, **26.** Eruviel Ávila Villegas, **27.** Sylvana Beltrones Sánchez, **28.** Ángel García Yáñez, **29.** Verónica Martínez García, **30.** Nuvia Magdalena Mayorga Delgado, **31.** Beatriz Elena Paredes Rangel, **32.** Jorge Carlos Ramírez Marín, **33.** Vanessa Rubio Márquez, **34.** Claudia Ruiz Massieu Salinas, **35.** Mario Zamora Gastélum,

⁷ “**Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. (...)”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

36. José Clemente Castañeda Hoeflich, **37.** Noé Fernando Castañón Ramírez, **38.** Verónica Delgadillo García, **39.** Dante Alfonso Delgado Ranauro, **40.** Samuel Alejandro García Sepúlveda, **41.** Indira Kempis Martínez, **42.** Dora Patricia Mercado Castro, **43.** Juan Quiñonez Ruiz, **44.** José Ramón Enríquez Herrera, **45.** Juan Manuel Zepeda Hernández, **46.** Miguel Ángel Mancera Espinosa, **47.** Juan Manuel Fócil Pérez, **48.** Antonio García Conejo y **49.** Emilio Álvarez Icaza Longoria.

35. Acreditan su carácter de integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión con copia certificada de diversas constancias de mayoría y validez, así como de asignación a la fórmula de primera minoría, de la elección para las senadurías al Congreso de la Unión expedidas por el Instituto Nacional Electoral; asimismo, con copia certificada del acuerdo INE/CG1180/2018, aprobado en sesión ordinaria celebrada el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, por el Consejo General del referido organismo electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos político nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las senadurías que les corresponden para el periodo dos mil dieciocho a dos mil veinticuatro.
36. Por otra parte, del artículo 56 de la Constitución General⁸, se advierte que la Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho legisladores; en consecuencia, dado que suscribieron el escrito de acción de inconstitucionalidad el equivalente al **treinta y ocho por ciento** de la aludida

⁸ “**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Cámara se acredita la exigencia de contar con, al menos, el treinta y tres por ciento de sus integrantes.

37. Por último, debe señalarse que en este caso se impugna el 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, expedido por el Congreso de la Unión, al que pertenecen los promoventes, por lo que debe concluirse que **cuentan con legitimación** para instar el presente medio de control constitucional, al verificarse todos los requisitos necesarios para accionar por parte de una minoría parlamentaria.
38. **Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.**

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

39. La Cámara de Diputados argumenta que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la minoría parlamentaria accionantes carecen de legitimación para impugnar ordenamientos de carácter nacional de aplicación general, como lo son la Ley de Seguridad Nacional y el Código Nacional de Procedimientos Penales, así como aquellas que no transgredan derechos humanos.
40. Argumenta que, de conformidad con el artículo 105, fracción II, incisos b) y g), constitucional, en las acciones de inconstitucionalidad sólo se pueden impugnar leyes federales, mas no nacionales, como son el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley de Seguridad Nacional.
41. Expresa también que en el presente asunto no se actualiza el supuesto para que la Comisión Nacional impugne las normas generales, que consiste en que éstas resulten violatorias de derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que México forme parte.
42. Resultan **infundadas** las causas de improcedencia. Por una parte, si bien el artículo 105, fracción II, incisos b) y g), constitucional⁹ alude que podrán

⁹ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
(..)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

impugnarse “*leyes federales*” o “*leyes de carácter federal*”, tales expresiones hacen alusión a las disposiciones emitidas por el Congreso de la Unión, pero no limitan la procedencia de ese medio de control en atención al contenido o del fundamento o función constitucional de las normas impugnadas.

43. De acuerdo con los criterios establecidos por este Tribunal Pleno, la intención del Órgano Revisor fue establecer un medio de control constitucional de las disposiciones generales que emiten las autoridades expresamente señaladas en el numeral 105, fracción II, de la Ley Fundamental, que puedan vulnerar la propia Constitución, a fin de preservar el orden constitucional¹⁰.
44. Se ha considerado que del análisis documental de la evolución histórica que dio origen a las acciones de inconstitucionalidad, se desprende que la intención del Poder Reformador fue establecer un mecanismo de control abstracto, por virtud del cual, tanto minorías parlamentarias y el Procurador General de la República, en un primer momento, como los partidos políticos y las comisiones de derechos humanos, con motivo de las reformas adoptadas, se encontraran legitimados para plantear la posible inconstitucionalidad de una norma general aprobada por el Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por resultar contraria al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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:

(...)

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

(...)

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”.

¹⁰ Acción de Inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007. Resuelta el 26 de junio de 2008, por mayoría de 7 votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza votaron en contra, por estimar que son procedentes las acciones de inconstitucionalidad para impugnar reformas a la Constitución Federal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

45. También se sostuvo que, por regla general, el Órgano Reformador estableció la acción de inconstitucionalidad como medio de control de “*normas generales*”, entendidas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos que enuncia el propio artículo 105, fracción II, constitucional.
46. Asimismo, este Tribunal Pleno ha reconocido un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la Unión y de las entidades federativas se convierten en móviles y flexibles y que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender que el federalismo, en ocasiones, requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno, en determinadas materias¹¹.
47. En este modelo constitucional, el ejercicio de las competencias atribuidas al Congreso de la Unión puede tener como resultado distintos tipos de leyes, que tendrán diferentes funciones y ámbitos de aplicación:
 - a. Leyes reglamentarias de preceptos constitucionales que tienen un ámbito de aplicación nacional, como la Ley de Amparo;
 - b. Leyes orgánicas, que constituyen, organizan y asignan atribuciones a entidades públicas (poderes federales, órganos constitucionales autónomos, organismos descentralizados, entre otros);
 - c. Leyes generales, las cuales distribuyen las competencias entre la Federación y las entidades federativas, y otorgan las bases para legislar en esa materia, como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
 - d. Leyes nacionales, que corresponden a materias en las que la Constitución reserva a la Federación la facultad exclusiva para legislar y cuyo ámbito de aplicación comprende asuntos de la competencia de todos los niveles de gobierno, como el Código Nacional de Procedimientos Penales; y

¹¹ Acción de Inconstitucionalidad 45/2016, resuelta el 9 de abril de 2019, por mayoría de 10 votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

- e. Leyes ordinarias que son de aplicación exclusiva por las autoridades federales en el ámbito de su competencia, como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública o el Código Fiscal de la Federación.
48. Este listado diferencia las leyes que emite el Congreso de la Unión por su fundamento constitucional, su contenido y su función. Aunque esa clasificación puede resultar útil para la interpretación y aplicación de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, no puede sostenerse que esas diferencias sean relevantes para la aplicación del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.
49. El propio Texto Constitucional alude a un concepto amplio de leyes federales, sin que contenga algún elemento que distinga o restrinja su campo de aplicación. Asimismo, en otras disposiciones de la Constitución Federal no se limita el alcance de esa expresión. Por ejemplo, el artículo 120 de la Constitución Federal¹² dispone que los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales, y en ese precepto no se vincula sólo a observar las que sean de aplicación exclusiva del ámbito federal, sino aquellas que emanan del ejercicio de las atribuciones de la Federación.
50. Como se mencionó, el Poder Reformador estableció las acciones de inconstitucionalidad como medio de control abstracto de las normas que formal y materialmente revisten la naturaleza de leyes y que emanan del ejercicio de las atribuciones del Congreso de la Unión. La finalidad de ese medio de control es garantizar la regularidad de las normas generales subordinadas a la Constitución y entre ellas se encuentran todas las leyes que emanan del Congreso de la Unión, por lo que no existe razón alguna para excluirlas de ese control en atención a su contenido o función.
51. Como consecuencia, **es infundado el planteamiento** de que el presente medio de defensa es improcedente para analizar la constitucionalidad de las leyes de

¹² “**Artículo 120.** Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

carácter nacional de aplicación general, como lo son la Ley de Seguridad Nacional y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

52. Por otra parte, como ya se expresó en el apartado anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en virtud de que plantea que las leyes federales que impugna transgreden derechos humanos, y la determinación sobre si efectivamente existe la transgresión alegada es una cuestión de fondo que no puede justificar la improcedencia de la acción. En ese sentido, también debe desestimarse este otro motivo de improcedencia.
53. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada es **infundada**.

54. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

V. FIJACIÓN DE LA LITIS.

55. Las demandas se dirigen a combatir el contenido del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil diecinueve, mediante el cual se modificaron diversos artículos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal y del Código Fiscal de la Federación.
56. Como se puede apreciar de los antecedentes de esta resolución, en términos generales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la minoría parlamentaria accionantes hicieron valer los siguientes conceptos de invalidez en contra del decreto legislativo en su totalidad y diversos artículos en forma particular, por considerar lo siguiente:
- a. Que el Decreto de reformas y adiciones publicado el ocho de noviembre de dos mil diecinueve es inconstitucional por haber sido aprobado con supuestos vicios procedimentales¹³.
 - b. Los artículos 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales —por los que se establece

¹³ Segundo concepto de invalidez de la minoría parlamentaria.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

que algunos delitos fiscales constituyen amenazas a la seguridad nacional y, por tanto, ameritan prisión preventiva oficiosa— vulneran a través de un fraude constitucional las reglas previstas en el artículo 19 constitucional y el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva, así como los principios de progresividad, seguridad jurídica, la libertad personal y de tránsito, el debido proceso legal y la presunción de inocencia, todo lo cual ocasiona un efecto inhibitorio en la libertad de comercio y del trabajo¹⁴;

- c. El artículo 2º, fracciones VIII, VIII Bis, y VIII Ter, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada es inconstitucional por establecer la posibilidad de sancionar los delitos fiscales con un tipo autónomo de delincuencia organizada¹⁵;
- d. El artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación —que contempla delitos fiscales— vulnera los principios de seguridad jurídica, presunción de inocencia, taxatividad, mínima intervención penal y proporcionalidad de las penas¹⁶; y

57. Cabe precisar que si bien la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como norma impugnada el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, **sus conceptos de invalidez los dirige contra el primer párrafo de esa disposición, por lo que esa será la porción normativa que se analizará en este fallo.**
58. De esta manera, para dar respuesta a los conceptos de invalidez planteados, a continuación se estudiarán los siguientes bloques temáticos:

APARTADO	CONTENIDO DE LA IMPUGNACIÓN	CONCEPTOS DE INVALIDEZ
VI.1.	Violaciones al procedimiento legislativo.	Segundo de la minoría parlamentaria
VI.2.	Inconstitucionalidad de la prisión preventiva oficiosa. (artículos 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad	Primero de la CNDH

¹⁴ Primer concepto de invalidez de la CNDH, así como los conceptos de invalidez primero, tercero, cuarto, sexto y parte del quinto, de la minoría parlamentaria.
¹⁵ Tercer, Cuarto y quinto conceptos de invalidez de la minoría parlamentaria.
¹⁶ Segundo concepto de invalidez de la CNDH, así como Cuarto y Quinto concepto de invalidez de la minoría parlamentaria

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

APARTADO	CONTENIDO DE LA IMPUGNACIÓN	CONCEPTOS DE INVALIDEZ
	Nacional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales).	Primero, tercero, cuarto, sexto y parte del quinto de la minoría parlamentaria
VI.3.	Análisis de constitucionalidad de la inclusión de los delitos fiscales como un tipo autónomo de delincuencia organizada (artículo 2º, fracciones VIII, VIII Bis, y VIII Ter, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada).	Tecero, cuarto y Quinto de la minoría parlamentaria
VI.4.	Análisis del tipo penal relativo a la emisión de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados (artículo 113 Bis, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación).	Segundo de la CNDH Cuarto y Quinto de la minoría parlamentaria

59. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Análisis de violaciones al procedimiento legislativo.

60. En el segundo concepto de invalidez, los senadores impugnan el decreto, en general, por adolecer de vicios de legalidad, en virtud de que el dictamen que dio lugar a la discusión final no estaba debidamente fundado y motivado, aunado al hecho de que la Mesa Directiva omitió ejercer su competencia de revisión.
61. Consideran que la motivación del dictamen emitido por las Comisiones legislativas de la Cámara de Diputados es insuficiente. Aducen que el defecto en la fundamentación y motivación del dictamen legislativo tiene como consecuencia que la discusión también esté viciada, y existe una omisión por parte de la Mesa Directiva para ejercer sus facultades de revisión sobre el dictamen, lo cual resulta en un incumplimiento a lo establecido en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

62. Los conceptos de invalidez son **infundados**, pues la insuficiencia en la motivación del dictamen emitido por las comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión no tiene como consecuencia necesaria la invalidez del decreto legislativo y del proceso legislativo en su conjunto.
63. Para el estudio de los argumentos de los accionantes respecto de la violación al proceso legislativo, es menester partir de lo que este Tribunal Pleno ha establecido en múltiples precedentes¹⁷. En ellos, se ha sostenido que para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a los derechos de debido proceso y legalidad, reconocidos en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidante, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares.
64. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
65. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
66. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.
67. El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el

¹⁷ Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 73/2016, 9/2005, 52/2006 y sus acumuladas, y 107/2008.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

68. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados, debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en su final desatención.
69. Significativo resulta precisar que, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma, de forma tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad; asimismo, que pueden suscitarse irregularidades de esa misma naturaleza que, por su entidad, no afectan su validez, como son los requisitos que tienden a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario. Dicho criterio se publicó en la jurisprudencia P./J. 94/2001¹⁸.
70. De lo expuesto se advierte que en el desarrollo del procedimiento legislativo, que finaliza con la publicación de la norma de que se trate, pueden desprenderse una serie de violaciones de índole formal que sí repercuten en la validez de la porción normativa relativa; ejemplo de ello sería cuando la ley o

¹⁸ **“VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA”.** Registro 188907. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Agosto 2001; Pág. 438.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

decreto se apruebe sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos, motivo por el cual en este supuesto, la violación sí trascendería de modo fundamental a su validez.

71. Caso contrario sucedería cuando en el procedimiento legislativo se emplee un trámite distinto al previsto en la normatividad aplicable para el análisis o estudio de una iniciativa de ley o decreto. Por ejemplo, cuando una propuesta es dictaminada por una comisión legislativa distinta a la que le correspondía efectuar esa función; en ese supuesto, la anotada violación es formal, pero a pesar de acreditarse su persistencia, carecería de relevancia jurídica, debido a que se contrae al cumplimiento de requisitos secundarios. A pesar de que existe precepto legal que ordene su cumplimiento, lo cierto es que tiene por objeto o finalidad facilitar el estudio, discusión y aprobación de los proyectos de decreto o ley, quedando subsanada dicha irregularidad cuando el pleno de la legislatura aprueba el contenido de las propuestas, en estricto acatamiento de las formalidades que realmente trascienden en la elaboración, discusión y aprobación de normas generales.
72. De ese modo, el análisis que el órgano jurisdiccional debe realizar es el que se dirige a determinar si la existencia de una violación o irregularidad en el procedimiento trasciende o no de modo fundamental en la validez constitucional de la norma que se reclame.
73. En aras de analizar si la creación del ordenamiento combatido es acorde con las formalidades del proceso legislativo, deben tenerse en cuenta las disposiciones constitucionales y legales que lo rigen, así como los actos que constituyen los antecedentes de la aprobación del decreto impugnado.

A. Marco normativo

74. Las reglas generales del proceso legislativo en el ámbito federal se contienen en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se establecen los órganos legitimados para iniciar leyes y decretos, y se regulan los distintos actos relativos a su discusión y aprobación, de manera sucesiva, por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, así como su sanción, promulgación y publicación, que se encomienda en primer término al titular del Poder Ejecutivo.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

75. En el primer párrafo del artículo 72 constitucional se prevé expresamente que se observará la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, y en el inciso de esa disposición, se ordena que las votaciones de la ley o decreto serán nominales.
76. La reglamentación de las formalidades de los actos del proceso legislativo federal se contienen en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Reglamento de la Cámara de Diputados y en el Reglamento del Senado de la República.
77. En atención a que en este asunto se alega como vicio de inconstitucionalidad la insuficiente motivación del dictamen de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados, se identificarán únicamente las disposiciones legislativas que regulan las formalidades de dichos dictámenes.
78. Conforme a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se distribuyen las atribuciones de los órganos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Para la discusión y aprobación de las leyes, resulta relevante la función de las Comisiones legislativas, previstas en los artículos 39, 45 (en sus puntos 6 y 7), 85, 86 y 89 de la citada ley orgánica, a quienes se les asigna la atribución de elaborar dictámenes de las iniciativas de leyes y decretos.
79. En cuanto a los dictámenes de las comisiones de la Cámara de Senadores, en el artículo 94 de la citada ley orgánica, se prescribe que los dictámenes deberán aprobarse por mayoría de sus miembros, y presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren. También establece la posibilidad de agregar por escrito voto particular de los disidentes.
80. Asimismo, los artículos 20; 23; 66, punto 1; 67, punto 2, de la mencionada ley congreso otorgan atribuciones a las respectivas Mesas Directivas, y a los presidentes de éstas, de cada una de las Cámaras, para organizar el turno de los asuntos y la presentación de los dictámenes de las Comisiones.
81. En el Reglamento de la Cámara de Diputados, se prevé que la Mesa Directiva cuidará y será responsable de que todos los asuntos incorporados en el Orden

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

del día de la Sesión del Pleno estén fundados, motivados y cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación. También se establece que la Mesa Directiva podrá formular a las comisiones las sugerencias necesarias, que sólo podrán versar sobre cuestiones técnicas del dictamen, pero no podrá hacer modificaciones (artículo 63 del Reglamento¹⁹).

82. En el Título Cuarto del Reglamento mencionado, se regulan los Procedimientos en el Pleno, y en su capítulo I, se regula la duración de las Intervenciones y los Asuntos que se presentan ante el Pleno. En la sección Cuarta se prevén las normas que reglamentan los Dictámenes de las Comisiones (artículos 80 a 89).
83. En el artículo 80 del citado Reglamento se establece que el dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar, entre otros asuntos, las Minutas, así como las Iniciativas de ley o decreto.
84. Conforme al artículo 84 del referido Reglamento, el dictamen será válido sólo cuando la comisión o comisiones discutan un asunto en Reunión y éste se apruebe por mayoría absoluta.
85. En el artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados se establece el contenido que deben tener los dictámenes. Entre ellos se encuentran, entre otros, el fundamento legal para emitirlo (fracción III); el contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el

¹⁹ **“Artículo 63.**

1. La Mesa Directiva cuidará y será responsable de que todos los asuntos incorporados en el Orden del día estén fundados, motivados y cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.

2. Cuando un dictamen sea remitido a la Mesa Directiva, ésta tendrá tres días hábiles para hacer a las comisiones las sugerencias necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo anterior.

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE ABRIL DE 2011)

3. La Mesa Directiva sólo podrá hacer las sugerencias respecto a cuestiones técnicas del dictamen y no podrá hacer modificaciones al texto aprobado en comisiones.

4. Cuando las comisiones acuerden con la Mesa Directiva los términos finales del dictamen, no podrán pasar más de dos sesiones ordinarias, sin que se incluya en el Orden del día, para efectos de declaratoria de publicidad.

5. El mismo plazo se observará para que sea presentado a discusión y votación en el Pleno. La excepción a esta norma sólo podrá darse cuando:

I. La Mesa Directiva por conducto del Presidente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20, párrafo 2, inciso e) de la Ley, devuelva el dictamen a la comisión respectiva, en virtud de que éste no cumple las normas que regulan su formulación y presentación, y

II. La Junta acuerde postergar su presentación, hasta por siete días hábiles, sin posibilidad de prórroga”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

planteamiento del problema, así como la perspectiva de género, en su caso (fracción IV); el contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema (fracción VII); valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro (fracción IX); así como el análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos (fracción X).

86. De acuerdo con el artículo 92 del citado Reglamento, el dictamen aprobado en sentido positivo por el Pleno de la Cámara se denominará proyecto de ley o decreto, según corresponda, y deberá ser remitido inmediatamente, en su caso, a la Cámara de Senadores, al titular del Poder Ejecutivo Federal o a las legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales. En los artículos 93 y 94 de ese Reglamento²⁰, se prevén las reglas para remitir el proyecto de ley aprobado a la colegisladora, al titular del Poder Ejecutivo o las legislaturas de los estados, según sea procedente.
87. En el artículo 95 del mencionado Reglamento²¹ se prevé el trámite que debe darse a las Minutas que remita el Senado, así como los plazos y formalidades para emitir el dictamen correspondiente.

²⁰ “**Artículo 93.**

1. El proyecto aprobado, antes de que se remita a la Cámara de Senadores, al Titular del Poder Ejecutivo Federal o a las legislaturas de los Estados no podrá modificarse, salvo para hacer las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes o decretos. Dichas modificaciones no podrán cambiar o variar el sentido de lo aprobado y deberán ser ordenadas por la Mesa Directiva. Las modificaciones sólo las podrá realizar la comisión que dictamina, en un plazo de cinco días a partir de su aprobación. En el caso de que sean varias las comisiones encargadas de presentar el dictamen, será la primera en el turno la indicada para elaborar las correcciones. Las modificaciones realizadas al proyecto deberán publicarse en la Gaceta.

2. Si uno o varios integrantes de la comisión o comisiones dictaminadoras discrepan de la mayoría, en cuanto a las correcciones introducidas al proyecto, lo comunicarán al Presidente, para que éste someta tales correcciones a la votación del Pleno”.

“Artículo 94.

1. El proyecto enviado a la Cámara de Senadores, a través de oficio, se integrará en un expediente con toda la información generada durante el proceso legislativo. El oficio de remisión será firmado y sellado por el Presidente y al menos un Secretario. Se enviarán, entre otros elementos de información:

I. La iniciativa o iniciativas que hayan dado origen al proyecto;

II. Copia simple de la versión estenográfica de la Reunión de la comisión en la que fue aprobado el dictamen;

III. Copia simple de la versión estenográfica de la discusión del dictamen ante el Pleno, y

IV. Otros documentos obtenidos dentro del proceso de elaboración del dictamen a que se refiere el artículo 176, numeral 1, fracciones II y III de este Reglamento”.

²¹“**Artículo 95.**

1. En el caso de minutas a las que hace referencia el artículo 72 constitucional:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

88. De conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los dictámenes deben publicarse en la Gaceta a más tardar a las veintidós horas del día anterior a la Sesión en la que se presenten. Asimismo, en el artículo 241 del citado Reglamento se prevé que la Gaceta se publicará a más tardar a las veintidós horas del día anterior a la sesión.

I. El Presidente dará el turno que corresponda, en cuanto el asunto se reciba y se dé cuenta de él al Pleno;

II. En el momento de anunciar el turno, el Presidente dará noventa días como plazo a la comisión, a partir de la recepción formal del asunto, para que presente el dictamen correspondiente.

2. En el proceso de dictamen de las minutas referidas en el numeral anterior, se observará lo siguiente:

I. La comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la minuta turnada, deberán hacer la solicitud al Presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, establecido en el numeral anterior. La Mesa Directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta cuarenta y cinco días y de noventa días tratándose de minutas de reforma constitucional respectivamente, en ambos casos el plazo correrá a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga.

II. Si transcurre este plazo, sin que la comisión formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:

a) El Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido.

b) La Mesa Directiva deberá incluirlas en el Orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad.

c) Las minutas deberán ser aprobadas por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrán por desechadas. En ambos supuestos, continuarán con su proceso legislativo de acuerdo a lo que establece el artículo 72 Constitucional.

d) En el caso de las minutas de reforma constitucional deberán ser aprobadas por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrán por desechadas.

e) Por lo que se refiere a los incisos c) y d) de esta fracción, las minutas continuarán con su proceso legislativo, de acuerdo a lo que establece el artículo 72 Constitucional.

3. Para las minutas sobre iniciativas preferentes, se observará lo siguiente:

I. El Presidente turnará a la comisión o comisiones que corresponda, en cuanto se reciba y se dé cuenta de esta al Pleno;

II. En el momento de anunciar el turno, el Presidente dará treinta días naturales a partir de la recepción formal del asunto, para que se presente el Dictamen correspondiente;

III. El plazo a que se refiere la fracción anterior es improrrogable;

IV. Si transcurre el plazo, sin que se formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:

a) El Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad inmediatamente después de concluido el plazo para dictaminar.

b) La Mesa Directiva deberá incluirla en el orden del día de la siguiente Sesión del Pleno para su discusión y votación.

c) La minuta será discutida en sus términos y sin mayor trámite como el primer asunto que sea discutido y votado en la sesión del Pleno.

d) La minuta se discutirá y tendrá que ser aprobada por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrá por desechada.

V. Cuando la minuta que contenga un proyecto de ley o decreto con carácter preferente sea desechada, en todo o en parte, o modificada por la Cámara, ésta deberá devolverla, acompañada de las observaciones pertinentes, a la Cámara de Senadores, para los efectos del artículo 72, Apartados D o E, de la Constitución”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

89. Por otra parte, en el artículo 100 de ese mismo Reglamento²², se regula el turno de las proposiciones, y el caso excepcional en el que podrá dispensarse el dictamen correspondiente, por tratarse de asuntos de trámite urgente y obvia resolución.
90. Las discusiones en el Pleno de la Cámara de Diputados de los dictámenes que contengan un proyecto de ley se regulan en el artículo 104 de su Reglamento²³.

²² “Artículo 100.

1. Las proposiciones serán anunciadas por el Presidente al Pleno y las turnará a comisión, en donde se analizarán y resolverán a través de un dictamen, excepto las que por acuerdo de la Junta, se pongan a consideración del Pleno respecto a su trámite de urgente u obvia resolución.

2. El Pleno resolverá en votación económica, las proposiciones que se consideren de urgente u obvia resolución, conforme a las fracciones IV y V del numeral 2, del artículo 79 de este Reglamento”.

²³ “Artículo 104.

1. Las discusiones en lo general de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto, se sujetarán a lo siguiente:

I. Se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular;

II. El Presidente de la Junta Directiva podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos; si declina hacerlo, podrá fundamentarlo un integrante nombrado por la mayoría de la comisión correspondiente;

III. Si hubiera voto particular, su autor o uno de sus autores podrán exponer los motivos y el contenido del mismo hasta por cinco minutos, siempre que se deseche el dictamen aprobado por la comisión;

IV. Un integrante de cada grupo, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara, y un diputado o diputada independiente propuesto entre ellos podrá disponer de hasta cinco minutos para exponer su postura. En caso de que el dictamen a discusión haya sido aprobado de forma unánime por la Comisión dictaminadora, la Mesa Directiva, previo acuerdo con la Junta de Coordinación Política, podrá instruir que se elija un solo orador que exponga la postura integral del dictamen con Proyecto de Ley o de Decreto que se sujeta a discusión en lo general. Lo anterior, sin detrimento de que algún diputado o diputada quiera hacer uso de la palabra respecto al dictamen con Proyecto de Ley o de Decreto sujeto a discusión en lo general;

V. A continuación, el Presidente formulará una lista de oradores en contra y otra a favor;

VI. Los oradores hablarán alternadamente en contra y a favor, hasta por cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra;

VII. Una vez que hayan intervenido hasta seis oradores en contra y hasta seis a favor, el Presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, después de leer la lista de los oradores aún inscritos en ambos sentidos. Si la respuesta fuera negativa, continuará la discusión, sólo si hubiera oradores inscritos, pero el Presidente repetirá la pregunta cuando hubieran intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Si el Pleno decide que se encuentra suficientemente discutido, el Presidente anunciará el inicio de la votación nominal;

VIII. Cuando en las listas a las que hace referencia la fracción V de éste artículo, se inscriban oradores únicamente para argumentar en un solo sentido, ya sea a favor o en contra, se admitirán hasta tres oradores que podrán hablar hasta por cinco minutos y agotada esa ronda, el Presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido;

IX. Cada vez que se pregunte al Pleno si el punto está suficientemente discutido, el Presidente leerá la lista de las diputadas y de los diputados que hayan solicitado la palabra;

X. Si el orador no se encuentra en el Salón de Sesiones, perderá su turno;

XI. Cuando ninguna diputada o diputado pida la palabra para argumentar a favor o en contra del dictamen a discusión, y una vez que algún integrante de la comisión explique los motivos que ésta tuvo para dictaminar, se procederá a la votación nominal, y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

91. En el Reglamento del Senado, las normas relativas a los dictámenes se ubican en el capítulo cuarto del título séptimo relativo al procedimiento legislativo. En el artículo 182 de ese ordenamiento se definen los dictámenes como los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente que cumplen con lo dispuesto en el artículo 169 de ese Reglamento²⁴.

XII. Cuando el Titular de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal sea invitado a la discusión de un asunto de su competencia, se le concederá, hasta el mismo tiempo que a los integrantes de la Cámara.

2. Las discusiones de los dictámenes en sentido negativo de iniciativas, que contienen un proyecto de acuerdo, se sujetarán a lo siguiente:

I. El Presidente de la Junta Directiva o un integrante nombrado por la mayoría de la comisión, podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por tres minutos;

II. Una vez fundamentado el dictamen, podrá intervenir un orador en contra hasta por tres minutos;

III. En el caso de que no se inscriba orador para la discusión, el Presidente propondrá su votación de inmediato;

IV. El Presidente someterá en votación económica si se acepta desecharlo o se devuelve a la comisión;

V. En caso afirmativo, procederá su archivo como asunto total y definitivamente concluido, y

VI. En caso negativo, se devolverá a la comisión para que elabore un nuevo dictamen”.

²⁴ “**Artículo 169.**

1. Toda iniciativa consta por escrito y contiene, al menos, lo siguiente:

I. Encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere;

II. Fundamento legal;

III. Exposición de motivos, con las razones que la sustentan, el alcance y competencia constitucional para legislar sobre la materia, así como la descripción del proyecto;

IV. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes; señalando su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación;

V. Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar;

VI. Lugar y fecha de formulación; y

VII. Nombre y firma del o los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte.

2. En el caso de textos normativos de nuevos ordenamientos, a que se refiere la fracción IV del numeral anterior, los senadores deberán desarrollar el articulado correspondiente en forma lógica y ordenada, distinguiendo los artículos en lo particular que tengan un fin general o federal de validez y aplicación; se procurará que el texto normativo se estructure en libros; los libros en títulos; los títulos en capítulos; los capítulos en secciones; las secciones en artículos; los artículos en fracciones y las fracciones en incisos. En el artículo primero de cada ordenamiento se establecerá su alcance y competencia constitucional. La división en libros sólo procede cuando se trata de textos muy extensos.

Conforme a lo anterior, los senadores harán coincidir la denominación, con la naturaleza, objeto, fin, ámbitos de validez y aplicación del texto normativo del nuevo ordenamiento. Para ello se establece que llevarán la denominación de General, aquellos que inciden válidamente y que son de competencia concurrente en todos los órdenes (sic) gobierno y como Federal aquellos que serán aplicados a todas las personas en el territorio nacional por autoridades federales, en ambos casos de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

3. En el caso de solicitud de permiso del Presidente de la República para salir del territorio nacional por más de siete días, la iniciativa correspondiente debe contener objeto, duración e itinerario del viaje, además de los elementos aplicables referidos en el párrafo 1 de este artículo.

4. La iniciativa se presenta en medio impreso y también en archivo electrónico, para su inclusión en el Orden del Día y correspondiente publicación en la Gaceta.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

92. En el artículo 188 del Reglamento del Senado se establece que los dictámenes deben ser firmados por los integrantes de las comisiones unidas, y que las firmas en el dictamen sin otra indicación se consideran a favor del mismo. Asimismo, se precisa que los senadores que votan en contra o en abstención, lo pueden hacer constar con esos términos junto a su firma en el dictamen.
93. Por otra parte, en el artículo 190 del Reglamento de la Cámara de Senadores se prevé cuáles son los elementos que debe contener un dictamen. Posteriormente, en los artículos 192 y 193 del citado Reglamento se contienen las reglas relativas a la remisión, publicación e inclusión en la orden del día del Pleno, de los dictámenes ya aprobadas.
94. De estas normas destaca la previsión de que los dictámenes se remitirán a la Presidencia de la Mesa Directiva, quien sólo ordenará la publicación en la Gaceta de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación. También se prevé que los dictámenes se publiquen en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.
95. De las normas reglamentarias citadas se desprende que, dentro del procedimiento legislativo, las Cámaras se auxilian, por regla general, de sus comisiones, las cuales emiten dictámenes, que son una opinión técnica calificada, que consta por escrito, para aprobar o rechazar iniciativas de ley o decreto, o las minutas que remite la legisladora.
96. Asimismo, se advierte que en sus respectivos reglamentos se contienen normas que establecen el contenido mínimo de dichos dictámenes y la oportunidad con la que deben publicarse en la Gaceta Parlamentaria para su discusión y aprobación en el Pleno de la Cámara que corresponda. Dentro de ese trámite, se asigna a la Mesa Directiva de la Cámara o a su Presidencia la atribución para verificar que los dictámenes cumplan con las formalidades legales y reglamentarias correspondientes.

B. Antecedentes del procedimiento legislativo impugnado

5. Cuando se considera conveniente, pueden anexarse a la iniciativa los documentos que facilitan su comprensión y análisis”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

97. El procedimiento legislativo tuvo su origen en tres iniciativas:
- a. El veintidós de noviembre de dos mil dieciocho el Senador Alejandro Armenta Miera presentó en el Pleno del Senado de la República, una 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.
 - b. El dieciocho de junio de dos mil diecinueve, el Senador Samuel Alejandro García Sepúlveda presentó 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 del Seguridad Nacional.
 - c. El diez de julio de dos mil diecinueve, la Senadora Minerva Hernández Ramos presentó 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.
98. Las iniciativas fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera, del Senado de la República.
99. El catorce de agosto de dos mil diecinueve, las referidas comisiones del Senado emitieron el Dictamen con 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. Ese dictamen fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República el cinco de septiembre de dos mil diecinueve.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

100. El diez de septiembre de dos mil diecinueve, el Dictamen fue aprobado por el Pleno de la Cámara de Senadores, con ochenta y dos votos a favor, treinta y cuatro en contra y cero abstenciones.
101. El veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, la Minuta del Senado fue recibida en la Cámara de Diputados, donde fue turnada a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Justicia.
102. El once de octubre de dos mil diecinueve se realizó un ejercicio de Parlamento Abierto para el análisis de la Minuta enviada por el Senado.
103. El catorce de octubre de dos mil diecinueve, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Justicia emitieron dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal contra la Delincuencia Organizada, y de Seguridad Nacional, así como de los Códigos Nacional de Procedimientos Penales, Fiscal de la Federación, y Penal Federal. Dicho dictamen se publicó en la Gaceta Parlamentaria correspondiente a la sesión del quince de octubre de ese año.
104. En sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Cámara de Diputados autorizó en votación económica la declaratoria de publicidad del referido dictamen de conformidad con el artículo 87 del Reglamento de la Cámara de Diputados y se autorizó que se discutieran y votaran de inmediato²⁵. Como consecuencia, se discutió su contenido y se aprobó en lo general el 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, con trescientos dieciocho votos a favor, ciento veintiuno en contra y tres abstenciones. Asimismo, en lo particular respecto a los artículos reservados, se emitieron

²⁵ **“Artículo 87.**

1. Los dictámenes publicados en la Gaceta serán objeto de una declaratoria de publicidad”. En la versión estenográfica de esa sesión se advierte lo siguiente:

“La secretaria diputada María Sara Rocha Medina: En votación económica, se consulta si se autoriza que los dictámenes antes mencionados se sometan a discusión y votación de inmediato. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo, por favor (votación), gracias. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo, por favor (votación). Mayoría por la afirmativa, diputada presidenta. La presidenta diputada María de los Dolores Padierna Luna: Gracias. Se autoriza”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

doscientos setenta y seis votos a favor, ciento cuarenta y cuatro en contra y dieciséis abstenciones.

105. El cinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Presidente de la República promulgó el 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, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el ocho de ese mes y año.

C. Estudio de la violación aducida

106. El vicio que se atribuye al proceso legislativo radica en la insuficiente motivación del dictamen emitido por las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Justicia, de la Cámara de Diputados, en su calidad de revisora, por lo que la Presidencia de la Mesa Directiva no debió dar trámite al dictamen, por no reunir las formalidades requeridas para su validez.
107. Los promoventes hacen valer que en el dictamen legislativo no se establece la proporcionalidad de las sanciones propuestas, en términos del artículo 22 constitucional, ni su relación con la presunción de inocencia, ni con el principio de tipicidad, no menciona los criterios sobre delincuencia organizada, ni se habla de los casos de prisión preventiva oficiosa que plantea el artículo 19 constitucional.
108. También refieren que el dictamen legislativo carece de motivación reforzada, a pesar de que la norma a la que dio lugar tiene incidencia sobre los derechos humanos; además de que no atiende al test de proporcionalidad.
109. Los conceptos de invalidez son **infundados**.
110. En primer lugar, como se puede advertir en la reseña de antecedentes, el procedimiento legislativo cumplió con las formalidades previstas en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, así como en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y por los Reglamentos de las Cámaras respectivos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

111. El procedimiento fue iniciado mediante iniciativas presentadas por sujetos legitimados, las iniciativas fueron analizadas y dictaminadas por las comisiones legislativas correspondientes, los dictámenes se publicaron para su discusión en el Pleno de las Cámaras, donde se sometieron a aprobación mediante votación nominal. Posteriormente, el decreto de reforma legislativa fue sancionado, promulgado y publicado por el titular del poder ejecutivo federal. En dicho procedimiento no se advierte la existencia de irregularidades procedimentales que de manera notoria impacten en la calidad democrática de la decisión final.
112. Como lo mencionan los promoventes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios relacionados con la exigencia de razonabilidad de las normas generales que contengan una restricción constitucional, así como también ha fijado parámetros de para revisar la proporcionalidad de las penas en términos del artículo 22 constitucional.
113. Como ejemplo de dichos criterios, se pueden citar los siguientes criterios. **“DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS”²⁶ y “LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA”²⁷.**
114. Asimismo, al emitir la jurisprudencia P./J. 120/2009²⁸, este Tribunal Pleno sostuvo que los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos, y que dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando puede llegarse a afectar

²⁶ **Registro 2003975.** [TA]; 10a. Época; 1a; S.J.F. y su Gaceta; Tomo 1; Julio de 2013; Pág. 557. 1a. CCXV/2013 (10a.).

²⁷ **Registro 168878.** [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, Septiembre de 2008; Pág. 559. P./J. 102/2008.

²⁸ **“MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS”.** Registro 165745. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Diciembre de 2009; Pág. 1255.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

algún derecho fundamental u otro bien relevante y se detecta alguna “categoría sospechosa”.

115. La motivación reforzada implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Cabe precisar que la expresión de esas razones en el acto legislativo no se ha sujetado a un formato específico o a una secuencia necesaria de elementos a considerar.
116. De no existir la afectación a una categoría sospechosa, por regla general, los actos legislativos ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, de manera que basta su motivación ordinaria, para expresar las razones por las que ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias.
117. En el presente caso, cabe aclarar que, por una parte, a primera vista y sin prejuzgar sobre casos específicos, el decreto en lo general no afecta una categoría sospechosa. En todo caso, si alguna de las modificaciones de su contenido incidieran en una categoría sospechosa, ese análisis correspondería al estudio de la norma o porción normativa en específico.
118. Por otra, aunque pudiera ser conveniente que los dictámenes de las comisiones legislativas expresaran en su argumentación los elementos fijados en los criterios jurisdiccionales para analizar la regularidad constitucional de restricciones a los derechos fundamentales, no es viable determinar la invalidez del proceso legislativo con base en la única razón de que los dictámenes de las Cámaras legislativas no expresaron esos elementos, o que no lo hicieron conforme a determinado modelo.
119. Al respecto, debe tomarse en consideración que, por lo regular, los decretos legislativos contienen una pluralidad de normas generales, y difícilmente pueden exigirse los mismos elementos argumentativos, con el mismo grado de intensidad para todo su contenido.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

120. En ese contexto, el control judicial que se ejerza respecto de una restricción constitucional o de la proporcionalidad de una norma penal en términos del artículo 22 constitucional, son consideraciones propias del análisis material del contenido normativo de la disposición en lo específico, más que un vicio de aprobación del decreto legislativo en su conjunto o un vicio formal invalidante del procedimiento legislativo.
121. Además, ese análisis material, realizado en sede judicial, no se concreta a lo expresado en uno de los dictámenes emitidos en alguna de las Cámaras, sino que toma en consideración todos los documentos que integran el procedimiento legislativo, así como la secuencia de los actos que lo integran.
122. En ese sentido, el dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia de la Cámara de Diputados de catorce de octubre de dos mil diecinueve, que corresponde 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, contiene los elementos que exige el artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados.
123. Para este análisis, importa destacar que el dictamen contiene el fundamento legal para emitirlo; el contenido de los asuntos materia de dictamen; los antecedentes del procedimiento legislativo, con una reseña del ejercicio de Parlamento Abierto y emite un pronunciamiento sobre éste; el análisis y valoración de los argumentos de la Minuta del Senado; el análisis y valoración de los textos normativos propuestos, así como el contenido del proyecto de decreto propuesto con sus artículos transitorios.
124. Dado que el dictamen cumple formalmente con esos elementos, no existe motivo suficiente, como lo pretenden los promoventes, para que el Presidente de la Mesa Directiva rechazara su inclusión en el orden del día con base en el artículo 63 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Un pronunciamiento de ese tipo implicaría un análisis del contenido del decreto que podría traducirse en un ejercicio excesivo respecto al orden y trámite de los asuntos que corresponde analizar de fondo al Pleno de la Cámara.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

125. A efecto de corroborar que el dictamen contenía las formalidades suficientes para su trámite legislativo, se transcriben las partes conducentes en relación con su fundamentación y contenido.

“Estas Comisiones Legislativas que suscriben, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 80 numeral 1, fracción I; 81, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV y 167, numeral 4 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, se abocaron al análisis, discusión y valoración de la minuta con proyecto de Decreto que se menciona.

En el dictamen se reseñan los antecedentes de la minuta, se sintetiza el contenido de la Minuta de la colegisladora y se incluye la relatoría del Parlamento Abierto sobre la Minuta con 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.

Posteriormente se incluyen las Consideraciones de la Comisiones en siete apartados conforme a lo siguiente:

PRIMERA. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 39 y 45, numeral 6, inciso e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 81, 82, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I; y 158, numeral 1, fracción IV del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas Comisiones Unidas resultan competentes para dictaminar la Minuta descrita en el apartado de antecedentes del presente instrumento.

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

La Minuta permite hacer eficiente la lucha contra la evasión fiscal mediante el establecimiento de instrumentos penales que permitan combatir la impunidad en la mala práctica del uso indiscriminado de comprobantes fiscales falsos o, más comúnmente, comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, entre otros

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

mecanismos de defraudación. Con la aprobación de esta Minuta se darán mayores atribuciones a la autoridad de procuración de justicia y a la judicial, para perseguir y sancionar estas conductas; en correspondencia, la certeza de una sanción reducirá la incidencia.

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

La percepción general es que esta práctica ilegal ha ido incrementando, al punto de encontrarse en un verdadero auge en los últimos años. Además de las prácticas ilegales de facturación falsa, la autoridad fiscal ha identificado esquemas diversos de evasión fiscal que también deben ser combatidos con estas herramientas que se incluyen al ordenamiento jurídico; por mencionar algunos, se deben considerar las prácticas de subcontratación a través de simulaciones, las cuales generan graves perjuicios a las arcas públicas, en adición a despojar a los trabajadores de sus prestaciones legales. También, los actos de corrupción que se realicen para obtener devoluciones de forma indebida son extremadamente dañinos y deben ser perseguidos con estas modificaciones legales, pues no sólo se trata de una defraudación fiscal de carácter relevante, sino que conlleva la extracción de recursos que ya se encontraban en poder del Estado. En estos casos, se sancionará penalmente a todos los involucrados en la devolución correspondiente, incluyendo a los funcionarios públicos por su participación en los delitos fiscales cometidos.

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

Lo anterior, bajo un patrón común constituido por el uso de empresas establecidas expreso para emitir facturas, comprobantes o documentos equiparables a nombre del evasor amparando con ellos operaciones de prestación de servicios o de adquisición de bienes que nunca se llevaron a cabo, con el objetivo de realizar grandes deducciones con cargo a las obligaciones tributarias que genera su actividad regular. A ello, se le da la denominación genérica de “facturas falsas” u “operaciones inexistentes o simuladas”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Las empresas dedicadas a expedir y enajenar este tipo de comprobantes trabajan para múltiples clientes y realizan esquemas sofisticados de movimientos de recursos para llevar a cabo las simulaciones o el encubrimiento de los engaños. Al respecto, el Servicio de Administración Tributaria tiene identificados más de 9 mil empresas de facturación y operaciones inexistentes.

Por su parte, las empresas que adquieren los comprobantes fraudulentos consuman el daño patrimonial extraordinario que se ocasiona a la hacienda pública al reducir la base gravable de sus ingresos o al acreditar impuestos de manera indebida.

Entre la actividad de ambos, se calcula que las cantidades que pierde el Estado mexicano por esos ilícitos son exorbitantes, llegando a significar un monto de 2 billones de pesos en los últimos 5 años.

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

Por otro lado, los ilícitos que permiten esa cuantiosa evasión generan también distorsiones en el potencial redistributivo que subyace en la recaudación, en función del mismo principio de equidad tributaria, pues los impuestos se aplican en forma diferenciada a quienes subsisten y forman su patrimonio vital en condiciones de un menor ingreso. Personas que suelen ser beneficiarias de las políticas y los programas sociales del Estado, que se financian con recursos públicos.

Resulta oportuno recordar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo el máximo órgano jurisdiccional garante de la Constitución Federal, ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial que sustenta lo dicho en párrafos anteriores:

“EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES. (...)”

Aunado a lo interpretado por el órgano jurisdiccional, cabe señalar que el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación dispone que las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos, circunstancia que no se cumple por las prácticas dolosas de evasión y el deficiente marco jurídico que complican el actuar de la autoridad recaudadora.

Por todo lo anterior, se reitera que resulta necesario aprobar todas las herramientas destinadas a coadyuvar a que la autoridad competente prevenga, investigue, persiga y sancione las conductas que configuren una defraudación en materia fiscal por tener un impacto negativo en el interés social.

QUINTA. En consonancia con las consideraciones expuestas por la colegisladora, creemos que las modificaciones jurídicas planteadas en la Minuta tendrán un efecto disuasivo y, por tanto, preventivo de las conductas descritas. Ello, porque las nuevas atribuciones para la prevención y persecución delictiva se ciernen como factores de eficacia frente a lo que hasta ahora ha funcionado como una promesa de impunidad. Con los instrumentos que genera esta reforma, las conductas han de ser detectadas y sancionadas.

SEXTA. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional establece que los delitos que ameritan una pena máxima de prisión de 4 años en adelante, podrán ser considerados como constitutivos de la figura de delincuencia organizada, siempre y cuando se cumplan los requisitos de reiteración y organización. En ese sentido, esta Minuta da cabal cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano.

Lo mismo sucede con las medidas dispuestas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en donde también se establecen las condiciones de monto mínimo analizadas antes y se reproduce un esquema de prisión preventiva en términos del artículo 19 constitucional.

De esta manera, estas Comisiones Unidas dan cuenta de las preocupaciones expresadas por diversos expositores que participaron en el ejercicio de Parlamento Abierto el 11 de octubre de 2019 y cuya relatoría se incluye en el apartado de ANTECEDENTES del presente instrumento.

Ahora bien, se deben realizar unas cuantas precisiones sobre las inclusiones legales que se realizan en esta Minuta, a efecto de brindar seguridad jurídica a todos los operadores del Derecho.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Sobre las cantidades referidas en relación con el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación en casos de delincuencia organizada y prisión preventiva oficiosa.

En la fracción VIII Ter del artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, se establece que las conductas previstas en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación se incorporan al catálogo de delincuencia organizada, exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes que amparan operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados superen 3 veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación. El mismo cambio al texto legal se realiza en la fracción III del séptimo párrafo del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales para los casos que ameritan prisión preventiva oficiosa.

El artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación es un delito de mera conducta y así debe permanecer con las reformas que se proponen; esto es, dicho delito no exige resultado alguno, a diferencia de los delitos de defraudación fiscal y defraudación fiscal equiparada, los cuales sí exigen resultados, consistentes en los montos de las contribuciones omitidas que ocasionaron perjuicios económicos al fisco federal. Las cifras o cantidades incluidas en la reforma —al referirse al 113 Bis— no sólo la cifra de las operaciones amparadas en los comprobantes. Por ende, los operadores del Derecho involucrados en la aplicación de esta norma no requerirán analizar o demostrar si se omitieron contribuciones para determinar la consumación del delito del artículo 113 Bis. Sólo medirán el valor asentado o plasmado en los comprobantes para definir si el acto amerita prisión preventiva oficiosa o forma parte de las conductas que constituyen delincuencia organizada.

En ese sentido, no se debe confundir la naturaleza y momento de consumación de las conductas del artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, que son delitos de mera conducta, con la naturaleza y consumación de los delitos de defraudación fiscal y sus equiparados, pues para estos últimos sí se requiere analizar los montos defraudados y, por lo tanto, el momento de consumación delictiva se encuentra directamente relacionado con dicho resultado.

Por otro lado, se debe aclarar que la cantidad, cifra o valor relacionado con las conductas del artículo 113 Bis del Código Fiscal de la federación se entenderá como el equivalente a la suma de las diversas facturas que, en su caso, sean expedidas, enajenadas, adquiridas o compradas por la misma persona o grupo de personas (en el caso de delincuencia organizada) para efectos de determinar

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

si se actualiza el supuesto de la fracción VIII Ter del artículo 2 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada o el de la fracción III del séptimo párrafo del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales para prisión preventiva oficiosa. El umbral de la cifra que establecen los dos preceptos legales referidos — superior a 3 veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación— no debe ser visto de manera aislada; es decir, para considerar actualizados los supuestos normativos no se debe exigir que cada factura supere 3 veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del código tributario. Más bien, se deberá considerar el total de las facturas que se expidan, enajenen, adquieran o compren, sin limitar su temporalidad a un ejercicio fiscal; por ejemplo, si alguien expide 1 factura de 2 millones, 4 facturas de 3 millones y 1 factura de 1 millón, se considera actualizado el requisito de cuantía que establece el texto propuesto, dado que el total de facturas expedidas suma 15 millones de pesos, a pesar de que cada una es menor a 8 millones. Así, se respeta la intención de este legislador, evitando que los evasores fraccionen la expedición, enajenación, adquisición o compra de facturas para no alcanzar el valor mínimo establecido y eludir las normas jurídicas establecidas en esta reforma.

Sobre los montos referidos en relación con los artículos 108 y 109 del Código Fiscal de la Federación en casos de delincuencia organizada y prisión preventiva oficiosa.

Tal como ya se explicó, en los casos de defraudación fiscal y los diversos supuestos de defraudación fiscal equiparada si se requiere un resultado de daño económico causado al fisco federal, y ese resultado es el que debe considerar para efectos de los casos de delincuencia organizada y prisión preventiva oficiosa. Por lo tanto, también es oportuno aclarar que el umbral de los montos — establecidos en la fracción VIII Bis del artículo 2 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada o el de la fracción II del séptimo párrafo del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales— se entenderá como la suma de los diversos actos de defraudación que, en su caso, realice la persona o el grupo de personas (en el caso de delincuencia organizada), en lugar de que se interprete que cada conducta debe superar dicho umbral, pues también en estos casos se debe evitar que los evasores fraccionen sus actos fraudulentos para eludir la aplicación de las normas jurídicas establecidas en esta reforma. Por ejemplo, en el caso de declaraciones (definitivas o de los ejercicios fiscales) presentadas por una persona, se deberá considerar la suma de declaraciones fraudulentas que realice en perjuicio del fisco federal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Sobre la seguridad jurídica para el contribuyente común

El contribuyente común no podrá ser perseguido penalmente bajo la figura de delincuencia organizada. El empresario, el profesionista y cualquier otro contribuyente con sus obligaciones con sus obligaciones fiscales de manera constante, no tiene cabida en el régimen de excepción que establece la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, dado que éste sólo será aplicable a los grupos de personas que se organicen para delinquir de manera “permanente” o “reiterada”. Cuando el contribuyente incurra en un error que derive en el impago de contribuciones, no será sancionado penalmente, sólo estará obligado a cubrir su adeudo tributario, y su conducta se mantendrá en el ámbito administrativo del Derecho. Pero, incluso, cuando el contribuyente cometa un delito fiscal aislado también estará excluido del régimen de delincuencia organizada. Las herramientas jurídicas de esta reforma deberán ser utilizadas exclusivamente cuando se cumplan todos los requisitos establecidos en ley, sin dar pie a interpretaciones extensivas o analógicas, tal como lo prevé la Constitución. Esta reforma debe ser para combatir la impunidad, pero con una adecuada proporcionalidad, medida en relación con la gravedad de cada caso.

Con base en lo anterior, para los efectos de las modificaciones propuestas para reformar la Ley Contra la Delincuencia Organizada en sus fracciones VIII, VIII Bis y VIII Ter, sólo serán aplicables cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar en forma permanente o reiterada las conductas previstas en dichas disposiciones; es decir, se pretende que dichas fracciones de ninguna manera sean aplicables a comerciantes o prestadores de servicios establecidos o a cualquier persona física o moral que realiza actividades lícitas y legítimas, y que por excepción se pudiera considerar que incurrieron en alguna conducta que se encuentre tipificada como delito. Las modificaciones propuestas tampoco serán aplicables a profesionistas, ya sea abogados, contadores o economista, que ofrezcan asesoría fiscal a sus clientes con la intención de lograr eficiencia fiscal, cuando no se trate de engaños o esquemas simulados que ofrezcan de manera repetitiva, consistente y reiterada.

Las modificaciones propuestas tienden a combatir y serán aplicables, por un lado, a las organizaciones conocidas como “factureras”, cuya actividad consiste en simular operaciones para evadir el pago de contribuciones en perjuicio del fisco federal y, por otro lado, a cualquier otra organización que ofrezca de manera repetitiva, consistente y reiterada a contribuyentes con una actividad legítima esquemas simulados o que mediante el engaño provocan

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

obtener un beneficio indebido en perjuicio del fisco federal o bien la omisión en el pago de contribuciones.

SÉPTIMA. Por último, es preciso señalar que estas comisiones realizaron un análisis de la iniciativa presentada por el diputado Jorge Arturo Argüelles Victorero del Partido Encuentro Social, por la que se da un tratamiento distinto a los mismos fenómenos de la defraudación fiscal y la enajenación y adquisición de comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados que: tratamiento que, si bien es diverso al que ofrece la minuta, no obstante, resulta orientador respecto de la naturaleza de dichas acciones, así como de los instrumentos posibles para enfrentarlas.

Como quedó establecido en los antecedentes del presente dictamen, el Reglamento de la Cámara de Diputados no permite que una iniciativa sea conjuntada en el mismo dictamen que resuelve una minuta. Al respecto, el artículo 81 de dicho ordenamiento interior establece expresamente:

(...)

Sin embargo, con el propósito de normar de mejor manera el criterio de quienes por este acto emiten dictamen y sin que se genere una colisión con dicha disposición reglamentaria, la iniciativa fue objeto de análisis y consideración.

Por lo anteriormente expuesto, estas Comisiones dictaminadoras someten a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de:

(...)”.

126. Por lo expuesto, se **declaran infundados los conceptos de invalidez** y, al no haberse demostrado la existencia de violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante, **se reconoce la validez del Decreto** por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil diecinueve.

127. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación.]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

VI.2. Inconstitucionalidad de la prisión preventiva automática.

128. Los planteamientos de inconstitucionalidad de los accionantes demandan de este Tribunal Pleno que se **declare la invalidez del artículo 167, párrafo séptimo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y del artículo 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional**²⁹, por establecer la procedencia de la prisión preventiva en contravención del parámetro de regularidad que se integra por los principios constitucionales que reconocen la primacía de los **derechos humanos** (artículo 1º), y que rigen la prisión preventiva oficiosa (artículo 19), la **presunción de inocencia** (artículo 20, apartado B), así como la garantía de **motivación exhaustiva** (artículo 14) y **control judicial previo** por parte de los jueces de control del proceso penal respecto de las medidas cautelares (artículo 16).
129. Las accionantes coinciden en sostener que las normas cuestionadas —por las que el Congreso de la Unión califica como “*amenazas a la seguridad de la Nación*” y, por tanto, que ameritan prisión preventiva oficiosa, a los delitos de contrabando, defraudación fiscal, sus equiparables, así como los delitos relacionados con comprobantes fiscales—, son inconstitucionales.
130. En concreto, las partes demandantes consideran que los artículos 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y el artículo 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, constituyen un

²⁹ “**Artículo 5.-** Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional: (...) **XIII.** Actos ilícitos en contra del fisco federal a los que hace referencia el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales”.

“**Artículo 167. Causas de procedencia**

(...) 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.

(...)”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

sistema normativo que contempla una nueva hipótesis para la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, que es contraria a los principios constitucionales que integran el parámetro de validez relacionado con la libertad personal y la prisión preventiva oficiosa.

131. De forma específica, estiman que las disposiciones impugnadas rompen con el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva, y lesionan los derechos de seguridad jurídica, libertad personal, libertad de tránsito, debido proceso legal, presunción de inocencia, dignidad humana, mínima intervención del Derecho Penal, así como los principios de proporcionalidad y progresividad de los derechos humanos.
132. En este caso, los preceptos impugnados conforman un sistema normativo que tiene como objeto calificar como amenazas a la seguridad nacional que ameritan prisión preventiva oficiosa, a los delitos de contrabando y su equiparable, defraudación fiscal y su equiparable, así como los relacionados con la expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o simuladas, en determinadas modalidades y cuantías.
133. Por tanto, para realizar el análisis de los planteamientos de las partes accionantes, es necesario seguir la metodología y parámetro de regularidad que se describirá en los siguientes apartados.

A. Marco jurídico constitucional.

134. Como se puede advertir de la síntesis de los conceptos de invalidez efectivamente planteados por las partes accionantes, la materia de análisis de esta acción de inconstitucionalidad se centra en determinar si las normas secundarias que fueron impugnadas son acordes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
135. En este sentido, para dar una respuesta integral, se considera necesario exponer los principios y bases que conforman el parámetro de regularidad constitucional al cual debe someterse el resto del ordenamiento mexicano y, para ese efecto, es necesario recordar la metodología que ha delineado este

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Tribunal Pleno para delimitar dicho parámetro, y responder *¿Cómo debe entenderse la prisión preventiva oficiosa?*

136. El modelo vigente de control constitucional en el sistema jurídico mexicano ha sido producto de una larga evolución normativa y jurisprudencial en la que este Alto Tribunal ha sentado las bases para llevar a cabo la interpretación de las normas constitucionales y su contraste con el resto del ordenamiento.
137. A raíz de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días seis y diez de junio de dos mil once, que modificaron el primer párrafo del artículo 1° constitucional, se desprende que el ordenamiento jurídico mexicano reconoce los derechos humanos provenientes de dos fuentes: la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y versen o tengan un contenido de derechos humanos. Asimismo, esta nueva concepción del control constitucional implica dar primacía a los derechos humanos, ya que la persona es el centro y fin del sistema de justicia constitucional, cualquiera que sea su fuente, pues finalmente se constituyen como parte integral del Derecho constitucional mexicano.
138. Este nuevo entendimiento del sistema mexicano de control constitucional ha sido delineado por este Alto Tribunal en diversos precedentes originados, principalmente, al valorar: **A.1.** La reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once; y **A.2.** Lo resuelto en el Expediente Varios 912/2010; para finalmente decantarse por **A.3.** El actual criterio por el que los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales constituyen el parámetro de validez, siempre y cuando no exista una restricción expresa en el texto constitucional, como se sostuvo en la contradicción de tesis 293/2011; así como **A.4.** Teniendo en cuenta la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a los alcances del principio *pro persona*.
139. A continuación se explicarán estos elementos.

A.1. Reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

140. El diez de junio de dos mil once se publicó en el Diario Oficial de la Federación una de las más trascendentales enmiendas constitucionales en materia de derechos humanos y sus garantías de protección.
141. En términos generales, esta reforma significó un parteaguas en la tutela de los derechos humanos en sede jurisdiccional y en el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, como parte del parámetro de validez. El texto finalmente publicado fue el siguiente:

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

(...)”.

142. A partir de esta redacción, este Tribunal Pleno consideró que el Órgano Reformador de la Constitución buscó colocar a la persona como el elemento principal en torno al cual se articula la reforma en materia de derechos humanos. Así, el primer párrafo del artículo 1º constitucional establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.
143. En ese sentido, el reconocimiento de estos derechos encuentra justificación en los principios de autonomía, inviolabilidad y dignidad de todas las personas. Por lo tanto, desde la Constitución se reconocen derechos humanos cuya finalidad

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

última consiste en posibilitar que todas las personas desarrollen su propio plan de vida.

144. Asimismo, ese párrafo señala que las personas también gozan de las garantías previstas en ambos ordenamientos, lo cual conlleva a la posibilidad de distinguir entre garantías internas y externas, dependiendo del origen de los mecanismos que se encuentren a disposición de las personas para exigir la tutela de sus derechos humanos.
145. Por otra parte, el segundo párrafo contiene dos herramientas hermenéuticas cuya aplicación resulta obligatoria en la interpretación de las normas de derechos humanos. La primera, establece que todas las normas de derechos humanos deberán interpretarse de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de derechos humanos. Esta *interpretación conforme* traslada la obligación de los operadores jurídicos que se enfrenten a la necesidad de interpretar una norma de derechos humanos a considerar en dicha interpretación al catálogo de derechos humanos que ahora reconoce el texto constitucional.
146. La segunda herramienta hermenéutica es la que la doctrina y la jurisprudencia han identificado como el **principio *pro persona*, el cual obliga a que la interpretación de los derechos humanos se desarrolle favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.**
147. Finalmente, el tercer párrafo del artículo 1º constitucional constituye el fundamento constitucional de los principios objetivos de los derechos humanos (universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad), las obligaciones genéricas de las autoridades estatales para la tutela de los derechos humanos (respeto, protección, promoción y garantía) y las obligaciones específicas que forman parte de la obligación genérica de garantía (prevenir, investigar, sancionar y reparar).
148. En consecuencia, este Tribunal Pleno consideró que conforme al artículo 1º constitucional, en México todas las personas son titulares tanto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución como de los previstos en los tratados internacionales que sean ratificados por el Estado mexicano, lo que significa que, con motivo de la reforma constitucional, los derechos humanos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

reconocidos en tratados internacionales se han integrado expresamente al ordenamiento jurídico interno, para *ampliar el catálogo constitucional* de derechos humanos.

A.2. Expediente Varios 912/2010.

149. Sentado el nuevo —y actualmente vigente— marco constitucional en materia de derechos humanos, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconsiderado y reestructurado sus criterios anteriores, para dar paso a un nuevo modelo de control de constitucionalidad.
150. De esta forma, al resolver el expediente varios 912/2010³⁰, este Tribunal Pleno estableció que el artículo 1º constitucional debe leerse e interpretarse de manera conjunta con lo que dispone el artículo 133 de la Constitución, de forma que los jueces prefieran *“los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior”*³¹.
151. Siguiendo esa misma línea, en dicho precedente se sostuvo que *“el parámetro de análisis de este tipo de control [constitucional y convencional] que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra”* por los siguientes elementos:
152. — Los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte;
153. — La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación;
154. — Los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de dicho tribunal internacional.
155. Así, se concluyó que **los jueces nacionales deben observar los derechos humanos establecidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales** de los que el Estado mexicano sea parte, así como los criterios

³⁰ Expediente Varios 912/2010, resuelto por el Pleno el 14 de julio de 2011, por mayoría de 7 votos de los Ministros Cossío Díaz (ponente), Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Votaron en contra los Ministros Aguirre Anguiano, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales por estimar que ésta no es la instancia adecuada para realizar este análisis.

³¹ Expediente Varios 912/2010, párrafos 28 y 29.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos y acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger.

156. De este modo, para ejercer el control de regularidad constitucional del ordenamiento secundario, el Tribunal Pleno estimó que deben seguirse los siguientes pasos³²:
157. — **Interpretación conforme en sentido amplio:** significa que la autoridad jurisdiccional debe interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia;
158. — **Interpretación conforme en sentido estricto:** significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, la autoridad jurisdiccional debe, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, finalmente,
159. — **Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no sean posibles (o invalidez, según sea el caso):** es el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte, de modo que cuando no sea posible salvar la constitucionalidad de la norma secundaria, se deberá estimar la contraria a los derechos humanos.

A.3. Contradicción de tesis 293/2011.

³² Esta metodología tiene como base lo expuesto en la tesis jurisprudencial P. LXIX/2011(9a.), de rubro: **"PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS"**. Registro **160525**. [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo 1, Diciembre de 2011; Pág. 552. P. LXIX/2011(9a.).

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

160. De este modo, a partir de lo expuesto en las reformas de dos mil once y en lo resuelto por este Tribunal Pleno en el Expediente Varios 912/2010, en la contradicción de tesis 293/2011 se perfiló el actual modelo de control constitucional, en el que se concluyó que **las normas de derechos humanos constituyen el parámetro de regularidad constitucional que deben atender todas las autoridades del Estado mexicano**, en el sentido de que los actos que emitan con motivo de su función deben ser coherentes con el contenido de esas normas.
161. En este precedente, se determinó que el catálogo de derechos humanos comprende tanto los que se encuentran expresamente reconocidos en la Constitución como aquéllos contemplados en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Esto significa que los derechos humanos de fuente internacional también son parte de la Constitución, por mandato expreso de la propia Constitución Mexicana.
162. Asimismo, se sostuvo que la supremacía constitucional se encuentra integrada en este modelo, ya que todos los derechos humanos están incorporados al ordenamiento mexicano, en tanto forman parte de un mismo catálogo o conjunto normativo. Esta conclusión se refuerza con el mandato expreso del Órgano Reformador de la Constitución de permitir que los derechos humanos de fuente internacional puedan ser empleados como parámetro de validez del resto de las normas jurídicas del ordenamiento jurídico mexicano, dentro de las cuales se incluyeron expresamente los propios instrumentos internacionales.
163. De esta forma, **las relaciones entre los derechos humanos que integran este parámetro de validez deben resolverse partiendo de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos** (lo que excluye la jerarquía entre unos y otros), **así como del principio *pro persona*, entendido como herramienta armonizadora y dinámica que permite la funcionalidad del catálogo constitucional de derechos humanos**.
164. Cuando un derecho humano se encuentre reconocido tanto en fuente constitucional como internacional, **la regla general es que deberá preferirse la norma cuyo contenido sea más protector de los derechos humanos** y, del mismo modo, cuando un derecho humano de fuente internacional no se encuentre reconocido en la Constitución, por mandato del propio artículo 1º

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

constitucional, ese derecho humano se entenderá incorporado al catálogo de derechos que integra el estándar de regularidad que protege a todas las personas.

165. Además, en esa ocasión, también se fijó una directriz para preservar la vigencia y supremacía de la Constitución General, consistente en que *“cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional”*.
166. Las consideraciones anteriores dan luces a los órganos jurisdiccionales del País para llevar a cabo el control de constitucionalidad en el ámbito de sus competencias y, como se ha referido, sienta las bases para la integración y armonización del parámetro de constitucionalidad al cual se encuentra sometido el resto del ordenamiento secundario.
167. Uno de los elementos más importantes para delimitar el parámetro de constitucionalidad, como se anotó en párrafos previos, es el que nos brinda el principio *pro persona*, contenido en el artículo 1º constitucional, ya que se trata de una pauta hermenéutica y de selección de normas que permitirá armonizar y dar funcionalidad al sistema de derechos fundamentales, como se verá a continuación.

A.4. ¿Cómo debe construirse el parámetro de validez de las normas sujetas a control constitucional? Alcances del principio *pro persona*.

168. Bajo el modelo de protección de derechos humanos en comento, se da vigencia y cobertura a dos universos de igual importancia: **a)** la integración de un catálogo de derechos humanos que se nutre nacional y convencionalmente; y **b)** la inclusión de reglas para su garantía y control en sede judicial, así como sus propios mecanismos para solucionar tópicos de interpretación, tensión o posible conflicto.
169. La operación sincrónica de ambos aspectos es fundamental pues en sí misma revela la noción de ***unidad del sistema de protección de derechos humanos***, la protección de las libertades y los límites al poder público. Aproximarse al concepto de *unidad* pretende garantizar la más amplia protección, pero también dotar de contenido y proteger la propia integridad de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

nuestro texto constitucional originando un robusto cuerpo de valores esenciales que se comunican unos con otros y que se explican mutuamente.

170. Desde esta perspectiva, el principio *pro persona* funge como un criterio interpretativo que permite compatibilizar la multiplicidad de derechos involucrados en cada actuación del Estado en lo particular; además de que brinda coherencia y armonía en la labor de interpretar el texto constitucional permitiendo que el escrutinio de las normas y actos se ejecute a través de una aplicación del texto constitucional que sea fiel a sus principios y valores.
171. El principio *pro persona* debe acompañarse, ineludiblemente, de los diversos criterios de interpretación y mecanismos de escrutinio (que ya fueron mencionados en esta sentencia) que permitan el conocimiento integral de todos los elementos en juego. La revisión judicial de los casos concretos (normas y actos) supone un desafío que exige revisar las múltiples implicaciones y escenarios posibles, así como el cúmulo de derechos y principios involucrados, de manera que sólo un análisis integral y exhaustivo podrá ser la vía para brindar las soluciones más óptimas en esta labor tan crucial en un Estado constitucional de Derecho.
172. Cuando se enfrenta el desafío de interpretar los propios derechos, principios y reglas contenidos en el texto constitucional, es requisito indispensable adentrarse en el tópico, abandonando cualquier lectura aislada, parcial o limitada. El texto constitucional, en su carácter de norma fundamental y fundacional del Estado Mexicano, sólo puede comprenderse a cabalidad como *un todo* que se orienta por un principio armónico: todas sus partes y componentes se guían con el mismo propósito, con los mismos fines y en función de la vigencia de un Estado constitucional, cuyo principal pilar es la protección más amplia de los derechos humanos.
173. A este respecto, como se ha mencionado a lo largo de este primer apartado, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil diez tiene como objeto y fin primordial la protección de la persona, de manera que el artículo 1º constitucional obliga a las autoridades jurisdiccionales del País a interpretar las normas de derechos humanos de conformidad con el catálogo de derechos humanos. Esa pauta interpretativa es necesaria para llevar a cabo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

el control constitucional de las normas secundarias —lo que en esta ocasión se realizará en el último apartado “*D. Estudio de las normas impugnadas*”—.

174. Sin embargo, no define cómo se debe integrar y armonizar el catálogo de derechos fundamentales o el parámetro de validez al que se deben someter las normas del resto del ordenamiento. Para esa labor de control constitucional, la pauta hermenéutica adecuada es la que se desprende del *principio pro persona* contemplado en el artículo 1º de la Constitución General, el cual ha sido entendido como **la obligación de interpretar y desarrollar el catálogo de derechos humanos en la forma más protectora para el ser humano**.
175. El principio *pro persona* es un criterio hermenéutico y de selección de normas por medio del cual los órganos jurisdiccionales deben preferir aquella norma³³ que sea la más amplia y protectora del sistema jurídico, de modo que se rechace, a su vez, la norma o interpretación que sea más restrictiva de los derechos humanos.
176. De esta manera, la labor de un órgano jurisdiccional que se enfrente a una cuestión de constitucionalidad del ordenamiento secundario, implica hacer un ejercicio de contraste de la norma legal frente a la Constitución. Para establecer ese parámetro, el órgano jurisdiccional debe identificar las normas constitucionales que contienen derechos fundamentales —y, por supuesto sus límites— a fin de exponer el parámetro de regularidad al que deben someterse a escrutinio las normas de rango legal.
177. En esta labor de control constitucional, es posible que el órgano jurisdiccional no enfrente mayor problema de colisión entre derechos fundamentales o de tensiones y antinomias entre normas de rango constitucional —sea que se trate de principios o de reglas—. En esta situación ordinaria en la que no se presente una colisión entre derechos o una antinomia constitucional, la labor de interpretación debería ser tan sencilla como realizar un ejercicio de contraste entre la norma legal y la Constitución.

³³ Para este análisis, se utilizará el término “*norma*” en su doble faceta: como enunciado jurídico y como el producto de la interpretación del enunciado. Sin necesidad de realizar distinciones teóricas en este momento.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

178. El problema constitucional se presentará, entonces, cuando exista un conflicto entre derechos fundamentales o cuando se generen tensiones o antinomias entre normas de rango constitucional.
179. Para el caso en que se presente un conflicto entre derechos fundamentales, los órganos jurisdiccionales de control constitucional tienen a su alcance una serie de herramientas interpretativas que les permitirán balancear o ponderar derechos, sopesar principios y establecer prioridad entre los derechos fundamentales a efecto de definir cuál de ellos debe prevalecer en un caso concreto y cuál debe ceder, tales como la interpretación conforme con la Constitución, el juicio de proporcionalidad, de razonabilidad, de ponderación, entre otros más que este Tribunal Constitucional ha trasladado desde la teoría y filosofía del Derecho y que han sido ampliamente explorados y utilizados en los últimos años de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
180. Aunado al supuesto anterior, un órgano de control constitucional también podría advertir la existencia de tensiones o antinomias entre normas de rango constitucional³⁴. Estos conflictos normativos deben tomarse en cuenta para poder delimitar cuál es la interpretación que debe realizarse; por lo que, para ese fin, **se considera adecuado llevar a cabo ese ejercicio de análisis hermenéutico de normas y de preferencia interpretativa a partir del principio *pro persona* que se encuentra reconocido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
181. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia que de conformidad con lo establecido en el artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución, las normas de derechos humanos se interpretarán y aplicarán *“favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”*. Lo anterior implica que el *principio pro persona* opera como un criterio que rige la selección, primero, entre dos o más normas de derechos humanos que, siendo aplicables, tengan contenidos que no sea posible armonizar y que, por tanto,

³⁴ Cuando la antinomia se presenta entre una norma de rango constitucional y una secundaria, la forma de resolución de estos conflictos recae sobre la interpretación conforme con la Constitución —en sentido amplio y en sentido estricto—.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

exijan una elección³⁵; y segundo, dos o más posibles interpretaciones admisibles³⁶ de una norma, de modo que se acoja aquélla que adopte el contenido más amplio o la limitación menos restrictiva del derecho³⁷.

182. El Pleno ha acudido a esta pauta de selección normativa en ocasiones anteriores. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 155/2007, este Alto Tribunal declaró la invalidez de unas normas de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán³⁸, que contemplaban una sanción consistente en “*trabajos a la*

³⁵ Esta primera vertiente del principio ha sido reconocida jurisprudencialmente por la Primera Sala en la tesis jurisprudencial 1a./J. 107/2012 (10a.), de rubro: “**PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE**”. **Registro 2002000**. [J]; 10a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo 2, Octubre de 2012; Pág. 799.

³⁶ Tesis jurisprudencial 1a./J. 104/2013 (10a.), de rubro: “**PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES**”. **Registro 2004748**. [J]; 10a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo 2, Octubre de 2013; Pág. 906.

³⁷ El principio *pro persona* puede entenderse como un segundo paso en relación con el principio de interpretación conforme, pues mientras éste exige elegir entre las posibles interpretaciones válidas de un precepto, aquélla que lo haga compatible con la Constitución, el primero implica que, entre las interpretaciones que resulten constitucionalmente admisibles, se elija la que en mayor medida beneficie al derecho humano sobre el cual se proyecte. Tesis jurisprudencial 1a. CCCXL/2013 (10a.), de rubro: “**INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA**”. **Registro 2005135**. 10a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo 1, Diciembre de 2013; Pág. 530.

Como lo ha dicho este Alto Tribunal, ello resulta aplicable incluso para elegir entre la jurisprudencia nacional y la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tesis jurisprudencial P./J. 21/2014 (10a.), de rubro: “**JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA**”. **Registro 2006225**. [J]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo I, Abril de 2014; Pág. 204.

Incluso, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha sostenido que no existe impedimento para que el intérprete constitucional —principalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación—, al hacer prevalecer una restricción o limitación constitucional, también practique un examen de interpretación más favorable en la propia disposición suprema, delimitando sus alcances de forma interrelacionada con el resto de las disposiciones del mismo texto constitucional; debiéndose asegurar que, sin vaciar de contenido la disposición restrictiva de la Constitución, ésta sea leída de la forma más favorable posible a los derechos humanos. Así lo sostuvo en la tesis de rubro: “**RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES**”. **Registro: 2015828**. [J]; Décima Época; Segunda Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo I, Diciembre de 2017; Pág. 487. 2a./J. 163/2017 (10a.).

³⁸ Acción de inconstitucionalidad 155/2007, resuelta por el Pleno el 7 de febrero de 2012, por mayoría de 9 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz (encargado del engrose), Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, en cuanto a declarar la invalidez de los artículos 72, fracción V, en la porción normativa que indica: “*en caso de reincidencia dentro de un período de un año, será acreedor a la realización de trabajos en favor de la comunidad*”, así como su párrafo segundo; 73, fracción V, en la porción

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

comunidad”, por ser contrarias al parámetro de validez definido, en ese caso, “por la interpretación más favorable que se desprende de los artículos 1º, párrafo segundo en relación con el 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado conforme a los artículos 8º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2º del Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo y 6 de la Convención Americana”.

183. Como se puede apreciar, uno de los elementos más relevantes de este precedente es la forma en la que se integró el parámetro de regularidad. Primero, el Tribunal Pleno identificó los derechos fundamentales que estaban en juego —tanto de fuente constitucional como de fuente internacional— y, tras un ejercicio de selección y armonización normativa, determinó el parámetro de regularidad que fuera más protector a los derechos humanos.
184. En este precedente, se sostuvo que el juez constitucional debe perseguir un objetivo constitucional: favorecer en todo momento la protección más amplia de los derechos humanos y, para cumplir con ese objetivo, es necesario elegir cuál es la norma que resulte más protectora (ya sea que se elija una norma de fuente nacional o internacional).
185. Ese ejercicio de preferencia normativa no implica establecer una jerarquía entre derechos o entre normas, sino únicamente se trata de elegir el estándar más favorable para las personas.
186. A partir de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que **para conformar el parámetro de control de constitucionalidad, es necesario tomar en cuenta el principio *pro persona*, de manera que la selección de las normas e interpretaciones que integran el parámetro de regularidad, debe buscar favorecer en todo momento la mayor protección para la persona**. Es decir, para conformar el parámetro de validez, el órgano jurisdiccional encargado de ejercer control constitucional debe hacer un ejercicio integrador del parámetro y llevar a cabo un proceso de selección de los enunciados jurídicos y las interpretaciones que resulten más protectoras de los derechos humanos.

normativa que indica: “*en caso de reincidencia se le impondrá como sanción la realización de trabajos a favor de la comunidad*”, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

187. Esto significa que el principio *pro persona* funciona, en estos casos, como un criterio de *preferencia normativa* para solucionar antinomias entre las normas que integran un parámetro de control —con independencia de la fuente de origen de los derechos fundamentales—. A través de este criterio de preferencia normativa, los órganos jurisdiccionales que realicen el control constitucional, deberán utilizar el enunciado normativo o la interpretación más protectora para los derechos humanos.
188. Estas pautas de preferencia normativa parten de una premisa básica: las normas de rango constitucional no pueden leerse de forma aislada, ya que conforman un cuerpo normativo supremo, único y coherente a su interior. Por ese motivo, los órganos jurisdiccionales, al establecer el parámetro de regularidad constitucional, deben identificar, integrar y armonizar sistemáticamente todos los elementos normativos relacionados con un derecho fundamental, con miras a establecer el estándar de validez en la forma más protectora de los derechos humanos.
189. Para realizar este ejercicio de preferencia normativa, el órgano jurisdiccional debe realizar lo siguiente:
190. — En primer lugar, **debe identificar cuáles son los derechos fundamentales involucrados**, sus posibles límites y todas aquellas normas que pueden condicionar el sentido y armonía del parámetro de regularidad;
191. — En segundo término, una vez que se han identificado los derechos humanos, límites y cualquier norma que intervienen en su interpretación, el órgano jurisdiccional **deberá establecer las premisas o sentido interpretativo del parámetro**. Es decir, deberá sentar las premisas respecto de las cuales se enjuiciará o contrastará —en el caso específico— el resto del ordenamiento secundario. Para ese efecto, si se identificara alguna posible tensión que diera lugar a varias interpretaciones posibles, el órgano jurisdiccional **deberá preferir aquella que sea la más protectora para los derechos humanos**.

B. Derechos y elementos que conforman el parámetro de constitucionalidad sobre la *prisión preventiva*.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

192. Una vez sentada la metodología de análisis, es necesario desarrollar el parámetro de validez que servirá como marco de contrastación de las normas secundarias impugnadas.
193. Para ese efecto, debe recordarse que las partes accionantes hacen valer conceptos de invalidez en contra de los artículos 167, párrafo séptimo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, por establecer la procedencia de la prisión preventiva oficiosa en forma automática, absoluta y desproporcionada, en contravención del parámetro de regularidad.
194. De este modo, este Tribunal Pleno considera que para resolver esta acción de inconstitucionalidad es necesario exponer los alcances del derecho fundamental de libertad personal (lo que se hará en el **sub-apartado B.1.**), así como su principal límite constitucional a través de la prisión preventiva que se contempla en el artículo 19 de la Constitución General, y la interpretación que de esa figura ha hecho esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (**sub-apartado B.2.**).
195. Posteriormente, será necesario exponer los principales alcances de la presunción de inocencia (**sub-apartado B.3.**), así como el deber de motivación de las medidas cautelares (**sub-apartado B.4.**) y la necesidad someterlas a control judicial previo (**sub-apartado B.5.**), ya que todos estos elementos forman parte de un sistema penal que se encuentra integrado en forma transversal por los derechos humanos, de modo que no puede analizarse en forma aislada.

B.1. La libertad personal.

196. En primer lugar, es preciso señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos han reconocido a la libertad personal como uno de los principales derechos con que cuenta una persona.
197. De acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Constitución General³⁹, la libertad personal consiste en que nadie puede ser privado de ese derecho sino

³⁹ “**Artículo 14.-** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

mediante juicio seguido ante los tribunales establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

198. Al respecto, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido en el amparo en revisión 408/2015⁴⁰—reiterando lo resuelto en el amparo directo 14/2011⁴¹ y en el amparo directo en revisión 2470/2011⁴²—, que la lectura conjunta de los artículos 14 y 16 de la Constitución General⁴³, permiten entender a la libertad

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

⁴⁰ Amparo en revisión 408/2015, resuelto por la Primera Sala el 18 de noviembre de 2015, por mayoría de 4 votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁴¹ Amparo directo 14/2011, resuelto por la Primera Sala el 9 de noviembre de 2011, por unanimidad de 4 votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴² Amparo directo en revisión 2470/2011, resuelto por la Primera Sala el 18 de enero de 2012, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, (Ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴³ “**Artículo 16.-** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

(...)

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

(...)

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

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

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

(...)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

personal como una categoría específica equivalente a la libertad de movimiento o libertad deambulatoria.

199. En ese precedente se añadió que el artículo 16 de la Constitución Federal consagra un régimen general de libertades a favor de la persona, entre las cuales se encuentra el derecho a la libertad personal. Asimismo, se determinó que el artículo 16 constitucional contiene garantías de legalidad a favor de la persona porque obligan al Estado a que actúe de conformidad con las atribuciones establecidas en dicho precepto. Igualmente, destacó que nadie puede ser privado de su libertad salvo por las causas y condiciones fijadas en la Constitución.
200. Específicamente, en el amparo directo 14/2011 la Primera Sala delimitó los supuestos constitucionales que permiten la afectación o limitación de la libertad personal y señaló que, por regla general, las detenciones tienen que estar precedidas por una orden de aprehensión, por lo que las detenciones en flagrancia o caso urgente son excepcionales.
201. En síntesis, en esos precedentes esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el artículo 14 de la Constitución prevé como regla general que nadie puede ser privado de la libertad. Por lo tanto, **las afectaciones a este derecho solamente pueden darse de manera excepcional mediante el cumplimiento de las normas constitucionales y un juicio que cumpla con el debido proceso.** Ese mandato constitucional **debe entenderse como una directriz constitucional que se irradia en todo el ordenamiento y decisión de las autoridades de este País.**
202. Del mismo modo, la libertad personal ha sido reconocida como un derecho humano en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal. (...).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Políticos⁴⁴, así como en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁵.

203. Dichos preceptos han sido interpretados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que la libertad es un derecho básico propio de los atributos de la persona, que permite a los seres humanos organizar su vida de conformidad con sus propias convicciones. Por su parte, el derecho a la seguridad personal implica la ausencia de perturbaciones en el goce de la libertad o que restrinjan la libertad más allá de lo razonable; se trata, pues, de

⁴⁴ “Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.
2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.
3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.
4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.
5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación”.

⁴⁵ “Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.
6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.
7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

la protección en contra de toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física⁴⁶.

204. El artículo 7 de la Convención Americana “*protege exclusivamente el derecho a la libertad física y cubre los comportamientos corporales que presuponen la presencia física del titular del derecho y que se expresan normalmente movimientos físicos*”⁴⁷.
205. Este precepto establece dos tipos de regulaciones diferenciadas: una general y otra específica. La general se encuentra en el párrafo primero, del artículo 7, de la Convención que señala que todas las personas tienen derecho a la libertad y a la seguridad personal.
206. Por su parte, la regulación específica se conforma por diversas garantías que tienen que cumplirse al momento de detener a una persona, como el derecho a no ser privado de la libertad de manera ilegal o arbitraria; el derecho a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra de la persona detenida; el derecho a ejercer un control judicial respecto de la detención; **el derecho a que la prisión preventiva se imponga de manera razonable**; el derecho a impugnar la legalidad de la detención y el derecho a no ser detenido a causa de una deuda⁴⁸. La transgresión de cualquiera de estos derechos contenidos en el artículo 7 de la Convención Americana entraña el incumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de dicho precepto⁴⁹.
207. Por otro lado, la Corte Interamericana ha afirmado que el derecho a la libertad personal está constituido por dos aspectos: uno material y otro formal. El aspecto material se refiere a la reserva de ley a la que hace referencia el artículo 7 de la Convención Americana. Por su parte, el aspecto formal tiene relación con las condiciones o procedimientos definidos en la ley para limitar el derecho

⁴⁶ Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007, Serie C, No. 170, párrafo 52.

⁴⁷ *Ibid.*, párrafo 53.

⁴⁸ *Ibid.*, párrafo 51.

⁴⁹ Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activistas del pueblo indígena mapuche) vs. Chile*. Sentencia de 29 de mayo de 2014 (Fondo, Reparaciones Y Costas), párrafo 308.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

a la libertad personal⁵⁰. Únicamente mediante una ley es posible afectar el derecho a la libertad física. Este requisito entraña el principio de tipicidad que obliga a los Estados a establecer previamente, tan concretamente como sea posible, las causas y condiciones para realizar cualquier privación de la libertad física⁵¹.

208. Por su parte, el artículo 7.3 contiene la prohibición de detener a una persona de manera arbitraria; así, pueden darse detenciones ilegales y detenciones arbitrarias. Una detención ilegal existe cuando ésta se da sin cumplir los elementos que la ley señala para limitar el derecho a la libertad. Por ejemplo, cuando la detención se ejecuta sin orden de aprehensión o de arresto y sin que haya existido flagrancia u otro supuesto mencionado en la ley para detener a una persona⁵².
209. La arbitrariedad de la detención se configura cuando a pesar de haber detenido a una persona mediante métodos legales, éstos, en la práctica, resultan irrazonables, imprevisibles o carentes de proporcionalidad⁵³. El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas determinó de manera muy clara el contenido de la arbitrariedad en las detenciones. Indicó que ésta no equivale a la ilegalidad, sino que debía ser interpretada de manera más amplia de tal manera que incluya elementos de inadecuación, injusticia, imprevisibilidad y falta de debido proceso.
210. En conclusión, el artículo 7 de la Convención Americana regula detalladamente el derecho a la libertad personal mediante su aspecto material, que requiere que las restricciones a este derecho sean realizadas solamente con fundamento en una ley que señale los motivos para detener a una persona. Por su parte, el aspecto formal está constituido por las condiciones (procedimientos) necesarios para que la detención no sea ilegal o arbitraria. Asimismo, el artículo

⁵⁰ Corte IDH. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 8 de julio de 2004, Serie C, No. 110, párrafo 83.

⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*, op. cit., párrafo 57.

⁵² Lo anterior sucedió en el *Caso Bayarri vs. Argentina*, en el que la Corte Interamericana determinó que la detención del peticionario había sido ilegal debido a que al momento anterior de su detención no existía orden de captura emitida por una autoridad competente.

Vid. Corte IDH. *Caso Bayarri vs. Argentina*, sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 30 de octubre de 2008, Serie C, No. 187, párrafo 61.

⁵³ Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activistas del pueblo indígena mapuche) vs. Chile*, op. cit., párrafo 309.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

7 de la Convención Americana hace una distinción entre la privación de la libertad ilegal y la arbitraria, en los términos ya explicados.

211. Este derecho de libertad, por supuesto, puede ser limitado en determinadas ocasiones y modalidades, una de las cuales es la prisión preventiva. No obstante, como se verá a continuación, **esos límites no pueden ser absolutos ni irrestrictos, por el contrario, deben ser excepcionales y únicamente podrán ser aplicados en las circunstancias más extraordinarias y graves.**

B.2. La prisión preventiva como límite a la libertad personal.

212. Es necesario recordar que la prisión preventiva se encuentra contemplada en el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General de la siguiente manera:

“Artículo 19.-

(...)

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

(...)”.

213. Como se puede advertir, la prisión preventiva es una **medida cautelar excepcional** que puede decretarse de dos maneras: a petición justificada del Ministerio Público (primera parte del artículo 19, párrafo segundo,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

constitucional) o de oficio (segunda parte del artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General).

214. De acuerdo con el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General, la prisión preventiva **sólo procede 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.
215. En la primera forma, la prisión preventiva puede ser solicitada por el Ministerio Público; mientras que en la segunda modalidad, la Constitución establece un catálogo de delitos en los que el juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, entre esos ilícitos, está la **delincuencia organizada y los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación**, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.
216. Es importante recordar que la prisión preventiva ya se encontraba contemplada desde el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (desde su promulgación en mil novecientos diecisiete) como una medida que sólo podía imponerse para los delitos que merecieran pena privativa de la libertad⁵⁴ y sin distinguir si era a petición de parte o en forma oficiosa. No obstante, fue hasta la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, en la que se introdujo el sistema penal acusatorio al orden jurídico mexicano, cuando se sentaron las bases para contextualizar la prisión preventiva en la forma en la que actualmente rige y opera, en oposición a la forma en la que se entendía en el sistema tradicional o mixto de justicia penal.
217. A partir de esa reforma, el artículo 19 de la Constitución Federal se modificó para establecer que **la medida cautelar de la prisión preventiva procedería oficiosamente respecto de los delitos expresamente señalados; por supuesto, siempre en concordancia con el principio de presunción de inocencia y el establecimiento de los principios de subsidiariedad y**

⁵⁴ “**Artículo 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de ésta será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas.** (...)”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

excepcionalidad, así como la observancia del principio de proporcionalidad en cada caso.

218. Al respecto, en el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como Cámara de Origen, se refirió lo siguiente:

“(...) Medidas cautelares y prisión preventiva

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.

Este nuevo diseño es acorde con el principio de presunción de inocencia. Diversos procesalistas clásicos y contemporáneos han hecho notar, con razón, la inevitable antinomia que supone afectar los derechos de las personas sometiéndolas a prisión preventiva, sin que antes se haya derrotado su presunción de inocencia en un juicio en el que se respeten todas las garantías del debido proceso. La antinomia es de por sí insalvable, pero para paliarla en alguna medida se prevé que la procedencia de tales afectaciones sea excepcional.

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

Finalmente, la procedencia de las medidas cautelares deberá estar regida por el principio de subsidiariedad, de modo tal que siempre se opte por aquella medida cautelar que sea lo menos intrusiva para la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

esfera jurídica de los particulares. El propósito en este caso será provocar la menor afectación posible.

Prisión preventiva y delitos graves.

A la regulación de las medidas cautelares en aquellos casos en los que se trate de delitos graves y de delincuencia organizada se le da un tratamiento diverso. Se pretende evitar que se produzca con el tema de los delitos graves y la delincuencia organizada, lo que hasta ahora ha venido sucediendo, es decir, que sea el legislador ordinario el que en definitiva decida a qué casos se aplica la Constitución y cuáles requieren un tratamiento excepcional por tratarse de delitos graves o delincuencia organizada. 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.

Cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales. No obstante, la experiencia estatal y federal ha mostrado que este sistema excepcional ha colonizado el resto del ordenamiento. Hoy por hoy existe un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos están calificados como graves por la legislación ordinaria. 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.

(...)"

219. Así, desde la adopción del sistema penal acusatorio y oral, el segundo párrafo, del artículo 19, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **estableció un catálogo cerrado con las conductas delictivas por las que sería procedente imponer como medida cautelar la prisión preventiva oficiosa**, en el contexto del sistema penal acusatorio y oral.
220. Vale destacar que en la citada reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, también se estableció que la Federación, los Estados y el entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México), en el ámbito de sus respectivas competencias, debían expedir y poner en vigor las modificaciones

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

u ordenamientos legales necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio⁵⁵.

221. Este modelo constitucional es el que actualmente rige en México, de manera que el resto del ordenamiento se encuentra sometido al contenido del artículo 19 constitucional. Incluso, si se revisan las dos únicas modificaciones que ha tenido este catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, se podrá notar que **se reitera el principio de excepcionalidad y subsidiaridad de esta medida cautelar, aunque se amplía el propio catálogo.**
222. Por ejemplo, el catorce de julio de dos mil once se modificó el párrafo segundo, del artículo 19 constitucional, con el único propósito de adicionar al catálogo de ilícitos respecto de los que era procedente la prisión preventiva oficiosa, el delito de trata de personas.
223. Posteriormente, mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de abril de dos mil diecinueve, se reformó de nueva cuenta el párrafo segundo, del artículo 19 de la Constitución General, a fin de ampliar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa.
224. En esta reforma de dos mil diecinueve, se agregaron al catálogo los delitos de: abuso o violencia sexual contra menores, feminicidio, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición

⁵⁵ “Segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

forzada de personas y desaparición cometida por particulares, y delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

225. Importa destacar que en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, de la Cámara de Senadores (Cámara de Origen) se sostuvo que conforme a la doctrina y jurisprudencia más moderna: a) **la prisión preventiva constituye una medida excepcional y no puede ser la regla general**, es decir, debe ser inusual y utilizarse sólo de manera insólita; b) La prisión preventiva debe ser proporcional; c) La prisión preventiva debe ser necesaria; y d) **No puede estar determinada por la gravedad del delito, ya que se trata de una medida cautelar y no punitiva.**
226. Aunado a lo anterior, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, el Órgano Reformador de la Constitución confirió al Congreso de la Unión la facultad para expedir la legislación única en materia de procedimientos penales que regiría en toda la República, tanto en el orden federal como en el fuero común⁵⁶.
227. Así, el cinco de marzo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Código Nacional de Procedimientos Penales⁵⁷, a través del cual se implementó y reguló de manera homogénea en nuestro país el sistema procesal penal acusatorio y oral. Por lo que constituye la legislación secundaria que reglamenta lo previsto en la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho.
228. De esta manera, a partir de que el Código Nacional de Procedimientos Penales comenzó a operar en las distintas entidades federativas —lo que ya ocurre en todo el territorio mexicano—, la procedencia de la prisión preventiva oficiosa,

⁵⁶ “**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...) XXI. Para expedir:

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

⁵⁷ El Congreso de la Unión, en ejercicio de la potestad constitucional que le fue conferida, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

prevista en el párrafo segundo, del artículo 19 de la Constitución Federal se encuentra desarrollada en dicho Código, por lo que será al analizar el caso específico materia de esta acción de inconstitucionalidad, cuando este Alto Tribunal emita pronunciamiento respecto a si las normas secundarias se encuentran apegadas o no al texto constitucional, pues las bases y directrices ordenadas en la Constitución General se erigen como auténticos límites a la producción legislativa.

229. Ahora bien, es necesario recordar la línea jurisprudencial que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido desarrollando en torno a la prisión preventiva oficiosa como un límite a la libertad personal.
230. No obstante, es importante precisar que en estos criterios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desplegado su arbitrio jurisdiccional para resolver una serie de casos que si bien estaban relacionados con la duración y procedencia de la prisión preventiva oficiosa, en realidad, **hasta este momento la *litis* no permitió que este Tribunal Constitucional abordara frontalmente la forma en la que debe entenderse la prisión preventiva oficiosa.**
231. Por ese motivo, **esta es la primera ocasión en la que esta Suprema Corte defina cómo debe entenderse la prisión preventiva oficiosa, en armonía con el resto del ordenamiento constitucional mexicano.** Hecha esta acotación, a continuación se expondrán los principales criterios de este Alto Tribunal con relación a la prisión preventiva oficiosa, los cuales servirán como base para seguir construyendo una doctrina consolidada sobre esta medida cautelar.
232. Al respecto, esta Suprema Corte ha trazado su doctrina constitucional a partir de lo resuelto en la contradicción de tesis 551/2019⁵⁸, así como en los amparos en revisión 26/2021⁵⁹ y 315/2021⁶⁰.

⁵⁸ Contradicción de tesis 551/2019, resuelta por la Primera Sala el 10 de junio de 2020, por mayoría de 4 votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, así como por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra el Ministro Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁵⁹ Amparo en revisión 26/2021, resuelto por la Primera Sala el 6 de octubre de 2021, por mayoría de 4 votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁶⁰ Amparo en revisión 315/2021, resuelto por la Primera Sala el 9 de febrero de 2022, por mayoría de 4 votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

233. En el primer caso, en la contradicción de tesis 551/2019, la Primera Sala determinó que los supuestos de prisión preventiva oficiosa en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, así como en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo de las fuerzas armadas, comenzarían a tener vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en el entendido de que estos nuevos supuestos podrían ser aplicados únicamente hasta que se modificara el artículo 167 del Código Nacional de procedimientos Penales en el que se especificara y acotara cuáles serían los ilícitos que serían objeto de la imposición de prisión preventiva oficiosa, conforme se determinó en el régimen transitorio de esa reforma.
234. Lo anterior **con la finalidad de acotar la procedencia de la prisión preventiva oficiosa a los tipos penales más excepcionales**, para que de este modo, no hubiera posibilidad de una aplicación abierta o indeterminada de los supuestos que exigen prisión preventiva oficiosa.
235. Posteriormente, al resolver el amparo en revisión 26/2021 la Primera Sala determinó que el delito de tentativa de violación no es uno de los tipos penales que ameritan prisión preventiva oficiosa, pues en el artículo 19 constitucional no se le contempla como tal; en este sentido, **la Constitución prevé un catálogo cerrado** que únicamente contempla la prisión preventiva oficiosa para el delito de violación, sin considerarla en el grado de tentativa o alguna otra modalidad, de manera que **no es posible interpretar en forma extensiva ese catálogo para ampliar los supuestos de prisión preventiva oficiosa**.
236. En este caso, la Primera Sala estimó que la imposición de la prisión preventiva oficiosa *“debe ser vista en estricto apego al principio de subsariedad; permitiendo siempre que se imponga la prisión preventiva cuando se considere actualizada, pero no de manera inmediata, no como punto de partida, sino como punto de posible llegada”*.
237. Más tarde, al resolver el amparo en revisión 315/2021, la Primera Sala determinó que la prisión preventiva oficiosa debe ser revisada al transcurrir dos años desde que se dictó, de manera que el juez de la causa pueda decidir si se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

mantienen las razones para prolongar la medida cautelar o, si por el contrario, han cesado los elementos que la hacían necesaria y, por tanto, si debe decretarse la libertad provisional del imputado a efecto de que siga con el proceso penal en libertad.

238. Como puede advertirse de la anterior narrativa del origen y regulación de la prisión preventiva oficiosa, según los criterios de la Primera Sala, **esta medida cautelar se creó en específico para delitos considerados como graves y para el de delincuencia organizada, estableciéndose directamente en el artículo 19 constitucional como una forma de establecer un régimen especial que no quedara su aplicación en manos del legislador ordinario**⁶¹.
239. En ese entendido, al determinar la oficiosidad de la medida, **el Órgano Reformador de la Constitución ordenó que sea el juez de control quien imponga la prisión preventiva en forma oficiosa** a una persona a quien se le impute la probable comisión de uno o varios de los delitos que el mismo artículo 19 constitucional prevé.
240. Asimismo, la Primera Sala de este Alto Tribunal retomó diversos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sostuvo en el amparo en revisión 408/2015⁶², que es posible extraer tres líneas jurisprudenciales torales sobre los fines legítimos que persigue la prisión preventiva, los principios para dictarla y su duración:
241. — **Fines legítimos que persigue la prisión preventiva.**
242. La prisión preventiva únicamente puede ser impuesta en procesos penales y, por tanto, las autoridades deben fundarla en elementos probatorios

⁶¹ Al respecto, se destaca que el Órgano Reformador de la Constitución al asumir la excepcionalidad de la aplicación de la prisión preventiva oficiosa, en la citada reforma al artículo 19 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019 ordenó evaluar la continuidad de su aplicación, eficacia y eficiencia en el sistema penal acusatorio, a los 5 años de la vigencia de dicho decreto, en los términos que detalló en el artículo Cuarto Transitorio.

⁶² Amparo en revisión 408/2015, resuelto por la Primera Sala el 18 de noviembre de 2015, por mayoría de 4 votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En este caso, la Primera Sala basó su decisión en las consideraciones desarrolladas originalmente en el *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párrs. 309 a 312.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

suficientes para suponer que la persona sometida a un proceso penal participó en el ilícito que se investiga. Dichos elementos deben ser hechos específicos, no conjeturas ni suposiciones.

243. La existencia de un fin legítimo constituye el detonador o el motivo por el cual la prisión preventiva se vuelve indispensable, por lo tanto, si es la base para dictarla, este fin legítimo deberá estar presente todo el tiempo que dure la medida cautelar.
244. De manera que, si el fin legítimo desaparece, la prisión preventiva tiene que cesar porque ya no tiene un fundamento o un fin legítimo que perseguir o proteger.
245. Además, es obligación de las autoridades —no de la persona acusada o su defensa—, acreditar los elementos que demuestren que el imputado obstaculizará la realización del proceso penal.
246. Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son motivos suficientes para decretar la prisión preventiva.
247. El tipo de delito, la reincidencia y la severidad de la pena pueden ser tomados en cuenta como factores que determinen la necesidad de imponer prisión preventiva. Sin embargo, estos elementos en sí mismos y valorados de manera aislada, no constituyen un fin legítimo para imponer la prisión preventiva, ni para prolongarla.
248. Tampoco se podrá determinar la necesidad de la prisión preventiva con base en la alarma social o la repercusión social que genera el delito, ni sobre la peligrosidad que la persona acusada pudiera representar, ya que son juicios que se fundan en criterios materiales y convierten a la prisión preventiva en una pena anticipada.
249. — **Principios para dictar la prisión preventiva.**
250. La **prisión preventiva es la medida más severa** que se puede imponer a una persona acusada de un delito, por lo cual **su aplicación debe tener carácter excepcional, limitado por el principio de legalidad, la**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

presunción de inocencia, la necesidad y la proporcionalidad, de acuerdo con lo que es estrictamente necesario en una sociedad democrática. De ahí que los principios que rigen a la prisión preventiva son: excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad.

251. La prisión preventiva es una medida cautelar **excepcional**, ya que la libertad siempre es la regla, mientras que la prisión es la excepción. Esto es así porque las personas que se encuentran en prisión preventiva gozan del derecho a la presunción de inocencia, por lo que el Estado les tiene que proporcionar un tratamiento acorde con lo anterior. Es por esto que la prisión preventiva **es una medida cautelar dirigida a asegurar el proceso penal, más no una medida punitiva.**
252. La prisión preventiva se rige por el **principio de necesidad**, lo que significa que la prisión preventiva tiene que ser indispensable para conseguir el fin legítimo que ésta persigue. Tiene que haber una relación entre la prisión preventiva y el motivo por el cual se dictó la medida cautelar, de tal manera que **la prisión preventiva sólo podrá imponerse cuando sea el único medio que permita asegurar los fines del proceso penal**, después de haberse demostrado que otras medidas cautelares no serán adecuadas para lograr tal fin.
253. Asimismo, la prisión preventiva se rige por el **principio de proporcionalidad**, lo que implica que el sacrificio inherente a la privación de la libertad no debe ser desmedido en relación a las ventajas que se obtienen mediante la prisión preventiva. Además, se debe evitar que la medida cautelar sea igual o más onerosa que la pena que sería recibida en caso de que se determine la responsabilidad penal de la persona imputada.
254. — **Duración de la prisión preventiva.**
255. Se insiste en que la naturaleza excepcional de la prisión preventiva implica que **esta medida solamente podrá durar mientras tenga sustento en un fin legítimo que perseguir.** Así, la prisión preventiva está sujeta a una duración o plazo razonable, ya que mantener la privación de la libertad de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

una persona más allá de lo necesario equivaldría a imponer una pena anticipada.

256. La duración de la prisión preventiva no puede establecerse en forma abstracta, sino que tiene que ser estudiada con base en las particularidades del caso en concreto.
257. Para asegurar que la prisión preventiva no exceda el plazo razonable, ésta **tiene que estar sujeta a una revisión periódica ya que no debe mantenerse si han dejado de existir las razones que hayan motivado su adopción.**
258. Además, el hecho de que el artículo 19 constitucional contemple un catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa no significa que el Congreso de la Unión —mucho menos el legislador local, que no tiene competencias para regular esa materia— estén facultados para ampliar ese catálogo ni para interpretarlo en forma extensiva, pues debe recordarse, **se trata de una medida cautelar subsidiaria y excepcional que al limitar los derechos humanos de libertad personal, debe leerse a la luz de los principios *pro persona* y de presunción de inocencia**, de manera que sólo las conductas más dañinas para la sociedad y el Estado Mexicano ameriten el uso de esta medida cautelar.
259. La prisión preventiva **debe ser uno de los últimos recursos** para los que se debe acudir al Derecho Penal.
260. Los criterios anteriores son coincidentes con los informes y la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que, en una gran variedad de casos que ilustran los estragos que el uso excesivo y desproporcionado de la prisión preventiva puede tener en las personas y sus familias, ha sostenido que la aplicación de esta medida “*afecta de manera extendida y desproporcionada a personas pertenecientes a grupos económicamente más vulnerables, quienes por lo general encuentran obstáculos en el acceso a otras medidas cautelares, como la fianza, ni pueden afrontar los gastos que implica la representación de un abogado (...)*”⁶³.

⁶³ Comisión IDH. “Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas”, aprobado por la Comisión el 30 de diciembre de 2013, página 4, párrafo 10.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

261. En síntesis, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que **la prisión preventiva no puede ser la regla general ni una medida punitiva**, sino que es una medida cautelar⁶⁴; de hecho, **es la medida más severa que se puede imponer a una persona imputada, y por ello debe aplicarse excepcionalmente**, de manera que la regla sea la libertad de la persona procesada mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal (presunción de inocencia)⁶⁵.
262. De esta garantía de presunción de inocencia se desprende que el juez debe fundar la imposición de la prisión preventiva en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto⁶⁶, por lo que **la prisión preventiva en términos automáticos, es contraria a la presunción de inocencia**.
263. No obstante, hasta esta ocasión la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se había encontrado ante un caso en el que tuviera que pronunciarse respecto a la forma en la que debe entenderse la prisión preventiva oficiosa de conformidad con el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General y con el resto de derechos humanos, principios y directrices que forman parte del sistema constitucional mexicano.
264. Por tanto, para fijar adecuadamente el parámetro de validez sobre la prisión preventiva oficiosa en el sistema constitucional mexicano, es necesario tener en cuenta el resto de derechos, principios y directrices que intervienen y están interconectadas a través del principio *pro persona* y de *indivisibilidad e interdependencia de los derechos fundamentales*, como se sostiene en las próximas páginas.

B.3. La presunción de inocencia.

265. En el principio de presunción de inocencia subyace el propósito y razón de ser de las garantías judiciales del procedimiento penal, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su plena responsabilidad sea demostrada

⁶⁴ Corte IDH. *Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de febrero de 2020, párrafos 77 y 78.

⁶⁵ *Idem.*, párrafo 65.

⁶⁶ *Idem.*, párrafo 65; así como Corte IDH. *Caso Pollo Rivera y otros vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016, párrafos 125 y 126; y *Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

a través de sentencia firme. La presunción de inocencia es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho de defensa y acompaña en todo momento al imputado (o acusado, dependiendo de la fase procedimental en que se encuentre).

266. El principio constitucional en comento no es un enunciado meramente declarativo o un simple formalismo jurídico carente de implicaciones concretas o materiales; por el contrario, es una norma viva que está presente de forma transversal en todo el enjuiciamiento penal y que se transforma en función de la fase procesal, de la figura procedimental en particular o de la naturaleza del acto que trasciende al imputado o acusado.
267. De esta forma, en sede de control constitucional y, en general, hacia todos los operadores vinculados a esta sensible función, existe la obligación incuestionable de que las normas y las decisiones deben garantizar que en su construcción y en su aplicación se brinde un trato pleno de inocencia.
268. Uno de los objetivos esenciales relativos a la vigencia del apuntado principio de presunción de inocencia se vincula con proscribir la asignación del carácter de “*delincuente*” a toda persona vinculada a un proceso penal por ese simple hecho, esa simple caracterización redundante negativamente en el tratamiento procesal y puede trascender nocivamente a la aproximación que se hace de las diversas figuras probatorias asociadas a los alcances de este principio (medidas cautelares, derecho de defensa, actividad probatoria, entre muchos otros).
269. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la presunción de inocencia (contenida en el artículo 20 Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es un derecho fundamental de observancia obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales del país en el marco de cualquier proceso penal.
270. Este Alto Tribunal ha precisado que se trata de un derecho que puede calificarse de “*poliédrico*”⁶⁷, en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones

⁶⁷ Criterio plasmado en la tesis P. VII/2018 (10a.) de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONTENIDO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL**”. Registro 2018965.[TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo I, Enero de 2019; Pág.473.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal.

271. Su vertiente esencial se manifiesta como “*regla de trato procesal*” o “*regla de tratamiento*”⁶⁸ del imputado, en la medida en que este derecho establece la **forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal**. En este sentido, la presunción de inocencia comporta el derecho de toda persona a ser tratada como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Dicha manifestación de la presunción de inocencia ordena a los jueces impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, **conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena (como podría ser la imposición injustificada de la figura de la prisión preventiva)**.
272. Resta hacer mención que este Alto Tribunal ha desarrollado un amplio y robusto ejercicio de interpretación que ha desembocado en revelar que la presunción de inocencia tiene diversas facetas, en el sentido del destacado carácter poliédrico.
273. Vale mencionar aquella que entiende a la **presunción de inocencia como “regla probatoria”**⁶⁹, en la medida en que este derecho establece las características que deben reunir los medios de prueba y quién debe aportarlos para poder considerar que existe prueba de cargo válida y destruir así el estatus de inocente que tiene todo procesado; y finalmente importa subrayar la existencia del **principio de presunción de inocencia entendido como “estándar de prueba” o “regla de juicio”**⁷⁰, en el sentido de que este derecho establece una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculpaados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes

⁶⁸ Criterio plasmado en la tesis **1a./J. 24/2014 (10a.)**, de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL**”. Registro 2006092. [J]; 10a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo I Abril de 2014; Pág. 497.

⁶⁹ Criterio plasmado en la tesis **1a./J. 25/2014 (10a.)**, de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA**”. Registro 2006093. [J]; 10a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo I, Abril de 2014; Pág. 478.

⁷⁰ Criterio plasmado en la tesis **1a./J. 26/2014 (10a.)**, de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA**”. Registro 2006091. [J]; 10a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo I, Abril de 2014; Pág. 476.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona; mandato que es aplicable al momento de la valoración de la prueba.

274. Dicho de forma más precisa, la presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio comporta dos normas: la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar.
275. La presunción de inocencia implica, además, que **todas las personas a las que se les imputa un delito, por regla general, deban seguir el proceso penal en libertad**, de manera que la excepción sea la prisión preventiva para determinados casos que estén justificados y sean razonables.

B.4. El deber de motivación exhaustiva de las resoluciones judiciales.

276. Este Alto Tribunal ha determinado que, conforme al derecho fundamental de audiencia previa, establecido en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su aspecto relacionado con las formalidades esenciales del procedimiento, conocido también como de *debido proceso legal*, que se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas, vincula al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos por las partes.
277. Asimismo, esta Corte Constitucional ha puntualizado que para atender el mandato establecido en el primer párrafo, del artículo 16 constitucional, relativo a la obligación de las autoridades de fundar y motivar sus actos, el juzgador está obligado a exponer en sus resoluciones las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

278. De esta manera, se llegó a la conclusión de que **una resolución jurisdiccional encuentra su fundamentación y motivación en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis**, es decir, en el estudio reforzado por parte del juzgador, apoyándose en los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan las hipótesis que compongan su resolución, así como la exposición de las circunstancias, razones o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto y, junto con ello, la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso concreto.
279. Estas consideraciones, entre otras, fueron plasmadas en el criterio jurisprudencial 1a./J. 139/2005, de la Primera Sala del Alto Tribunal, cuyos rubro y contenido a la letra dicen: **"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE"**.

B.5. El control judicial previo de las medidas cautelares.

280. Otra pieza fundamental de este cuadro de valores orientados en proteger la libertad personal la constituye la obligación de que exista revisión judicial de aquellos actos que se generan en el marco de un procedimiento penal y que de manera especial repercuten en diversos derechos fundamentales.
281. La transformación al sistema de justicia penal efectuada a partir de la reforma constitucional de dos mil ocho, subrayó la importancia de que el *control judicial de orden previo* tuviera un papel central en el marco del procedimiento penal; el núcleo esencial de este valor fundamental se encuentra en el artículo 16 constitucional, en donde se prevé que **los jueces de control deben resolver las solicitudes del Ministerio Público sobre medidas cautelares**, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial. La importancia de la constitucionalización del control judicial previo está asociada a la noción de fungir como una garantía que emana de la materialización del principio de reserva judicial y de primacía de los derechos humanos.
282. Así, **la obligación de intervención judicial cumple con la función de protección preventiva de los derechos fundamentales, y rechaza la**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

arbitrariedad que supondría la imposición de graves afectaciones sin una cuidadosa revisión por parte de un tercero imparcial que realice un análisis objetivo.

283. De esa forma, **la tutela judicial de control previo es el mecanismo que hace posible eliminar la indefensión en la que pudiera encontrarse la persona ante el poder coercitivo y coactivo del Estado**, al proporcionarle las herramientas suficientes para contradecir los argumentos esgrimidos y desplegar su derecho de defensa, antes de que ocurra la limitación al derecho humano de que se trate.
284. El control judicial previo funge como un mecanismo de materialización del principio de igualdad procesal, propio de un sistema penal acusatorio y de un Estado constitucional de derecho, pues debe desterrarse la adopción de decisiones unilaterales, siendo presupuesto indispensable la existencia de debate y una presencia objetiva que imponga límites a las pretensiones de las partes.
285. La función del juez de control no estriba en dirigir el curso de la investigación, sino en supervisar la actuación del Ministerio Público para garantizar los derechos de los imputados, víctimas u ofendidos, y en esa medida el juez de control desarrolla sus atribuciones constitucionales en forma paralela al proceso criminal, que se desenvuelve conforme al impulso del Ministerio Público, el imputado y las víctimas u ofendidos.
286. En la existencia de la figura del juez de control y sus correlativas atribuciones se materializa la figura en comento, y garantiza la protección de derechos fundamentales al resolver en forma inmediata sobre **medidas cautelares**, providencias precautorias y técnicas de investigación, entre otros aspectos.
287. Si bien la revisión judicial de carácter preliminar no es novedosa en nuestro texto constitucional, es capital subrayar que la reforma al sistema de justicia penal sí incorporó mención expresa de la función a cargo de los jueces de control apuntalando la noción de la escrupulosa función a su cargo: la protección de los derechos humanos que pueden verse trastocados con determinadas decisiones judiciales propias del procedimiento penal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

288. La intervención de un tercero imparcial que desde un análisis objetivo decida en relación con medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad resulta uno de los puntos cruciales de la transformación al modelo procesal penal, pues se coloca en el nivel más alto del orden jurídico la necesidad de contar con funcionarios y reglas que acoten y den tratamiento auténticamente excepcional a las figuras procesales que trascienden a la libertad personal, la intimidad, entre otras prerrogativas de primer orden.
289. Para la adecuada vigencia del *control judicial previo* no basta con la existencia formal de *jueces de control*, sino que también es condición indispensable que las normas relativas a sus atribuciones permitan un análisis particular, caso a caso, que posibilite la emisión de decisiones judiciales basadas en una auténtica ponderación de los derechos y riesgos concomitantes al asunto concreto.
290. Visto así, la relevancia de esta figura constitucional descansa en la existencia del tercero imparcial, la vigencia de normas flexibles y respetuosas del estándar de derechos humanos, y la ejecución de análisis exhaustivos del caso concreto que reconozcan la importancia del ámbito en que se desenvuelven y de las partes en quienes trascienden (imputado y víctima u ofendido).

C. Definición del parámetro de validez constitucional: ¿Qué debe entenderse por prisión preventiva oficiosa?

291. Una vez que en el sub-apartado anterior se han expuesto los elementos de la libertad personal y su límite como prisión preventiva, así como los demás derechos fundamentales y los principios y directrices constitucionales, es necesario fijar el parámetro de validez con relación a la prisión preventiva en su modalidad oficiosa.
292. Es decir, corresponde ahora determinar: ***¿En qué consiste la prisión preventiva oficiosa y cómo debe entenderse para ser armónica con la libertad personal, la presunción de inocencia y el deber del juez penal de fundar y motivar las medidas cautelares en el sistema penal acusatorio (control judicial previo)?***

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

293. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la prisión preventiva oficiosa prevista en el artículo 19 constitucional, puede interpretarse, al menos, en dos formas distintas (pero sólo la segunda de ellas sería coherente con el sistema de derechos fundamentales):

294. — **Una primera interpretación textual del artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución podría dar lugar a la concepción de la prisión preventiva oficiosa como una medida que opera en forma automática** cuando el delito del que se acusa a una persona se encuentra dentro del catálogo constitucional de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa; y

295. — **Una segunda interpretación posible es aquella por la que se entiende que la prisión preventiva oficiosa no es automática**, sino que únicamente consiste en que la gravedad de determinados delitos hace necesario que el juez penal cuente con la obligación (sin necesidad de que el Ministerio Público lo solicite), de abrir el debate entre las partes a efecto de establecer si existe una causa debidamente fundada y motivada que justifique la imposición de la medida cautelar.

296. Ambas interpretaciones son plausibles desde un punto de vista lógico, pero **únicamente la segunda interpretación anunciada es coherente con el sistema mexicano de derechos humanos y da armonía** a los distintos elementos normativos descritos en páginas anteriores. Por el contrario, **la interpretación textual conforme a la que se entiende que la prisión preventiva oficiosa es automática, sería contraria a los derechos humanos y generaría una tensión entre la prisión preventiva contemplada en el artículo 19, párrafo segundo, de la Norma Fundamental respecto del resto de derechos, principios y directrices constitucionales.**

297. A continuación se explican las razones por las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede aceptar una interpretación que entienda a la prisión preventiva oficiosa como automática y, por el contrario, debe atender al principio *pro persona* y decantarse por la interpretación que sea más protectora para los derechos humanos que, en este caso, es la segunda.

C.1. Primera interpretación: entendimiento de la prisión preventiva

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

oficiosa como una medida automática.

298. Como se adelantó, desde un entendimiento gramatical o aislado del texto expreso del artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Federal, se podría entender que en el ordenamiento mexicano existen dos modalidades de prisión preventiva: la justificada (en la que se exige al Ministerio Público **solicitar y demostrar** que una persona imputada penalmente puede sustraerse de la acción de la justicia, o genera riesgos al proceso penal o a las partes); y la modalidad oficiosa (en la que el juez penal deberá dictarla en forma automática cuando se trate de alguno de los delitos que integran el catálogo del artículo 19, párrafo segundo, constitucional).
299. Desde esta interpretación textual y aislada, **la prisión preventiva oficiosa sería una medida que opera en forma automática** cuando el delito del que se acusa a una persona se encuentra dentro del catálogo constitucional de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa.
300. A juicio de este Tribunal Pleno, esta primera interpretación **no es la más protectora de los derechos humanos**. De hecho, esta concepción de la prisión preventiva oficiosa como una medida automática **entraría en tensión con otros derechos fundamentales y con otros principios expresamente contemplados en la Constitución General**, como la libertad personal, la presunción de inocencia, así como la obligación del juez penal de fundar y motivar exhaustivamente la imposición de la prisión preventiva en un mecanismo de control judicial previo (expuestos en páginas anteriores).
301. Debe decirse de forma clara: **la concepción de la prisión preventiva oficiosa como una medida que opera en forma automática e irreflexiva es contraria a los derechos humanos y por tanto, es inadmisibile en un Estado constitucional de Derecho**.
302. En principio de cuentas, debe destacarse que **el núcleo que subyace a la noción de derecho penal es la posibilidad de aplicar una pena privativa de libertad**. La caracterización vigente del poder punitivo en nuestro sistema jurídico mexicano es que **no hay sanción más severa que la imposición de una pena de prisión, lo que posiciona a la libertad personal como uno de los derechos más relevantes** atado al postulado de dignidad humana y la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

posibilidad de desarrollar un plan de vida, lo que se relaciona con el desarrollo jurisprudencial que sobre tal derecho fue precisado páginas atrás.

303. Teniendo clara esa superlativa consideración sobre la justicia penal, si el internamiento en un centro penitenciario es el fin del proceso penal una vez que se satisfacen los requisitos para el dictado una sentencia de condena a través de un procedimiento cuya columna vertebral es el derecho de defensa del imputado, debe establecerse que **la regla de imposición de la prisión preventiva debe ser de orden extraordinaria y bajo ningún contexto puede determinarse irreflexivamente ni de forma instantánea** desde el inicio del procedimiento.
304. Dicho esto, debe tenerse presente que la forma jurídica con que se define constitucional y legalmente a la prisión preventiva oficiosa es como medida cautelar, la cual se trata de una posible medida de orden judicial que, en general, tiene como objetivo preservar la materia del juicio o evitar un daño que puede ocasionarse como resultado indirecto del procedimiento, de su tramitación o de su duración. En el caso del procedimiento penal, con miras a garantizar la posibilidad de seguir el cauce legal establecido, este tipo de medidas tienen como objeto asegurar la presencia del imputado en el procedimiento (en su caso, garantizar la posibilidad de cumplimiento de una sentencia de condena y la reparación del daño), proteger la seguridad de la víctima u ofendido, del testigo y comunidad, o evitar la obstaculización del procedimiento (artículo 153 del Código Nacional de Procedimientos Penales⁷¹).
305. Considerando **la amplitud del objetivo de las medidas cautelares y, más aún, la variedad de casos y circunstancias que puede imponer la realidad, es condición inseparable de éstas que el análisis casuístico oriente tanto el sentido de la decisión judicial como sus rasgos específicos de cumplimiento.**

⁷¹ “**Artículo 153.** Reglas generales de las medidas cautelares

Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento. Corresponderá a las autoridades competentes de la Federación y de las entidades federativas, para medidas cautelares, vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

306. Como parte de este reconocimiento esencial, **las medidas cautelares por definición deben ser un abanico de opciones, de diferente naturaleza y de trascendencia, que posibiliten una efectiva reflexión sobre cuál es la más adecuada frente al caso concreto**, que brinde balance a la importancia de poder tramitar el procedimiento (lo que únicamente puede hacerse con la presencia del imputado), en su caso lograr la reparación del daño y proteger a la víctima, pero también pondere elegir la medida menos restrictiva de derechos del imputado.
307. Con estos elementos, **el funcionamiento óptimo de las medidas cautelares está asociado a los propios fines del procedimiento penal y regido por el principio de proporcionalidad⁷²**, que conduzca a evaluar los riesgos concretos de manera objetiva, imparcial y neutral, acompañado de la ineludible obligación del juez de justificar las razones por las cuales estima que la medida cautelar elegida es la que resulta menos lesiva.
308. Cualquier entendimiento de la prisión preventiva como determinación mecánica atentaría contra estos rasgos esenciales del procedimiento penal mexicano, pues anularía por completo la posibilidad de realizar ese ejercicio y extinguiría cualquier noción de la reclusión preventiva como medida cautelar.
309. Si llegara a considerarse que la resolución judicial de internamiento preventivo fuera sólo un ejercicio de subsunción que impidiera total o parcialmente el debate en torno a la necesidad y proporcionalidad de su procedencia, **no cabría hablar de un procedimiento penal de orden acusatorio** (en donde el ministerio público debe argumentar los motivos que a su juicio hacen procedente cierta medida), **ni tampoco de uno respetuoso de los derechos**

⁷² “**Artículo 156.** Proporcionalidad

El Juez de control, al imponer una o varias de las medidas cautelares previstas en este Código, deberá tomar en consideración los argumentos que las partes ofrezcan o la justificación que el Ministerio Público realice, aplicando el criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución.

Para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, se podrá tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo realizado por personal especializado en la materia, de manera objetiva, imparcial y neutral en términos de la legislación aplicable.

En la resolución respectiva, el Juez de control deberá justificar las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el imputado”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

humanos del imputado ni de la víctima u ofendido, conforme al estándar constitucional previamente descrito.

310. Entonces, la definición de **la prisión preventiva como medida cautelar no puede desligarse de la forma en que ésta operaría en la realidad, pues ello implicaría que su caracterización como tal figura procesal sería tan sólo un “disfraz”, una simple denominación formal que no se correspondería con su forma de operar y que tendría gravosas consecuencias nocivas**, que enseguida serán repasadas para comunicar la imposibilidad de sostener una interpretación diversa a la que aquí se ha descrito.
311. El hecho de que la prisión preventiva en general, justificada u oficiosa, tenga la naturaleza de medida cautelar extraordinaria tiene como objetivo eliminar la posibilidad de que se erija como sanción anticipada, pues no restringiría los apuntados derechos fundamentales sino que privaría de ellos. En ese sentido, **la transformación planteada por el Órgano Reformador de la Constitución al efectuar la reforma a la justicia penal en donde el eje central de ésta lo constituye la protección optima de los derechos involucrados, es incompatible con cualquier interpretación que conciba a la prisión preventiva como una medida que opera en forma automática.**
312. Las directrices que se extraen de la literalidad del propio texto constitucional y legal, y su relación con el **procedimiento penal vigente**, ponen de manifiesto que el uso de la medida cautelar no puede separarse de ese marco de derechos ni de esa lógica procesal, ni siquiera para buscar privilegiar una efectividad en los objetivos que persigue tal medida cautelar (poder tramitar el procedimiento y, en su caso, el cumplimiento de una sentencia de condena), pues no **tiene cabida una aproximación que coloca tal objetivo procesal por encima de la libertad en su carácter de bien por excelencia** y olvida el resto de fines que persigue el proceso penal.
313. La argumentación sobre la efectividad de la medida sería además incorrecta porque **no consideraría la posibilidad del dictado de una sentencia absolutoria, no miraría el resto de opciones disponibles para cumplir con los fines de la medida cautelar y, no consideraría los efectos nocivos que tiene la aplicación inmediata de la privación de la libertad**. Sería, por tanto, una visión que no mira al sistema penal de forma integral, y estaría anclada a

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

una inercia sobre la operación y funcionamiento de los órganos de procuración e impartición de justicia, que ha quedado superada por virtud de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y la transformación del sistema de justicia penal.

314. Conforme a estas reglas, sostener una interpretación de la prisión preventiva como automática **convertiría a la figura de prisión preventiva en un mecanismo arbitrario que atentaría contra la propia funcionalidad del sistema**, pues se carecería de incentivo procesal para que los probables responsables acudieran voluntariamente ante el órgano jurisdiccional para darle cauce al procedimiento. De esta forma, es decir sosteniendo un posible funcionamiento automático de la citada medida cautelar, las personas únicamente tendrían la certeza de que su presentación se traducirá en su inmediato internamiento, lo que operaría en detrimento de los procesos de investigación, procesamiento y acceso a la justicia de todas las partes involucradas.
315. Asimismo, desde esta perspectiva de los fines que persigue el proceso, en el entendimiento de la figura procesal en comento **es vital ponderar la importancia capital del derecho a la reparación del daño de la víctima u ofendido**. Incluso, limitar por completo la libertad de una persona se traduce — en la inmensa mayoría de los casos— en la imposibilidad de que la persona imputada genere ingresos que puedan ser útiles para resarcir la lesión causada.
316. Por otra parte, si de forma instantánea y directa el imputado resintiera desde el inicio del procedimiento la imposición de esta medida, es decir el impacto total del poder punitivo del Estado que se alcanza con la privación de su libertad: ***¿qué interés podrá tener en reparar el daño en los casos en que se dicte sentencia condenatoria?*** Ninguno, con lo cual es evidente que el carácter extraordinario de la imposición de la prisión preventiva está asociado a los derechos y principios que protege en relación con la persona que será internada, pero también respecto de la víctima u ofendido.
317. Por el contrario, una visión integral de la prisión preventiva y su consideración como última y más grave medida cautelar que puede ser impuesta, lleva a considerar que su uso debe ser limitado y razonado caso a caso, porque de no ser así podría llegarse a trastocar **el sentido y razón de ser de las soluciones**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

alternas y las formas de terminación anticipada del proceso, pues la prisión preventiva dejaría de operar como “*medida cautelar*” y se constituiría como un mecanismo agresivo de presión que anularía la efectiva reflexión que debe acompañar la decisión de optar por una de estas formas de conclusión del procedimiento.

318. Un entendimiento de la prisión preventiva que estimara su procedencia con un carácter directo e irreflexivo implicaría, también, que no se contendrían los elementos para efectuar su revisión periódica, pues la imposición de la medida no estaría sujeta al cumplimiento de los fines de la medida cautelar (peligro de fuga o el riesgo procesal), sino sólo a una privación de derechos alejada del marco constitucional y de la propia funcionalidad del sistema de justicia penal, lo cual sería contrario a lo resuelto por la Primera Sala en el amparo en revisión 315/2021⁷³, citado previamente.
319. Desde el punto de vista del derecho de defensa, vinculado a la idea de que la inmensa mayoría de sus manifestaciones (ofrecimiento de pruebas, interposición de recursos, planteamiento de alegatos, entre otros), suponen la extensión en el tiempo del procedimiento penal, harían que, de concederse un entendimiento de la prisión preventiva oficiosa como medida instantánea o automática, el ejercicio del referido derecho de defensa impactaría negativamente en el tiempo que la persona permanecería en prisión preventiva.
320. El despliegue del derecho de defensa, que es lo más esencial cuando se enfrenta una imputación de orden penal, quedaría supeditado a la privación de la libertad, pues en la medida en que éste se manifieste, la consecuencia sería que la persona imputada permanezca más tiempo privada de su libertad.
321. Más aún, el efecto podría ser perjudicial en todo sentido: el imputado podría renunciar a cualquier manifestación de su derecho de defensa (lo cual ya es superlativamente grave en sí mismo) y aún así se extendería su internamiento preventivo por virtud del comportamiento procesal e impugnativo de la víctima u ofendido y/o del Ministerio Público, considerando el pleno carácter de parte

⁷³ Amparo en revisión 315/2021, resuelto por la Primera Sala el 9 de febrero de 2022, por mayoría de 4 votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

procesal de estos dos. Como se ve, desde cualquier perspectiva de estudio, una interpretación de este orden no se corresponde con el respecto al catálogo general de derechos humanos ni con aquel específico del procedimiento penal.

322. Ese razonamiento es clave en sí mismo, pero también porque es útil para evidenciar que existiría una ausencia de razón jurídica de este esquema de prisión preventiva como medida automática, desde el punto de vista del tiempo y su relación con las penas mínimas previstas. La extensión del proceso penal (dos instancias ordinarias y el juicio de amparo directo) habría de suponer en muchos casos el cumplimiento del extremo inferior de las penas previstas. Considérense, por ejemplo, los delitos fiscales que son materia de esta acción de inconstitucionalidad cuyas penas mínimas previstas son de tres meses⁷⁴.
323. Lo que revelan estas diversas aproximaciones es que la mirada conjunta del sistema constitucional, aplicable a los conflictos de naturaleza penal, es incompatible de forma total con cualquier concepción de la prisión preventiva como medida de carácter automático, pues —se insiste— ésta sólo **debe ser la última opción elegible, como resultado de un proceso de análisis casuístico**.
324. Incluso, la información que al día de hoy brinda el seguimiento a la consolidación del nuevo sistema de justicia penal a nivel federal, nos indica que un procedimiento penal que opta por la vía de solución del juicio oral tiene una duración promedio de un año, dos meses y tres semanas⁷⁵. Nótese que ese dato considera únicamente a la primera instancia, pero ya en sí mismo comunica la capital importancia de ser escrupulosos y altamente exigentes con

⁷⁴ “**Artículo 104.** El delito de contrabando se sancionará con pena de prisión:

I. De **tres meses** a cinco años, si el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas, es de hasta \$1,385,610.00, respectivamente o, en su caso, la suma de ambas es de hasta de \$2,078,400.00.

II. De tres a nueve años, si el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas, excede de \$1,385,610.00, respectivamente o, en su caso, la suma de ambas excede de \$2,078,400.00.

III. De tres a nueve 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los demás casos de mercancías de tráfico prohibido, la sanción será de tres a nueve años de prisión”.

⁷⁵ 10 Informe al Congreso de la Unión. Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, Consejo de la Judicatura Federal, página 137.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

el estándar a través del cual se determina la imposición de la multicitada figura de prisión preventiva.

325. Asimismo, la propia función jurisdiccional a cargo de los jueces de control se vería trastocada con la vigencia de criterios de interpretación que significarían la imposibilidad total de crear un traje a la medida que estrictamente sea resultado de un análisis profundo, reflexivo, que atienda al caso concreto y responda a las necesidades efectivas de justicia y no a una noción de que para todos los problemas sociales la respuesta es incrementar el número de personas en los centros de reclusión.
326. De cualquier manera, deben considerarse otros motivos que redundan en el manifiesto atentado que para la libertad personal supondría admitir como constitucionalmente válido un régimen de prisión preventiva automática. Así, esta concepción de la prisión preventiva oficiosa como una figura que pudiera emplearse con un carácter inmediato o automático tendría la calidad de incongruencia sistémica, considerando que la transformación constitucional de la justicia penal (implementada en el periodo que va de dos mil ocho a dos mil dieciséis) también supuso el abandono de un régimen de readaptación, y el tránsito a un ámbito de reinserción cimentado en la existencia de un plan de actividades que tutele la salud, la educación, el trabajo y el deporte de la persona privada de su libertad.
327. Un presupuesto para el efectivo despliegue de protección de este derecho a la reinserción social, parte de la base de que la salud del sistema penitenciario depende de que el volumen de personas internas no sea de tal magnitud que haga imposible la tarea constitucionalmente encomendada a las autoridades respectivas. **Entender a la prisión preventiva como medida automática supondría también un atentado contra este rubro de la justicia penal al garantizar que más personas se encuentren privadas de su libertad**, lo que perjudicaría a esas personas directamente pero también indirectamente a aquellas personas en fase de ejecución de sentencia.
328. En este ámbito de población carcelaria, los datos estadísticos más recientes muestran que la población que se encuentra privada de su libertad ha aumentado considerablemente con el paso del tiempo (sobre todo a partir de dos mil diecinueve, cuando comenzó a aumentarse el catálogo de delitos que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

ameritan prisión preventiva oficiosa al considerarla como automática), y que una gran parte de las personas que se encuentran en los centros de reclusión, lo hacen sin tener una condena por algún delito.

329. De acuerdo con el “*Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional de junio de 2022*”⁷⁶ emitido por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana dependiente del Poder Ejecutivo Federal, actualmente existe una población total de doscientas veintiséis mil novecientas dieciséis (226,916) personas privadas de la libertad en centros penitenciarios.
330. De ese universo de personas, ciento treinta y cuatro mil trescientas veintinueve personas (134,321) equivalentes al cincuenta y nueve punto dos por ciento **(59.2%) se encuentran cumpliendo una sentencia de condena**. Sin embargo, noventa y dos mil quinientas noventa y cinco personas (92,595) equivalentes al cuarenta punto ocho por ciento **(40.8%) se encuentran bajo proceso penal en prisión preventiva**, esto es, sin tener una condena que les hubiera permitido defenderse en un proceso contradictorio con las garantías del imputado.
331. Este Tribunal Pleno advierte que la cifra que muestra el total de personas en prisión preventiva (sin condena penal) es alarmante, y esta situación se agrava en los casos de grupos vulnerables, pues la prisión preventiva es una doble o, incluso, triple condena: se sanciona con una pena anticipada de prisión y, además, es una condena de estigmatización familiar y social que hace mucho daño a las personas. Pero más grave aún, la prisión preventiva golpea en forma más dura a las personas en situación de pobreza extrema que no pueden acceder a una defensa adecuada y, por estar privadas de la libertad, condenan a la precariedad y a permanecer en pobreza a sus familias.
332. No se puede cerrar los ojos a esta realidad: las penas privativas de la libertad —en prisión preventiva o por sentencia judicial— no sólo condenan a la persona imputada, también condenan a sus familias a permanecer en la precariedad y a asumir el altísimo coste personal, social, económico, educativo, de salud y,

⁷⁶ “*Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional de junio de 2022*”, emitido por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Poder Ejecutivo Federal. Consultado el 20 de agosto de 2022. Visible en la página: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/747188/CE_2022_06.pdf

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

por supuesto, psicológico que la reclusión de un familiar conlleva, sobre todo cuando esa persona es el sustento del hogar.

333. Lo anterior ha sido advertido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus informes sobre prisión preventiva en las Américas.
334. Primero, en el *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas* de dos mil trece⁷⁷, la Comisión se ha manifestado en torno al uso excesivo de la detención preventiva como uno de los principales problemas relacionados con el respeto y garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad⁷⁸. De hecho, la Comisión fue enérgica en señalar que el uso no excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves que enfrentan los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y es una situación inadmisibles en una sociedad democrática en la que se respete el derecho a la presunción de inocencia⁷⁹.
335. En este informe, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda a los Estados adoptar las medidas necesarias para corregir el rezago procesal y fortalecer los sistemas de justicia, implementar el uso de otras medidas cautelares distintas al encarcelamiento previo al juicio, garantizar que las autoridades judiciales apliquen la prisión preventiva en forma motivada (y no automática) bajo los plazos y estándares internacionales, realizar las reformas legales necesarias para limitar la utilización de esta medida⁸⁰.
336. Posteriormente, en su *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas* de dos mil diecisiete⁸¹, la Comisión Interamericana reconoció el esfuerzo regional de los Estados-Nación por reducir el uso de la prisión preventiva. No obstante, valoró con preocupación que su uso excesivo seguía siendo uno de los problemas más graves y

⁷⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13; p. 31. Consultable en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>

⁷⁸ *Ibid.*, párrafo 39.

⁷⁹ *Ibid.*, párrafo 317.

⁸⁰ *Ibid.*, párrafo 44.

⁸¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105. Consultable en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PrisionPreventiva.pdf>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

extendidos que enfrentan los Estados pertenecientes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁸².

337. Además de reiterar que el uso excesivo de la prisión preventiva es contrario a los estándares internacionales en materia de libertad personal, este tipo de medidas restrictivas ocasionan que las personas detenidas en prisión tengan menos posibilidades de una defensa adecuada y de ser absueltas, en comparación de quienes mantienen su libertad antes de un juicio criminal⁸³.
338. Del mismo modo, la Comisión Interamericana exhortó a los Estados a adoptar las medidas judiciales, legislativas y administrativas necesarias para corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva y hacerla una medida excepcional⁸⁴.
339. También señaló que si bien durante los últimos años el Estado mexicano ha realizado importantes avances relacionados con el monitoreo y supervisión de las medidas alternativas a la prisión preventiva; lo cierto es que el número de personas que se encuentran en prisión preventiva, siguen siendo demasiado alto.
340. Estos informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, si bien no son vinculantes para el Estado Mexicano, sí constituyen un fuerte llamado a la reflexión en torno a la implementación de políticas judiciales y legislativas para reducir la prisión preventiva o, al menos, para hacerla proporcional y razonable.
341. Por estos motivos, este Tribunal Pleno considera que **una primera interpretación, como forma automática, sería la más restrictiva para los derechos humanos, y entra en tensión con otros derechos y principios expresamente contemplados en la Constitución General**, como la libertad personal, la presunción de inocencia, así como la obligación del juez penal de fundar y motivar exhaustivamente la imposición de la prisión preventiva y de esta forma, permitir que este tipo de medidas cuente con un control judicial previo.

⁸² *Ibid.*, párrafo 224.

⁸³ *Ibid.*, párrafo 228.

⁸⁴ *Ibid.*, párrafo 230.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

342. En consecuencia, por virtud del principio *pro persona* mediante el cual el artículo 1º de la Constitución General obliga a todas las autoridades a preferir la interpretación más protectora de los derechos humanos, **la concepción literal y aislada del artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución, no sería posible en un Estado constitucional de Derecho.**
343. No obstante, este Tribunal Pleno advierte que existe una segunda interpretación posible que daría armonía al sistema constitucional en forma integral y permitiría evitar los efectos nocivos de la interpretación literal antes analizada. De este modo, **una interpretación de la prisión preventiva oficiosa distinta a la concepción de la medida como automática, sería más protectora** y lograría integrar todos los elementos constitucionales en forma armónica, lo que daría coherencia al sistema penal mexicano, como se verá a continuación.

C.2. Segunda interpretación: entendimiento de la prisión preventiva oficiosa de conformidad con el resto del ordenamiento constitucional.

344. Como se precisó en páginas previas, una interpretación de la prisión preventiva oficiosa como medida de aplicación automática generaría diversas tensiones—incluso antinomias—entre el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución y el resto del ordenamiento.
345. De este modo, si se entendiera que la prisión preventiva oficiosa es automática, se rompería con la presunción de inocencia, con el debido proceso legal, con la obligación de los jueces penales de justificar fundada y motivadamente sus resoluciones (especialmente las que ordenan la imposición de medidas cautelares tan severas como la prisión preventiva), se rompería, incluso, con los principios fundamentales del sistema penal acusatorio y con la necesidad de someter a control judicial previo este tipo de medidas. Todo lo anterior es suficiente para demostrar que una interpretación aislada del texto constitucional sería inconcebible en un Estado constitucional de Derecho.
346. Sin embargo, ¿Cómo debe entenderse la oficiosidad de la prisión preventiva? Para dar respuesta a esta cuestión, es necesario acudir al principio *pro persona* que, como se ha relatado en el sub-apartado “A. Marco jurídico constitucional” de esta sentencia, implica que los órganos jurisdiccionales lleven a cabo un

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

ejercicio de selección de normas y de preferencia interpretativa de modo que se opte, en todo momento, por favorecer la protección más amplia de los derechos humanos.

347. De esta manera, para conciliar y armonizar los derechos humanos que están vinculados con la prisión preventiva oficiosa, es necesario realizar un ejercicio de preferencia interpretativa a partir del principio *pro persona*, de manera que este Tribunal Pleno elija aquella interpretación que maximice la protección de los derechos humanos.
348. En este orden de ideas, es posible interpretar el artículo 19 de la Constitución General con el resto de derechos fundamentales y de principios y directrices constitucionales, a efecto de mantener una coherencia en el sistema jurídico mexicano y, de este modo evitar la formación de antinomias y la restricción de los derechos humanos.
349. Como se adelantó, para realizar este ejercicio de preferencia normativa, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe identificar cuáles son los derechos involucrados, sus posibles límites y las demás normas que pueden condicionar el sentido y armonía del parámetro de regularidad; posteriormente, una vez identificados, es necesario preferir la norma más protectora de los derechos humanos.
350. En este caso, este Tribunal Pleno advierte que el adecuado entendimiento de la prisión preventiva oficiosa implica tener en cuenta, como se hizo en páginas previas, que hay otros principios y derechos que intervienen y condicionan la forma de entender esta medida cautelar.
351. Así, para definir el parámetro de validez, es necesario tomar en cuenta el texto constitucional que establece expresamente la procedencia de la prisión preventiva; pero también es necesario considerar y armonizar esta medida cautelar con el resto de derechos involucrados, tales como la libertad personal, la presunción de inocencia, el deber de motivación de las medidas cautelares y la necesidad de someterlas a control judicial previo, para que el juez penal pueda determinar si la prisión preventiva está o no debidamente justificada.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

352. Dicho lo anterior, y como ha quedado manifestado en el sub-apartado anterior, la prisión preventiva debe ser armonizada con los derechos de libertad personal y de presunción de inocencia, de modo que debe desterrarse cualquier interpretación que la conceptualice como una medida punitiva de carácter inmediato y automático.
353. **La forma para lograr este cometido de armonización es, precisamente, la prevalencia de la segunda interpretación posible, consistente en entender a la prisión preventiva oficiosa como una medida cautelar no automática.** Así, desde esta perspectiva, el carácter oficioso de esta medida cautelar no implica que el juez penal deba dictar la medida cautelar en forma automática y sin justificación en los delitos expresamente contemplados en el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución.
354. Por el contrario, una adecuada visión sobre los alcances de la prisión preventiva oficiosa lleva a este Tribunal Pleno a sostener que el carácter oficioso de la medida cautelar únicamente significa que se trata de una modalidad en la que el juez penal debe abrir el debate para determinar si se justifica la imposición de la prisión preventiva, sin necesidad de que el Ministerio Público la hubiera solicitado.
355. De este modo, una interpretación sistemática de la Constitución lleva a sostener que el concepto de “*oficiosidad*” no significa que la medida se dicte en forma automática, sino que debe ser entendida como un término opuesto al principio de “*petición de parte*”, lo cual deja en manos de los jueces penales la facultad de valorar cada caso por sus propios méritos, y les obliga a motivar adecuadamente la procedencia particular de la medida cautelar.
356. A partir de esta interpretación, la prisión preventiva se muestra como una auténtica medida cautelar que, si bien debe seguir siendo una medida excepcional y de aplicación extraordinaria, permite asegurar que en los casos en que una persona sea imputada por alguno de los delitos contemplados en el catálogo del artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General, los jueces de control puedan abrir el debate con las partes —sin necesidad de la petición del Ministerio Público— para determinar si es procedente o no la prisión preventiva.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

357. Para ese efecto, los jueces de control deberán requerir al Ministerio Público para que exponga las consideraciones por las que la prisión preventiva deba decretarse; en consecuencia, escuchadas a las partes, el juez podrá fundar y motivar adecuada y exhaustivamente que se actualiza alguno de los supuestos necesarios para la procedencia de la prisión preventiva, tales como: garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, asegurar 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.
358. Por tanto, la prisión preventiva oficiosa deberá operar de forma tal que, cuando a una persona se le vincule a proceso por la posible comisión de alguno de los delitos contemplados en el catálogo del artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución, y el Ministerio Público no solicite la imposición de prisión preventiva, **el juez penal deberá propiciar su análisis necesariamente.**
359. Este análisis no implica que el juez pueda dictar la medida cautelar en forma automática o injustificada. Por el contrario, al tratarse de una medida cautelar que afecta severamente la libertad de las personas y la presunción de inocencia, el juez deberá asegurar que **se abra el debate a las partes** dentro de la audiencia prevista en el artículo 307 del Código Nacional de Procedimientos Penales⁸⁵, dando participación al Ministerio Público y a la defensa para que aporten pruebas y rindan alegatos en torno a la procedencia de la medida cautelar.
360. Una vez escuchadas a las partes, el juez de control deberá decidir de manera fundada y motivada sobre la procedencia de la medida cautelar de prisión preventiva, para lo cual deberá ponderar los siguientes elementos:

⁸⁵ “**Artículo 307.** Audiencia inicial

En la audiencia inicial se informarán al imputado sus derechos constitucionales y legales, si no se le hubiese informado de los mismos con anterioridad, se realizará el control de legalidad de la detención si correspondiere, se formulará la imputación, se dará la oportunidad de declarar al imputado, se resolverá sobre las solicitudes de vinculación a proceso y medidas cautelares y se definirá el plazo para el cierre de la investigación.

En caso de que el Ministerio Público o la víctima u ofendido solicite la procedencia de una medida cautelar, dicha cuestión deberá ser resuelta antes de que se dicte la suspensión de la audiencia inicial.

A esta audiencia deberá concurrir el Ministerio Público, el imputado y su Defensor. La víctima u ofendido o su Asesor jurídico, podrán asistir si así lo desean, pero su presencia no será requisito de validez de la audiencia”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

- 361. — Que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio;
 - 362. — Que no se obstaculice el desarrollo de la investigación;
 - 363. — La protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad;
 - 364. — Que el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso;
 - 365. — La proporcionalidad de la medida; y
 - 366. — Que sea la medida menos lesiva para el imputado.
367. Esta interpretación hace que **el ordenamiento constitucional mexicano sea coherente y armónico entre sí**, y despoja a la prisión preventiva oficiosa de sus efectos más nocivos en contra de los derechos humanos. En virtud de lo anterior, para este Tribunal Pleno ésta es la forma constitucionalmente admisible de entender el régimen de prisión preventiva dispuesto en el artículo 19 constitucional.
368. Tal y como fue adelantado, con fundamento en el principio *pro persona* como pauta interpretativa, **el entendimiento que este Tribunal Pleno estima que debe prevalecer es el más protector de los derechos humanos involucrados, y es aquel que logra armonizar a los distintos elementos que integran el sistema constitucional en la materia**. Por tanto, debe prevalecer la interpretación que reconozca que la restricción de derechos humanos debe ser la última opción, y que en todo momento debe brindarse el trato de inocente a una persona cuyo proceso penal se encuentra en trámite, en donde debe ser una garantía irrestricta el control judicial previo a la determinación de una afectación sustancial, y cuyo resultado debe estar determinado y comunicado con base en una motivación exhaustiva.
369. Un entendimiento diverso del régimen de prisión preventiva —que ahora se sostiene— generaría una antinomia inadmisibile con las porciones de la Constitución que han sido analizadas y con el contenido y alcance interpretativo que esta Suprema Corte ha sostenido a través de las resoluciones a las cuales se ha hecho referencia. La Constitución, por definición, es un sistema coherente

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

en sí mismo y, en caso de posibles tensiones entre sus propias reglas, la interpretación que prevalezca debe garantizar la armonía de todo el cuerpo constitucional.

370. Asimismo, la armonización y ejercicio de coherencia constitucional que se describe es congruente cuando éste se contrasta con el entendimiento que corresponde a la revisión procesal de la figura de *prisión preventiva* y el resto de rasgos que definen el proceso penal vigente en nuestro país.
371. Asimismo, a fin de atender todas las implicaciones de esta interpretación constitucional de orden sistemático e integral, resta señalar que este entendimiento de la medida cautelar de *prisión preventiva oficiosa* también es **armónico con los principios de igualdad entre las partes y con el principio de contradicción.**
372. El cúmulo y la fuerza de estos elementos —que se traducen en la obligación de garantizar a las partes, en condiciones de igualdad, el pleno e irrestricto ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen, así como el principio de que las partes podrán conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte— permanece intocado en este modelo de entendimiento que únicamente pretende propiciar, en beneficio de todos los derechos involucrados, un análisis objetivo, imparcial y exhaustivo en relación con la determinación atinente a la medida cautelar de prisión preventiva.
373. La interpretación que aquí se sostiene, en el sentido de que *oficioso* únicamente debe ser entendido como la obligación con que cuenta el juez de control de abrir el debate en relación con la medida cautelar de prisión preventiva, no trasciende en detrimento de los apuntados principios, pues en todo momento se garantiza que el Ministerio Público tiene la obligación irrestricta de argumentar, aportar las pruebas que estime pertinentes y alegar lo conducente, de la misma forma que el imputado mantiene irrestrictos los correlativos derechos.
374. Nótese que la obligación del juez se encuentra limitada a la obligación de abrir el debate ante el sensible tópico en cuestión y en función de la finalidad constitucional que se concretó en el catálogo de delitos descritos en el artículo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

19 constitucional, pero de ninguna manera excede a suplir la argumentación o posición procesal de las partes, ni opera para romper la igualdad procesal ni el principio de contradicción.

375. Con motivo del modelo constitucional que aquí se sostiene, el carácter del *juez de control* como tercero imparcial, que de forma objetiva decide en función de los elementos que aportan las partes, no se ve trastocado con la asignación del deber de abrir el debate jurídico. Por el contrario, se refuerza su carácter como director del debate judicial que tiene lugar en la sala de audiencias.
376. Tal y como lo ha sostenido esta Suprema Corte⁸⁶, los principios de igualdad y contradicción constituyen el sustento mismo del proceso penal acusatorio de corte oral, de manera que de la misma forma integral y en una lectura de sistema, las reglas constitucionales aquí planteadas también las consideran y las respetan en la medida que ninguno de sus alcances se ven limitados con motivo de la mera intervención de apertura a cargo del *juez de control*.
377. La obligación de dar paso al debate, de ninguna forma y bajo ningún contexto debe ser entendida como la posibilidad de *suplir* a alguna de las partes o *encausar* el debate hacia un destino predeterminado, sino que debe ser entendida estrictamente como la obligación de dar paso a la exposición abundante y exhaustiva en relación con la satisfacción o cumplimiento de todos

⁸⁶ Al respecto véase la tesis CCXLIX/2011 (9a.), cuyo rubro y texto son: **SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL. SE SUSTENTA EN EL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN**. Del primer párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se advierte que el sistema procesal penal acusatorio y oral se sustenta en el principio de contradicción que contiene, en favor de las partes, el derecho a tener acceso directo a todos los datos que obran en el legajo o carpeta de la investigación llevada por el Ministerio Público (exceptuando los expresamente establecidos en la ley) y a los ofrecidos por el imputado y su defensor para controvertirlos; participar en la audiencia pública en que se incorporen y desahoguen, presentando, en su caso, versiones opuestas e interpretaciones de los resultados de dichas diligencias; y, controvertirlos, o bien, hacer las aclaraciones que estimen pertinentes, de manera que tanto el Ministerio Público como el imputado y su defensor, puedan participar activamente inclusive en el examen directo de las demás partes intervinientes en el proceso tales como peritos o testigos. Por ello, la presentación de los argumentos y contraargumentos de las partes procesales y de los datos en que sustenten sus respectivas teorías del caso (vinculación o no del imputado a proceso), debe ser inmediata, es decir, en la propia audiencia, a fin de someterlos al análisis directo de su contraparte, con el objeto de realzar y sostener el choque adversarial de las pruebas y tener la misma oportunidad de persuadir al juzgador; de tal suerte que ninguno de ellos tendrá mayores prerrogativas en su desahogo.

Registro 160184. [TA]; 9a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo 1, Marzo de 2012; Pág. 292.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

los extremos involucrados en la posibilidad de determinar la procedencia o improcedencia de la medida cautelar de prisión preventiva.

D. Estudio de las normas impugnadas.

378. Una vez que se ha expuesto el parámetro de validez, es momento de abordar el estudio de la constitucionalidad de las normas impugnadas en esta acción de inconstitucionalidad. En este sentido, debe recordarse que las partes demandantes consideran que los artículos 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y el artículo 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, constituyen un sistema normativo que contempla una nueva hipótesis para la procedencia de la *prisión preventiva oficiosa*, que es contraria a la Constitución General.
379. Tras exponer algunas consideraciones con relación al concepto de seguridad nacional y sobre la utilidad y límites de la prisión preventiva, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el legislador sólo puede invocar a la “*seguridad nacional*” como una justificante de la restricción de los derechos humanos, cuando el límite se adopte para proteger la existencia de la Nación, su integridad territorial o su independencia política contra la fuerza o amenaza de la fuerza. Sin embargo, no puede utilizar este concepto para justificar restricciones vagas, arbitrarias o para impedir amenazas aisladas contra el orden público.
380. De este modo, sostienen los accionantes, las normas impugnadas son inconstitucionales, pues el Congreso General, de manera artificiosa calificó que ciertos delitos fiscales constituyen afectaciones a la seguridad de la Nación, para que de este modo, fuera posible establecer oficiosamente la medida cautelar privativa de la libertad, cuando en realidad no existe una amenaza en esa materia.
381. Este Tribunal Pleno determina que la acción de inconstitucionalidad es fundada, por lo que se **declara la invalidez de los artículos 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y el artículo 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional.**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

382. En primer término, es necesario recordar que el contenido de las normas impugnadas es el siguiente:

“Artículo 167. Causas de procedencia

(...)

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

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

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

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

(...)”.

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

(...)

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

383. Como se puede apreciar, las normas impugnadas conforman un sistema normativo que tiene como objeto calificar como amenazas a la seguridad nacional que ameritan prisión preventiva oficiosa, a los delitos de contrabando y su equiparable, defraudación fiscal y su equiparable, así como los relacionados con la expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o simuladas, en determinadas modalidades y cuantías.

384. Ahora bien, es importante señalar que el parámetro de regularidad que se fijó en el apartado anterior trasciende directamente al sentido normativo que debe

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

asignarse a las normas impugnadas, de tal forma que la prisión preventiva oficiosa que se contempla en 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, debe entenderse de conformidad con el parámetro de regularidad anunciado previamente; esto significa que las normas cuestionadas deben ser interpretadas de acuerdo con el principio *pro persona* en el sentido de que la prisión preventiva oficiosa es una medida cautelar no automática.

385. De esta forma, la prisión preventiva oficiosa que se contempla en la legislación secundaria debe ser entendida —para ser considerada constitucional— como una medida cautelar consistente en que el juez de control deberá abrir el debate correspondiente entre las partes para determinar si se justifica la imposición de la prisión preventiva, sin necesidad de que el Ministerio Público la hubiera solicitado.
386. En principio, debe decirse que el hecho de que el artículo 19 constitucional contemple ese catálogo no significa que el Congreso de la Unión —o cualquier órgano legislativo— esté facultado para ampliar ese catálogo ni para interpretarlo en forma extensiva, pues **se trata de una medida cautelar subsidiaria y excepcional que al limitar los derechos humanos de libertad personal, debe leerse a la luz de los principios *pro persona* y de presunción de inocencia**, de manera que sólo las conductas más dañinas para la sociedad y el Estado Mexicano ameriten el uso de esta medida cautelar.
387. Ahora bien, es necesario determinar si ¿El Congreso de la Unión cuenta con una facultad absoluta para definir en qué casos un delito amerita prisión preventiva oficiosa?
388. La respuesta, por supuesto, es **negativa: el Congreso de la Unión no cuenta con una facultad absoluta o ilimitada** para definir en qué casos se puede imponer la prisión preventiva.
389. Los delitos enumerados en el catálogo del artículo 19 constitucional son definidos en forma expresa y sólo pueden ser regulados por el Congreso de la Unión dentro del perímetro delineado por la Constitución; esto significa que **si el Congreso de la Unión o algún congreso estatal modificara el núcleo**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

básico del catálogo, lo varía para ampliarlo o extenderlo, rompería con el orden constitucional.

390. Se insiste, al tratarse de un límite a los derechos fundamentales, **la interpretación y aplicación de la prisión preventiva debe ser estricta a fin de impedir que un órgano legislativo ordinario modifique, inaplique o desatienda el texto expreso de la Constitución General en detrimento de los derechos humanos** —protegidos por el artículo 1º constitucional—.
391. Incluso, al resolver el amparo directo en revisión 1250/2012⁸⁷, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que los supuestos de privación de la libertad de las personas deben contar con ese asidero constitucional, pues de lo contrario, **cualquier norma jurídica secundaria que permitiera a la autoridad restringir la libertad personal sin contar con fundamento constitucional, sería violatoria de los derechos humanos.**
392. Esto significa que la libertad personal debe ser la máxima a la que se aspire en un Estado constitucional de Derecho, es decir, la regla de aplicación prioritaria frente a cualquier límite —incluso legítimo—. De este modo, cualquier posibilidad de privación de la libertad debe ser reconocida como una excepción y únicamente será válida si cuenta con un reconocimiento en la Constitución General y su regulación es coherente con el sistema de protección de los derechos humanos.
393. Siguiendo este hilo conductor, **los límites a la libertad personal, además de tener que estar contemplados en la Constitución General, deben cubrir ciertos requisitos de validez, pues no es una figura de libre configuración legislativa para los Estados y la Federación.** Por el contrario, se trata de una figura de regulación exclusivamente federal acotada a requisitos materiales.
394. Por tanto, toda medida prevista en una Ley General o Federal que regule un límite a la libertad personal —como la prisión preventiva— debe ser sometida a

⁸⁷ Amparo directo en revisión 1250/2012, resuelto por el Pleno el 14 de abril de 2015, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (con una interpretación conforme), Luna Ramos (en contra del análisis de convencionalidad al resultar innecesario), Franco González Salas (en contra del análisis de convencionalidad al resultar innecesario), Pardo Rebolledo (en contra del análisis de convencionalidad al resultar innecesario), Medina Mora I. (en contra del análisis de convencionalidad al resultar innecesario) y Pérez Dayán. Los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

un escrupuloso análisis de regularidad constitucional en el que se contraste la norma frente al contenido esencial de los derechos humanos y de sus límites, delineados en la Constitución General; esto, tanto desde su perspectiva formal como material.

395. Dicho de otra forma, al analizar una restricción a la libertad personal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no debe limitarse a comprobar la concordancia formal entre ambas normas, atendiendo únicamente al criterio de jerarquía normativa, sino que **también debe comprobarse que la norma secundaria no resulte incompatible con el resto de los principios objetivos del ordenamiento jurídico, ya que el artículo 1º constitucional establece una jerarquía axiológica, que obliga a todo el ordenamiento jurídico a guardar coherencia con los derechos humanos.**
396. Los límites o restricciones a los derechos humanos contenidas a nivel constitucional no pueden entenderse como una habilitación constitucional para que las autoridades del Estado mexicano actúen al margen de los derechos humanos, por tratarse de una restricción constitucionalmente prevista al ejercicio del derecho humano a la libertad; sino que, por el contrario, deben entenderse como medidas excepcionales otorgadas como instrumentos al servicio de la procuración y administración de justicia que se han de insertar coherentemente en el orden de los derechos humanos, lo que debe analizarse caso por caso en cuanto a su validez a nivel de legalidad.
397. Esta máxima interpretativa se basa en la premisa de que el legislador y las autoridades del Estado mexicano al legislar y aplicar una restricción a un derecho humano establecido en la Constitución Federal tienen a su alcance una *pluralidad de posibilidades de concreción* de esa restricción y deben escoger aquella que no suprima efecto útil al resto de normas constitucionales, es decir, aquella que resulte lo menos restrictiva posible.
398. Esto implica que los jueces constitucionales tienen la obligación de optar por aquella posibilidad que resulte conforme con los derechos humanos y rechazar como inconstitucional la posibilidad de aplicación de dicha restricción que resulte incompatible con el *corpus iuris* de los derechos humanos, cuando objetivamente exista una alternativa razonablemente al alcance del legislador que hubiera permitido maximizar un mayor grado de tutela de esos derechos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

399. Por tanto, cuando exista la posibilidad de reglamentar un límite a un derecho humano establecido en la Constitución General de una forma que resulte la menos lesiva del *corpus iuris* de los derechos humanos, ésta debe entenderse como la obligatoria constitucionalmente.
400. No basta que el texto constitucional establezca la existencia de una restricción a un derecho humano, para concluir que cualquier norma reglamentaria es por esa razón constitucional, ya que el legislador tiene una pluralidad de posibilidades de concreción y debe escoger aquella que restrinja en menor grado los derechos humanos.
401. De esta manera, como regla general, cuando un juez constitucional se encuentra frente al análisis de regularidad constitucional de una norma que contiene un límite a la libertad personal, debe constatar el cumplimiento de los siguientes requisitos:
- a. Primero, debe cerciorarse que la norma que contiene un límite a la libertad personal cuente con un asidero en la Constitución General;
 - b. Segundo, habiendo superado la grada anterior, es necesario acreditar que la norma constitucional confiere una habilitación para que el Congreso de la Unión —o la legislatura correspondiente— despliegue sus potestades legislativas para regular o desarrollar el límite a la libertad personal (**requisito formal**); y,
 - c. Tercero, una vez que se ha constatada la existencia de una habilitación legislativa (**requisito formal**) es necesario comprobar que la norma cuestionada presente, efectivamente, una regulación coherente con el sistema de derechos humanos contemplado en el artículo 1º de la Constitución General y, además, que el legislador secundario haya actuado dentro del perímetro delineado por la Constitución al establecer un límite constitucional (**requisito material**).

Esto significa que el juez constitucional debe cerciorarse que el legislador secundario no haya trastocado el contenido esencial del derecho de libertad ni haya rebasado el margen de restricción expresamente señalado en la Norma fundamental.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

402. De este modo, únicamente si se han cumplido los requisitos anteriores, se podrá permitir que una norma secundaria contenga alguna regulación sobre los límites a la libertad personal, como lo es la prisión preventiva.
403. Como se podrá recordar, el *ombudsperson* nacional y la minoría parlamentaria accionantes señalan que los artículos 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y el artículo 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, constituyen un sistema normativo que tiene como objeto calificar como amenazas a la seguridad nacional que ameritan prisión preventiva oficiosa, a los delitos de contrabando y su equiparable, defraudación fiscal y su equiparable, así como los relacionados con la expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o simuladas, en determinadas modalidades y cuantías.
404. Esto, porque en el artículo 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales⁸⁸, se califican como delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Fiscal de la Federación que a continuación se detallan:

- a. **Contrabando y su equiparable:** exclusivamente en las modalidades previstas 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.

Esto se actualiza cuando se cometan las conductas ilícitas en su modalidad calificada y, el monto de las contribuciones o de las cuotas

⁸⁸ **Artículo 167. Causas de procedencia**

(...) 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.

(...).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

compensatorias omitidas, se exceda de un millón trescientos ochenta y cinco mil seiscientos cien pesos (\$1,385,610.00), respectivamente o, en su caso, la suma de ambas exceda de dos millones setenta y ocho mil cuatrocientos pesos (\$2,078,400.00)⁸⁹. O, bien, que se trate de mercancías de tráfico prohibido.

En todos estos casos, el imputado se haría acreedor a una pena de prisión de tres a nueve años y, según las normas impugnadas, se trata de conductas que ameritan prisión preventiva oficiosa.

- b. **Defraudación fiscal y su equiparable**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado supere tres veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación, que se traduce en tres veces la cantidad de dos millones ochocientos noventa y ocho mil cuatrocientos noventa pesos (\$2,898,490.00)⁹⁰, exclusivamente cuando sean delitos cometidos en su modalidad calificada. En estos casos, la pena de prisión es de tres a nueve años, con prisión preventiva oficiosa; y
- c. **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 Federación⁹¹, exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes fiscales, superen

⁸⁹ Las cantidades se encuentran actualizadas mediante el Anexo 5 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2022.

⁹⁰ Las cantidades se encuentran actualizadas mediante el Anexo 5 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2022.

⁹¹ **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”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

tres veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación que, como se refirió en el párrafo anterior, se traduce en tres veces la cantidad de dos millones ochocientos noventa y ocho mil cuatrocientos noventa pesos (\$2,898,490.00)⁹².

405. El catálogo anterior se intenta justificar, precisamente, con el artículo 5, fracción XIII, de La Ley de Seguridad Nacional⁹³, al establecer que para los efectos de esa legislación, se considerarán amenazas a la seguridad nacional los delitos contra el fisco federal a los que hace referencia el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
406. Como se puede apreciar, el Congreso de la Unión contempló una serie de delitos fiscales contra la Hacienda Pública que, al estimar que se trata de los daños económicos más elevados que se castigan en el Código Fiscal de la Federación, y que por ese motivo ameritan las sanciones más elevadas y, además, de prisión preventiva oficiosa.
407. En este caso, **el canon de enjuiciamiento anterior no se cumple, por lo que las normas impugnadas son inconstitucionales.**
408. **a. Las normas impugnadas tienen asidero constitucional.**
409. En este sentido, y como respuesta a lo que se ha planteado en esta acción de inconstitucionalidad, debe decirse que por regla general, el Órgano Reformador de la Constitución es el único que cuenta con atribuciones para establecer un límite a la libertad personal. En el caso del artículo 19, párrafo segundo, constitucional, el Órgano Reformador de la Norma Fundamental ha optado por establecer un catálogo cerrado de conductas que ameritarían prisión preventiva oficiosa, de manera que **la regla general es que el legislador secundario no tiene atribuciones para señalar adicionalmente que alguna conducta amerita la imposición oficiosa de la medida restrictiva.**

⁹² Las cantidades se encuentran actualizadas mediante el Anexo 5 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2022.

⁹³ “**Artículo 5.-** Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:
(...)”

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

410. Esta afirmación es coherente con la intención de la reforma de dos mil ocho, en la que se introdujo en el artículo 19 constitucional la posibilidad de imponer prisión preventiva oficiosa para determinados delitos. Específicamente, en el Dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Cámara de Origen), se enfatizó que la prisión preventiva oficiosa debe entenderse en concordancia con el principio de presunción de inocencia y con los principios de excepcionalidad y proporcionalidad.
411. En esta lógica, en el referido Dictamen se hizo hincapié en que la intención de la reforma constitucional era evitar que el legislador ordinario fuera el que decidiera en qué casos se debe aplicar un régimen excepcional de prisión preventiva oficiosa, para lo cual las restricciones a la libertad personal deben estar previstas en el propio Texto Constitucional, pues si se hace un reenvío a la ley, se debilitaría el principio de supremacía constitucional.
412. En virtud de lo anterior, la procedencia de la prisión preventiva debe limitarse exclusivamente a los casos y condiciones contempladas expresamente en la Constitución General, de manera que **como regla general, el legislador ordinario no tiene margen para establecer algún delito como aquellos que ameritan prisión preventiva oficiosa.**
413. En este caso, la Constitución General permite la imposición de prisión preventiva oficiosa para los delitos que atenten contra la seguridad nacional, de manera que en este escenario, **existe un reconocimiento constitucional a favor de un límite a la libertad personal.**
414. **b. La Constitución General confiere al legislador secundario una habilitación para regular y desarrollar los supuestos de prisión preventiva oficiosa.**
415. Ahora bien, el canon de enjuiciamiento exige que para tener por válida una norma secundaria que contiene una restricción a la libertad personal, el legislador ordinario debe contar con una habilitación constitucional para regular la restricción en Ley. Para este efecto, es necesario hacer una revisión formal de dicha habilitación legislativa.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

416. Este Tribunal Pleno es enfático en sostener que la prisión preventiva debe ser excepcional y subsidiaria, por lo que el legislador ordinario no puede establecer qué conductas ameritan de esa medida cautelar, **salvo los casos en los que la Norma Fundamental expresamente lo habilita, como lo es el supuesto del artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al señalar que ameritan esta medida cautelar los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación.**
417. En esta hipótesis normativa, **la Constitución habilita al Congreso de la Unión para definir en qué casos una conducta puede encuadrar como un delito grave en contra de la seguridad de la nación.**
418. En virtud de esta habilitación constitucional, se tiene que el legislador ordinario contó con atribuciones para definir los delitos que implican un atentado en contra de la seguridad de la nación, y así lo hizo con la reforma a los artículos 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional y 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales que, en su conjunto, establecen la procedencia de la prisión preventiva oficiosa para los delitos de contrabando, defraudación fiscal, sus equiparables, así como los delitos relacionados con comprobantes fiscales.
419. De este modo, desde una perspectiva estrictamente formal, las normas impugnadas fueron emitidas a través de una habilitación constitucional en favor del Congreso de la Unión. No obstante, el canon de enjuiciamiento para determinar la validez de las restricciones a la libertad personal no puede limitarse a una revisión formal, sino que es exigible estudiar si esta habilitación supera un análisis sustantivo y material de validez.
420. **c. Las normas impugnadas no mantienen coherencia con el sistema de derechos humanos.**
421. Tal como se preguntaba en páginas previas: *¿Cómo debe entenderse la porción normativa del artículo 19, párrafo segundo de la Constitución que permite la prisión preventiva oficiosa para los “delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación”?*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

422. Por supuesto, debe entenderse en el modo más estricto posible, pues de lo contrario se rompería la armonía e interdependencia de los derechos humanos de presunción de inocencia y de la libertad personal.
423. En efecto, como lo sostuvo la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 26/2021⁹⁴ —criterio que este Tribunal Pleno comparte—, no es posible interpretar en forma extensiva el catálogo de conductas que ameritan prisión preventiva, con el fin de ampliar los supuestos de procedencia de esa medida cautelar.
424. Por el contrario, la imposición de la prisión preventiva oficiosa *debe ser vista en estricto apego al principio de subsidiariedad*, de manera que se trate de la última medida deseable en el contexto de un Estado constitucional de derecho y, por ese motivo, deberá considerarse como una medida que sólo puede imponerse cuando se haya acreditado que las medidas menos extremas no fueron suficientes para asegurar la presencia del imputado ante la justicia o para proteger el buen funcionamiento del proceso penal, a las partes o a las pruebas.
425. En virtud de lo anterior, cuando el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General refiere que procede la prisión preventiva oficiosa para los “*delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación*”, por supuesto que no se trata de una habilitación absoluta para que el Legislador ordinario defina a su merced qué delitos pueden atacar contra la seguridad nacional en un modo tan grave que ameriten de prisión preventiva oficiosa.
426. La habilitación constitucional que se hace a favor del Congreso de la Unión se encuentra bastante acotada a que el Poder Legislativo justifique por qué una conducta determinada atenta contra la seguridad nacional y, de ese modo, únicamente cuando el legislador lo justifique y así lo aprecie el juez constitucional, se podrá considerar válida una restricción a la libertad personal. Este análisis implica comprobar, además, que la norma

⁹⁴ Amparo en revisión 26/2021, resuelto por la Primera Sala el 6 de octubre de 2021, por mayoría de 4 votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

cuestionada sea coherente con el sistema de derechos humanos contemplado en el artículo 1º constitucional y que el legislador secundario haya actuado dentro del perímetro delineado por la Constitución sin rebasar ni ampliar los supuestos de prisión preventiva oficiosa expresamente señalados en la Norma Suprema.

427. En el caso que ahora se analiza, **esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el Congreso de la Unión no se limitó a actuar dentro del perímetro delineado por la Constitución, sino que, por el contrario, rebasó las atribuciones para las que el artículo 19 constitucional le habilitó.**
428. A juicio de este Tribunal Pleno, **los delitos de contrabando, defraudación fiscal, sus equiparables, así como los delitos relacionados con comprobantes fiscales, no pueden considerarse como ilícitos penales cuya gravedad pusiera en riesgo la seguridad de la Nación.**
429. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene en cuenta la importancia superlativa de la persecución de los ilícitos fiscales; sobre todo aquellos de mayor cuantía que suponen un grave atentado contra la Hacienda Pública y, que en forma indirecta, pueden traducirse en el menoscabo del goce y ejercicio de los derechos de las personas en general.
430. Sin embargo, se considera que calificar este tipo de delitos como aquellos que atentan contra la seguridad de la Nación, implica crear un régimen de Derecho penal del enemigo en el que el presunto delincuente fiscal deja de ser considerado como parte integrante del Estado y se le considera y trata como un enemigo del Estado, incluso sin haber sido juzgado en un proceso penal con todas las garantías⁹⁵.
431. Este modelo teórico del Derecho penal del enemigo se caracteriza por su amplio adelantamiento de la punibilidad y un incremento notable en las penas, a la par que supone una relajación o supresión de determinadas garantías individuales. La idea del Derecho penal del enemigo parte de la

⁹⁵ Jakobs, Günther y Polaino-Orts, Miguel, *Persona y enemigo. Teoría y práctica del Derecho penal del enemigo*, Lima, Ara editores, 2011, páginas 44 y ss.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

noción de que existe un Derecho penal garantista y liberal que debe aplicarse a todas las personas en condiciones de igualdad, pero que en casos de excepción, cuando el supuesto delincuente es considerado como un enemigo que pretende atentarse contra el Estado-Nación, se le tiene que sancionar con más severidad y con menos garantías penales.

432. La constitucionalidad de un régimen de Derecho penal del enemigo escapa, por mucho, a los alcances interpretativos de esta sentencia. Sin embargo, lo que sí se puede afirmar en este momento, es que conforme se impongan medidas más gravosas contra los derechos humanos, el estándar de excepcionalidad de estos límites debe hacerse más estricto. Es decir, cuanto más severa sea una pena o restricción a los derechos humanos, más cuidado deben tener los órganos jurisdiccionales al interpretar este tipo de normas.
433. En este sentido, se insiste en que la calificación de que determinados delitos fiscales atentan contra la seguridad de la Nación, debe analizarse en la forma más restrictiva posible, pues sólo así se obedece al mandato constitucional de interpretación *pro persona*.
434. Ahora bien, para continuar con este análisis de regularidad constitucional, es necesario tener presente qué debe entenderse por “*seguridad nacional*”.
435. De la lectura literal del artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional⁹⁶ se advierte que la Norma Fundamental prevé la competencia en favor del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional.
436. En el caso de México, es posible distinguir entre tres conceptos distintos: seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, los cuales tienen sus propias connotaciones, y desde la propia Constitución se advierten distinciones en la utilización de cada uno de estos conceptos.

⁹⁶ “**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.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

437. En lo referente al concepto de “*seguridad nacional*”, cabe señalar que, entre las diferentes acepciones que se pueden encontrar en la doctrina, parece haber coincidencia generalizada con relación a que la seguridad nacional integra las concepciones de seguridad individual y colectiva para proporcionar en determinado territorio un ambiente de orden y estabilidad necesarios para que las actividades sociales se desarrollen en beneficio de una nación.
438. La seguridad nacional ha llegado a definirse como todo aquello que pone en peligro al Estado nacional, no sólo militarmente, sino también lo que pudiera atentar contra la paz hemisférica, el narcotráfico, la inmigración ilegal, la contaminación ambiental y la violación de patentes y derechos de autor.
439. También se ha identificado este concepto como la responsabilidad del Estado de preservar la legitimidad de los poderes, proteger los intereses nacionales en el sistema internacional, hacer efectiva la soberanía territorial y reducir adecuadamente la dependencia con el extranjero⁹⁷.
440. En el contexto mexicano, la seguridad nacional ha sido definida como el conjunto de condiciones necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la Nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior⁹⁸.
441. Como puede advertirse, todas las definiciones citadas convergen en que la seguridad nacional se constituye, en lo general, en acciones dirigidas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, pero no en un sólo ámbito, sino que abarca la protección tanto de la

⁹⁷ Toro Iturria, Horacio, *La Seguridad Nacional: una Visión para América Latina*, Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1980, p. 31.

⁹⁸ Herrera Casso, Luis, *Balance y perspectiva en el uso del concepto de seguridad nacional en el caso de México, en busca de la seguridad perdida*, citado en Garza Salinas, Mario A., “Políticas Públicas y Seguridad en el Marco de la Acción del Estado”, *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, Serie Doctrina Jurídica, núm. 120, p. 111, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/11.pdf>.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

soberanía de la Nación como tal, así como de su población, ya sea por riesgos internos o externos.

442. Por su parte, la seguridad interior ha sido definida como *“la parte de la seguridad nacional que se preocupa por los antagonismos y presiones de orden interno; es decir, problemas que teniendo un origen externo o interno se manifiestan en vulneración de soberanía, violencia, subversión, corrupción, infiltración ideológica, dominación económica o disgregación social, con lo que alteran las reglas establecidas de convivencia social y las posibilidades de desarrollo”*⁹⁹.
443. Así, mientras la seguridad nacional es un concepto amplio y versátil, la seguridad interior se constituye en una de las ramas de aquélla y se circunscribe a la actividad del Estado a fin de garantizar a la Nación la repulsión de antagonismos o presiones que se manifiestan dentro del territorio.
444. Lo mismo acontece con la seguridad pública, concepto que igualmente integra sólo una parcialidad de la seguridad nacional, y ha sido identificada como *“aquella función del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas”*¹⁰⁰.
445. Otra vertiente de la seguridad nacional es la defensa exterior, cuya función específica es proteger a la nación de amenazas externas.
446. Partiendo de la delimitación conceptual anterior, la seguridad nacional no puede ser entendida como un concepto unidimensional, sino que se conforma de diversas vertientes, como son la seguridad pública¹⁰¹, la defensa exterior y la seguridad interior.

⁹⁹ Thiago Cintra, José, *Seguridad Nacional y Desarrollo*, Diplomado de Análisis Político, México, Colegio de México, 1991, pág. 42, citado en Garza Salinas, Mario A., *op. cit.*, p. 115.

¹⁰⁰ García Ramos, José María, “Seguridad Ciudadana y La Seguridad Nacional en México: Hacia un Marco Conceptual”, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, 2005, vol. XLVII, núm. 194, mayo-agosto, pp. 33 a 52.

¹⁰¹ **Artículo 21 Constitucional.**

(...)

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

447. Este concepto multidimensional de seguridad nacional fue precisamente el adoptado por el Órgano Reformador de la Constitución al realizar la adición de la fracción XXXIX-M del artículo 73 y la reforma a la fracción VI del artículo 89, constitucionales.
448. Así se demuestra del procedimiento legislativo respectivo en el que, en su momento, en la iniciativa turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales el ocho de noviembre de dos mil uno, se destacó que:

“(...) Las Iniciativas presentadas exponen la importancia de la Seguridad Nacional, la cual no se encuentra plasmada en nuestra Carta Magna, por lo cual se carece de una definición concreta, lo que ha dado como consecuencia el arraigo en concepciones parciales o erróneas sobre la naturaleza y alcances de la Seguridad Nacional.

El Congreso Constituyente no vislumbraba la necesidad de definir la seguridad nacional, esto dado por el momento histórico que se vivía y que los legisladores tenían otras prioridades.

Con la evolución de nuestro país, el establecer los lineamientos de la Seguridad Nacional se ha convertido en una necesidad.

El concepto de Seguridad Nacional al ser tan extenso debe englobar la defensa, protección y salvaguarda del Estado, como entidad soberana, y también garantice todos y cada uno de sus componentes intrínsecos: su independencia externa, su supremacía interna, el territorio y el patrimonio nacional; el Gobierno Republicano y Federal con instituciones democráticas; y los grandes principios de libertad y justicia social como integrantes del proyecto nacional definidos en nuestra Constitución.

La Seguridad Nacional tiene por objeto mantener el orden jurídico y el fortalecimiento de las instituciones, pero también es necesario que prevea los mecanismos para que el Estado pueda desarrollarse en condiciones de paz social, bajo la coordinación de los Poderes Federales.

instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: (...)

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

(...)

Al respecto **existe consenso en que la seguridad nacional no debe ser definida en el ordenamiento constitucional, en virtud de su carácter dinámico. Tampoco es viable plasmar principios tan amplios, que permitan confundir la tutela de los intereses nacionales.**

Por ello, el resultado del análisis de las iniciativas fue contundente en cuanto a la previsión de dos elementos fundamentales en la materia, el primero consistente en **facultar claramente al Estado para poder hacer frente a las amenazas y riesgos a su seguridad y, el segundo, definir los controles y requisitos necesarios a las actividades de seguridad nacional para proteger los derechos humanos y las garantías individuales.**

(...)."

449. Lo anterior es demostrativo de que la finalidad del Órgano Reformador de la Constitución, al establecer la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional, partió de la concepción multidimensional de esta institución, entendida como el conjunto de **condiciones mínimas necesarias para salvaguardar a la población, territorio y soberanía de una nación contra cualquier tipo de amenaza.**
450. Incluso, en la Ley de Seguridad Nacional se atendió a este concepto multifacético de seguridad nacional, **al definirla como toda acción destinada a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano** que conlleven a la protección tanto de la nación como a su población, frente a las amenazas y riesgos provenientes tanto del interior como del exterior¹⁰².

¹⁰² “**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.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

451. Al interpretar la Ley de Seguridad Nacional y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, este Tribunal Pleno¹⁰³ ha sostenido que bajo el amparo del concepto de seguridad nacional, son bienes protegidos: la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano; la estabilidad de las instituciones de la Federación; la gobernabilidad democrática; la defensa del exterior; y la seguridad interior de la Federación. Todos estos bienes jurídicos son tutelados con el objetivo de garantizar, a su vez, el bienestar social como uno de los fines del Estado constitucional.
452. Como se puede apreciar, si bien se ha optado por no definir a la seguridad nacional desde la Constitución, lo cierto es que sí queda claro a partir del procedimiento legislativo, que se trata de un concepto dinámico que tiene como objeto la protección de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano frente a cualquier tipo de amenaza.
453. Desde esta óptica, **la seguridad nacional no puede emplearse para justificar cualquier límite que el Estado imponga a las personas**. No es ese el objeto de la protección de la Nación.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado —desde hace más de dos décadas— en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*¹⁰⁴, que en México se han confundido los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional bajo la excusa del aumento de la criminalidad y la exigencia social de que haya una mejor seguridad pública. La Comisión Interamericana considera que se trata de dos conceptos muy distintos, ya que la criminalidad ordinaria, por muy grave que sea, no constituye una amenaza a la soberanía del Estado.

454. Esa misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos reiteró en su *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* de dos mil nueve, que

¹⁰³ Recurso de revisión en materia de seguridad nacional 1/2015, resuelto por el Pleno el 3 de abril de 2017, por unanimidad de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, en cuanto a la naturaleza y alcance del recurso de revisión.

¹⁰⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “*Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*”. Organización de los Estados Americanos, documento: OEA/Ser.L/V/II.100, 24 de Septiembre de 1998, párrafo 403.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

el Estado tiene una obligación de garantizar la seguridad de las personas, y para brindar esa protección, se considera que la figura más adecuada es la de la *seguridad ciudadana*.

455. De hecho, la Comisión Interamericana enfatiza que la expresión de *seguridad ciudadana* surgió en las transiciones democráticas de América Latina, como un concepto para distinguir la naturaleza de la seguridad en democracia —en la que el ser humano y los grupos sociales son el centro de protección— frente al abuso en que incurrieron los regímenes totalitarios de la Región de las Américas con el uso de la “*seguridad nacional*”¹⁰⁵. Por tanto, reitera que las tendencias actuales se enfocan en proteger la seguridad de las personas desde una perspectiva democrática y acorde a los derechos humanos¹⁰⁶, lo que supone, por supuesto, castigar al culpable y proteger al inocente, como lo determina la Constitución Mexicana.
456. Dicho lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que desde una perspectiva material o sustancial de los límites a la libertad personal, **no puede considerarse válido que la comisión de los delitos de contrabando, defraudación fiscal, sus equiparables, así como los delitos relacionados con comprobantes fiscales, fueran ilícitos penales cuya gravedad pusiera en riesgo la seguridad de la Nación.**
457. No se pone en duda la gravedad de estas conductas y el daño que se ocasiona a la Hacienda Pública en detrimento de las mexicanas y de los mexicanos. Sin embargo, el daño patrimonial no puede traducirse, en automático, en una forma legítima de restringir los derechos humanos de libertad personal.
458. En consecuencia, no se supera esta última grada del estándar de validez propuesto y, por tanto, **no es válido considerar que los delitos de contrabando, defraudación fiscal, sus equiparables, así como los delitos relacionados con comprobantes fiscales, son conductas graves contra la seguridad de la Nación.**

¹⁰⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “*Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*”. Organización de los Estados Americanos, documento: OEA/Ser.L/V/II.Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párrafo 21.

¹⁰⁶ *Ibid.*, párrafo 23.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

459. Además, la inconstitucionalidad de las normas impugnadas se hace más evidente al advertirse que si se interpretara el artículo 19 constitucional en forma amplia a fin de entender que habilita en forma absoluta al legislador ordinario para definir qué es seguridad nacional y, por tanto, qué conductas son de tal gravedad que atentan contra el Estado y ameritan prisión preventiva oficiosa, sería tanto como avalar una cláusula abierta que permitiría en el futuro introducir cualquier conducta en ese catálogo, lo que sería a todas luces inconstitucional.
460. Aunado a lo anterior, en la propia congruencia conceptual y la relativa al sistema jurídico mexicano, es inadmisibile considerar como válida, para los efectos que aquí se analiza, la inclusión del ámbito **tributario** en el concepto de **seguridad nacional**. Esto es, los vocablos en sí mismos rechazan la noción de que el primero se incluye en el segundo; y desde el ámbito normativo no existen los presupuestos necesarios para considerar que el universo de la seguridad nacional comprende lo propio de lo patrimonial hacendario.
461. En principio, cabe hacer mención de que semánticamente “*seguridad nacional*” elude la inclusión del apartado patrimonial o hacendario, basta advertir que de sus múltiples acepciones¹⁰⁷, ninguna logra establecer un vínculo directo con la materia tributaria.

¹⁰⁷ En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se contienen como definiciones de “*seguridad*” las siguientes:

1. f. Cualidad de seguro.

2.f. Servicio encargado de la **seguridad** de una persona, de una empresa, de un edificio, etc. Llama a seguridad.

3. f. desus. Fianza u obligación de indemnidad a favor de alguien.

seguridad activa

1. f. Transp. **Seguridad** que proporciona un conjunto de mecanismos, características o prestaciones de un vehículo cuya función es evitar o prevenir accidentes. La seguridad activa del vehículo incluye un sofisticado sistema de frenos.

seguridad ciudadana

1. f. Situación de tranquilidad pública y de libre ejercicio de los derechos individuales, cuya protección efectiva se encomienda a las fuerzas de orden público.

seguridad jurídica

1. f. Cualidad del ordenamiento jurídico que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación.

seguridad pasiva

1. f. Transp. **Seguridad** que proporciona un conjunto de mecanismos, características y prestaciones de un vehículo cuya función es proteger a los ocupantes en caso de accidente. La bolsa de aire es un elemento de la seguridad pasiva.

seguridad social

1. f. Sistema público de prestaciones de carácter económico o asistencial, que atiende necesidades determinadas de la población, como las derivadas de la enfermedad, el desempleo, la ancianidad, etc.

de seguridad

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

462. Ahora bien, una revisión sobre el entendimiento de tal concepto en el ámbito jurídico que pudiera ayudar a comprender algún vínculo indirecto, conduce a advertir que tampoco se actualiza tal supuesto en este caso concreto.
463. De acuerdo a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciséis de mayo de dos mil diecinueve) y al Plan Nacional de Desarrollo (Diario Oficial de la Federación de diecisiete de julio de dos mil diecinueve), jurídicamente se define a la seguridad nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, en busca de construir una paz duradera y fructífera.
464. Por su parte, como se refirió previamente, la Ley de Seguridad Nacional, en su artículo 3, la define como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a: **1. Proteger al país frente a riesgos y amenazas. 2. Preservar la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio. 3. Mantener el orden constitucional y la unidad de la federación, así como fortalecer las instituciones democráticas de gobierno. 4. Defender al país frente a otros Estados o sujetos de derecho internacional. 5. Preservar el régimen democrático fundado en el desarrollo social, económico y político.**
465. Como se advierte, ninguno de estos elementos hace referencia en estricto sentido a la recaudación de impuestos como materia de seguridad nacional; la lectura de estas normas como pautas de entendimiento debe hacerse desde una lectura limitada y en concordancia con la naturaleza de esta materia. De no hacerse a través de este método se correría el riesgo de incluir toda actividad pública como materia de seguridad nacional, lo cual es incongruente con los propios límites que de forma natural corresponden a esta asignatura.
466. Por otra parte, resulta particularmente importante atender un planteamiento comúnmente aducido cuando se aborda la cuestión de si el ámbito hacendario es o no seguridad nacional. El argumento al que se hace referencia es que “de

1. loc. adj. Dicho de un cuerpo o fuerza de las Administraciones públicas: Que vela por la **seguridad** de los ciudadanos. Agente de seguridad.

2. loc. adj. Dicho de un mecanismo: Que asegura su mejor funcionamiento. Cerradura de seguridad.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

la captación de recursos depende la propia existencia o vigencia del Estado, lo que comprende los recursos disponibles para atender problemas de seguridad”, y esta aproximación no se considera adecuada, esencialmente porque la consecuencia que se sostiene no tiene correlación con la premisa, aunado a que se hace una generalización de las bases del argumento.

467. Para dar por sentado que se atenta contra la propia existencia o el desarrollo de la tarea esencial de seguridad, tendría que demostrarse, en primer lugar, que el ámbito tributario es el principal y más importante mecanismo de captación de recursos públicos, cuestión que no es así cuando se advierte la importante presencia de otros ámbitos como los relativos a ingresos por la venta de bienes y servicios, empréstitos, ingresos petroleros, contraprestación de un servicio público (derechos), del pago por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado (productos), del pago de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas (contribución de mejoras) y por los ingresos ordinarios provenientes por funciones de derecho público, distintos de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, entre otros.
468. Con base en lo anterior, se tiene que **no existe manera de sostener consistentemente que la recaudación de impuestos sea de tal importancia en el esquema total de las fuentes de ingresos públicas**, que justifique un tratamiento bajo el rubro de “*seguridad nacional*”.
469. En segundo lugar, la generalización que se hace en la premisa es equivocada, porque cuando se habla de *ámbito hacendario* debe clarificarse que las contribuciones son un concepto complejo que a su vez integra diversas formas de captación de recursos y los *impuestos* (que son los asociados a la problemática de este asunto) son tan sólo una parte de ese universo. **Es racionalmente inaceptable que todo incumplimiento de obligaciones fiscales constituye un ataque a la seguridad nacional**, eso se descarta cuando se revisa que tan sólo puede constituir una parte de todos los componentes que lo integran.
470. En virtud de lo anterior, **no existe razonabilidad alguna para afirmar que “por definición un tópico hacendario es de vital importancia para la seguridad nacional”** pues constituiría un etiquetado formal ajeno al resultado material

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

(consistente en poner en riesgo la estructura pública y su existencia), que no se corresponde con el nivel de exigencia necesario cuando de restricciones a libertades se trata.

471. Ahora bien, en las problemáticas asociadas a la eficiencia y eficacia en la capacidad recaudatoria del Estado, debe descartarse que las soluciones a tal fenómeno no pueden atenderse por la vía punitiva como única y primera solución, ni mucho menos con una calificación extraordinaria como ocurre con su definición como delitos en materia de seguridad nacional, pues debe destacarse que el Estado cuenta con formas de comprobación y de cumplimiento de créditos fiscales que ya se despliegan como derecho administrativo sancionador, de la mano del funcionamiento ordinario del Derecho penal.
472. Dicho de forma puntual, el incumplimiento o inobservancia ilícita de obligaciones fiscales está experimentando una sobre calificación que no es coherente con la naturaleza de la materia, y que no es consecuente con el sistema de derechos humanos previsto en el texto constitucional. Nótese las valoraciones jurídicas que se suman: *incumplimiento de obligaciones fiscales desde el punto de vista del derecho administrativo sancionador + delitos fiscales + delitos fiscales entendidos como delincuencia organizada + delitos fiscales entendidos como violaciones a la seguridad nacional*, todo ello como una respuesta de consecuencias independientes frente a una sola conducta.
473. Un entendimiento como el anterior presupone que son prioridad los intereses del Estado (como ente en sí mismo concebido) y un aspecto secundario lo son los derechos fundamentales, lo que justamente opera a la inversa en el entendimiento de nuestro país como un Estado constitucional de Derecho.
474. Finalmente, desde esta perspectiva, cabe decir una razón adicional: la formulación que se hace de los delitos fiscales como lesiones o atentados contra la seguridad nacional, comete el desacierto de “*valorarlos en su conjunto*” como argumento para definirlos legalmente de esa manera (los presenta como un todo, como una gran lesión a la hacienda pública), pero en los hechos se convierte en la sanción individual conductas lesivas de mínimo impacto, lo que representa un despliegue arbitrario del poder estatal cuando se revisa que incluso se definieron como delitos fiscales violatorios de seguridad

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

nacional a conductas ilícitas sancionables con pena de prisión de tres meses y con lesión patrimonial de mínimo impacto.

475. Tampoco cabe afirmar que los delitos fiscales están asociados con la captación de recursos para destinarlos a la comisión de otros delitos (graves y violentos) y que de ahí nazca el origen para etiquetarlos jurídicamente como atentados contra la seguridad nacional. Nuevamente se trata de un argumento incorrecto que además no es consistente con el tratamiento que en Derecho penal ameritan las conductas efectivamente sancionables.
476. El establecimiento de ese vínculo entre un tipo de delitos y otros no tiene sustento pues de nueva cuenta, presupone (sin evidencia) que en todo momento y para todos los casos la comisión de esos ilícitos fiscales tiene un diverso objetivo y sólo es un paso previo de otro delito, eso tan sólo constituye una posibilidad inverificable. En todo caso, es obligación en la investigación de los delitos (*procuración de justicia*) atender aquellos que efectivamente lesionan la seguridad nacional, y no emplear información improbable para extender arbitrariamente los límites del Derecho penal.
477. Desde la perspectiva del Derecho penal, un análisis que se aproxime de esa manera implicaría establecer una *sanción jurídicamente relevante* contra “*intenciones*” de las cuales no se tiene ningún tipo de evidencia y por las cuales no versaría el proceso penal (pues la materia de este sería el incumplimiento de obligaciones fiscales). Cuando el Estado sostiene que se está anticipando a la captación de recursos útiles para la comisión de delitos de alta gravedad, tendría que tener evidencia de actos externos y materiales distintos de lo relativo al ámbito tributario y realizar el procesamiento por tales conductas, a través de cooperación institucional y eficiente ejercicio de las tareas de investigación, pero no adicionar una limitación de derechos con la condición no verificada ni establecida en ley de que existen otros tipo de riesgos.
478. No toda captación de recursos o elusión de obligaciones se ejecuta, por definición, con el objetivo de cometer otros delitos, hay numerosas ocasiones en que el propósito en sí mismo es el simple crecimiento del patrimonio personal, con esto claro, es inadmisibles sostener que hay razón válida para establecer un puente entre los ilícitos fiscales y otro tipo de conductas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

479. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no niega que así como muchos otros ámbitos de la vida moderna se actualizan constantemente, la realidad revela la existencia de nuevas y renovadas maneras de cometer ilícitos y captar recursos con fines delictivos, ello no debe implicar que pierda vigencia el resto de principios que permiten revisar la validez de las nuevas formulas legislativas.
480. Finalmente, en esta medida, al tratarse de límites a los derechos humanos —y no del ejercicio de las facultades del Poder Legislativo para conducir la política criminal, como lo sería la creación de tipos penales que también son escrutables en sede constitucional— es que **también se vulnera el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad**.
481. En el artículo 1º constitucional se establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
482. Dicho principio de progresividad exige que las normas de derechos humanos se interpreten en la forma más amplia y protectora posible, de manera que cualquier forma de interpretación restrictiva de los derechos humanos queda proscrita. Además, el principio de progresividad contiene, a su vez, un subprincipio de no regresión, el cual consiste en que las normas de derechos humanos no pueden reducir derechos ya reconocidos o retroceder en su espectro protector.
483. Además, el principio de progresividad concibe a los derechos humanos como un estándar mínimo que debe ser respetado por el Estado principalmente. Se trata de un punto de partida infranqueable para las autoridades, de ahí que los estados cuentan con una obligación de lograr de manera progresiva su pleno ejercicio por todos los medios apropiados.
484. Asimismo, como se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 103/2016¹⁰⁸, la progresividad conlleva tanto gradualidad, como progreso. La gradualidad se

¹⁰⁸ Acción de inconstitucionalidad 103/2016, resuelta por el Pleno el 24 de junio de 2019, por mayoría de 9 votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente), Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a reconocer la validez del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales votaron en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

refiere a que la efectividad de los derechos humanos no se logra, generalmente, de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

485. Este principio de progresividad irradia a la totalidad de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano, lo cual se relaciona no solamente con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino en la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, esto es, como lo señaló el Órgano Reformador de la Constitución: el Estado tiene el mandato constitucional de *“realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de tal manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos”*.
486. Desde esta perspectiva, el principio de progresividad exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de esas prerrogativas fundamentales, y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de las personas que se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.
487. Conforme a lo anterior, se puede afirmar que **existirá una violación al principio de progresividad cuando** el Estado mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad a los derechos humanos, o bien, una vez adoptadas tales medidas, **exista una regresión en el avance del disfrute y protección de tales derechos.**
488. El principio de progresividad de los derechos humanos no es absoluto, por lo que es admisible que el Estado mexicano incurra en la adopción de medidas regresivas siempre y cuando: **a)** dicha disminución tenga como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y **b)** generen

contra al estimar que el aumento de la pena de prisión constituía una medida contraria a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos.

489. En ese sentido, el análisis de no regresividad conlleva a que el operador jurídico realice un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de determinar si la medida regresiva se encuentra justificada por razones de suficiente peso.
490. Al respecto, este Tribunal Pleno estima que **las normas cuestionadas son contrarias al mandato constitucional de no regresividad**, porque la autoridad legislativa faltó a su deber de potenciar los derechos humanos de libertad y presunción de inocencia, como se ha expresado a lo largo de esta sentencia.
491. Es importante recordar que la prisión preventiva ya se encontraba contemplada desde el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (desde su promulgación en mil novecientos diecisiete) como una medida que sólo podía imponerse para los delitos que merecieran pena de privativa de la libertad¹⁰⁹ y sin distinguir si era a petición de parte o en forma oficiosa, y fue con la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, cuando se sentaron las bases para contextualizar la prisión preventiva en la forma en la que actualmente rige y opera, en oposición a la forma en la que se entendía en el sistema tradicional o mixto de justicia penal.
492. Sin embargo, en vez de mantenerse la prisión preventiva oficiosa como una medida excepcional, el catálogo de delitos que ameritan de ese análisis oficioso, ha aumentado con el paso del tiempo. Es así que con la reforma legal impugnada, se amplió el número de delitos en los que procede el análisis oficioso de la medida cautelar, lo cual impacta negativamente en los derechos humanos de las personas.
493. No se desconoce que el Estado cuenta con la libertad para diseñar el rumbo de la política criminal. Sin embargo, la ampliación de la prisión preventiva no implica un aspecto de diseño de la política criminal, sino más bien, se trata de

¹⁰⁹ “**Artículo 18.-** Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de ésta será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas. (...)”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

un límite de la libertad personal que, por mandato expreso del artículo 1º constitucional, debe interpretarse de conformidad con el principio *pro persona*.

494. En este sentido, al tratarse de un límite de la libertad personal y de la presunción de inocencia, para que las normas impugnadas no vulneraran el principio de progresividad y no regresividad, debían perseguir razones imperiosas en un Estado democrático de Derecho, las cuales no se advierte que justifiquen, en este caso, la restricción de derechos humanos. Mucho menos se aprecia que la búsqueda de la seguridad nacional y hacendaria, mantenga un equilibrio razonable para restringir los derechos de libertad personal y presunción de inocencia, de ahí que **las normas combatidas son contrarias al principio de progresividad en su vertiente de no regresión.**

495. Por tanto, se **declara la invalidez** del artículo 167, párrafo séptimo, del **Código Nacional de Procedimientos Penales**, y del artículo 5, fracción XIII, de la **Ley de Seguridad Nacional**, por establecer la procedencia de la prisión preventiva en forma contraria a los principios constitucionales que rigen la prisión preventiva, la libertad personal, la presunción de inocencia y los principios del sistema penal acusatorio.
496. Para efectos de precisión, a continuación se transcriben las normas cuya invalidez se ha decretado:

“Artículo 167. Causas de procedencia

(...)

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,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

falsas o actos jurídicos simulados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes fiscales, superen 3 veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación.
(...)”.

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

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

497. Esta decisión, **no significa, por supuesto, la desaparición de la prisión preventiva ni la liberación inmediata de las personas que actualmente están en prisión preventiva oficiosa** con fundamento en las normas que han sido declaradas inconstitucionales.
498. Por el contrario, tal como se precisó en el parámetro de validez de esta decisión, existen dos modalidades de la prisión preventiva: por una parte, la prisión preventiva justificada a instancia del Ministerio Público y, por la otra, la prisión preventiva oficiosa que opera a instancia del juez de control que abre el debate entre las partes para determinar si es necesaria la imposición de la prisión preventiva.
499. De este modo, el hecho de que ahora se declare la invalidez de las normas que contemplan la prisión preventiva oficiosa para los delitos fiscales, lo único que implica es que a juicio de este Alto Tribunal, estos ilícitos fiscales no constituyen un atentado grave contra la seguridad de la Nación, de manera tal que no se justifica la imperiosa necesidad de que sea el juez de control quien incite al debate y análisis de esta medida cautelar.
500. Entonces, lo que esta declaratoria de invalidez implica es que debe ser el Ministerio Público el que está facultado para solicitar, en cualquier momento del proceso penal, la imposición de medidas cautelares —entre ellas la prisión preventiva justificada— cuando considere y demuestre ante el juez de control, que la prisión preventiva está justificada en la posible sustracción del imputado a la justicia penal, o bien, en los posibles riesgos al proceso penal o a las partes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

501. Lo anterior puede tener impacto en los casos en que el juez de control hubiera dictado la medida de prisión preventiva oficiosa en contra de una persona, por haber sido imputada por la presunta comisión de estos delitos fiscales, ahora invalidados.
502. Por este motivo, para dar certeza y seguridad jurídica, este Tribunal Pleno considera necesario delimitar cómo deberán actuar los operadores jurídicos en estos casos, atendiendo al parámetro de regularidad contenido en esta sentencia:
503. Esta decisión, como se dijo previamente, no significa que los casos en los que el juez de control hubiera dictado la prisión preventiva oficiosa conforme a las normas declaradas inválidas o conforme a un entendimiento distinto al que se hizo en el parámetro de validez deba, en forma inmediata o automática, ordenar la libertad de los imputados.
504. Por el contrario, dado que no se trata de normas que contienen tipos penales, sino que se trata de normas propias del procedimiento penal (medidas cautelares), **la declaratoria de invalidez no tiene efectos retroactivos automáticos, por lo que los imputados o su defensa — bajo su libre responsabilidad y en estricto respeto a su estrategia de defensa— deberán decidir, en caso de estimar que una medida de prisión preventiva no fue debidamente justificada,** acudir al mecanismo de revisión y, en su caso, a los medios de impugnación ordinarios y extraordinarios que consideren procedentes a fin de solicitar la revisión de las medidas cautelares.
505. Por ejemplo, de conformidad con el artículo 161 del Código Nacional de Procedimientos Penales¹¹⁰, **las partes podrán solicitar al órgano jurisdiccional la revocación, sustitución o modificación de la prisión preventiva.** En estos casos, el juez de control, atendiendo a la solicitud de alguna de las partes, deberá citar a las partes a una audiencia, con el

¹¹⁰ “**Artículo 161.** Revisión de la medida

Cuando hayan variado de manera objetiva las condiciones que justificaron la imposición de una medida cautelar, las partes podrán solicitar al Órgano jurisdiccional, la revocación, sustitución o modificación de la misma, para lo cual el Órgano jurisdiccional citará a todos los intervinientes a una audiencia con el fin de abrir debate sobre la subsistencia de las condiciones o circunstancias que se tomaron en cuenta para imponer la medida y la necesidad, en su caso, de mantenerla y resolver en consecuencia”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

fin de abrir el debate sobre la subsistencia de las condiciones o circunstancias que se tomaron en cuenta para imponer la medida y la necesidad, en su caso de mantenerla, todo lo cual deberá culminar con una resolución que defina si la prisión preventiva deberá mantenerse, revocarse o modificarse.

506. En esta audiencia de revisión, las partes podrán invocar datos u ofrecer medios de prueba para que se imponga, confirme, modifique o revoque la medida cautelar, de conformidad con el artículo 163 del Código procedimental penal¹¹¹.
507. De este modo, al tratarse de una audiencia en la que se revisará la procedencia de mantener o no la prisión preventiva, el juez de control deberá asegurar que **se abra el debate a las partes**, dando participación al Ministerio Público y a la defensa para que aporten pruebas y rindan alegatos.
508. Una vez escuchadas a las partes, el juez de control deberá decidir de manera fundada y motivada sobre la pertinencia de mantener la medida cautelar de prisión preventiva, para lo cual deberá ponderar si los nuevos elementos existentes permiten justificar que se mantienen los siguientes supuestos:
509. — Que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio;
510. — El riesgo de obstaculizar el desarrollo de la investigación;
511. — La protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad;
512. — Que el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso;
513. — La proporcionalidad de la medida; y
514. — Que sea la medida menos lesiva para el imputado.

¹¹¹ “**Artículo 163.** Medios de prueba para la imposición y revisión de la medida
Las partes pueden invocar datos u ofrecer medios de prueba para que se imponga, confirme, modifique o revoque, según el caso, la medida cautelar”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

515. Además, esta resolución pudiera ser combatida en la vía ordinaria o extraordinaria que las partes llegaran a estimar procedente y conveniente a su estrategia legal.

516. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación.]

VI.3. Inconstitucionalidad de la inclusión de delitos fiscales en el régimen de delincuencia organizada.

517. Conforme a la lectura integral de los planteamientos de la parte actora, se advierte que se **cuestiona la validez del artículo 2º, párrafo primero, fracciones VIII, VIII Bis y VIII Ter, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada**, por incluir tres variantes delictivas fiscales como parte de ese ámbito, a partir de considerar que tal regulación transgrede los artículos 14, 16, 19 y 20 constitucionales.

518. Tales argumentos son **esencialmente fundados**, pues la adición hecha a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada contraviene el principio de *ultima ratio* del Derecho Penal, constituye una restricción injustificada a diversos derechos y no encuentra sustento en la propia lógica constitucional de la asignatura.

519. Las normas impugnadas son del tenor siguiente:

“Artículo 2.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

(...)

VIII. Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 del Código Fiscal de la Federación;

VIII Bis. Defraudación fiscal, previsto en el artículo 108, y los supuestos de defraudación fiscal equiparada, previstos en los artículos 109, fracciones I y IV, ambos del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando el monto de lo defraudado

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

supere 3 veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación;

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

(...)”.

520. Ahora bien, a fin de estar en posibilidades de brindar una respuesta integral, resulta indispensable definir un estándar que permita escudriñar constitucionalmente las decisiones legislativas relativas a delincuencia organizada. Tal ejercicio atraviesa, ineludiblemente, por desentrañar la racionalidad normativa con la cual se originó la tipificación y reglamentación concerniente; revisar el desenvolvimiento histórico de su conceptualización y de las conductas que han sido establecidas como *delito-fin*; así como el análisis de las implicaciones y características de tal régimen extraordinario.
521. Sólo a través de desarrollar integralmente *de qué hablamos cuando hablamos de delincuencia organizada*, es que podrá darse cabal respuesta a la *litis* planteada.

A. Origen del régimen de delincuencia organizada y características de sus reglas constitucionales.

522. En principio, es importante destacar que la regulación sobre delincuencia organizada se gesta a partir de un interés internacional por controlar y reducir los fenómenos delictivos de mayor impacto y cuyos efectos nocivos trascendían las fronteras de los países.
523. Uno de los primeros esfuerzos jurídicos por plantear una respuesta frente a la criminalidad organizada, se concretó en la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas¹¹² adoptada el veinte de diciembre mil novecientos ochenta y ocho en Viena,

¹¹² https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Austria¹¹³. En el proemio de tal documento se reconoció una preocupación por la magnitud y la tendencia creciente de la producción, la demanda y el tráfico de las referidas sustancias, que —según se manifestó— representan una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad. Asimismo, se puso de manifiesto un interés en revertir la sostenida y creciente penetración de su tráfico en los diversos grupos sociales y, particularmente, por la utilización de niños en muchas partes del mundo como mercado de consumo y como instrumentos para la producción, la distribución y el comercio.

524. En esta Convención se hizo patente el vínculo que existe entre el tráfico ilícito referido y otras **actividades delictivas organizadas que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los estados**, expresando la necesidad de establecer puentes de cooperación internacional a fin de hacer frente a tales fenómenos.
525. El siguiente paso se concretó en la **Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada** (como resultado de la Conferencia Ministerial Mundial del mismo nombre, celebrada del veintiuno al veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro en Nápoles, Italia), en donde los distintos gobiernos expresaron su preocupación por el crecimiento de este tipo de delincuencia a nivel mundial, considerándola una amenaza para la seguridad y la estabilidad interna de los Estados; haciendo hincapié en el costo humano y material que las acciones de dicha delincuencia conllevan y su impacto negativo en los sistemas financieros nacionales e internacionales.
526. Los anteriores constituyeron pasos decisivos en los esfuerzos de la comunidad internacional por contar con un instrumento para combatir la criminalidad mafiosa, y marcaron el camino para la celebración de una *Convención* en donde se reflejaran las medidas jurídicas concernientes al tema, como esfuerzo internacional conjunto pero también para posibilitar el combate en cada nación. En el curso hacia su cristalización y, con base en la *Declaración de Nápoles*, la

¹¹³ Documento que, a su vez, ya contaba con dos referentes previos en materia de control legal de ciertas sustancias, siendo estos la **Convención Única Sobre Estupefacientes** (firmada el 30 de marzo de 1961 en Nueva York), y la **Convención sobre Sustancias Psicotrópicas** (firmada en Viena el 21 de febrero de 1971).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas emitió las resoluciones 53/111 y 53/114, ambas de nueve de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, por las que se decidió establecer un comité especial intergubernamental de composición plural, con el objetivo de elaborar la referida Convención y de examinar la preparación de instrumentos internacionales que abordaran los ilícitos de mayor gravedad.

527. Estos trabajos conjuntos finalmente derivaron en que la Asamblea General emitió la resolución número A/RES/55/25 de quince de noviembre de dos mil, a través de la cual adoptó la propuesta de **Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional** (también conocida como **Convención de Palermo**¹¹⁴), la que México firmó el trece de diciembre de dos mil dos y entró en vigor en nuestro país el veintinueve de septiembre de dos mil tres.
528. En tal Convención se definió que por “*grupo delictivo organizado*” se entendería un conjunto estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (artículo 2, inciso a).
529. Por otra parte, si bien no se definieron los delitos que quedarían comprendidos dentro del concepto de la delincuencia organizada, sí se expresó una preocupación para que los Estados regularan lo concerniente a aquellas **conductas graves que socaban la seguridad y la dignidad de los hogares y de las comunidades**, (en el prefacio se hizo referencia a “**terroristas, criminales, traficantes de drogas, tratantes de personas y otros grupos que desbaratan las buenas obras de la sociedad civil**”, asimismo se planteó como objetivo central “**combatir a los enemigos de los derechos humanos**”). Adicionalmente, en torno de la alta gravedad de las conductas que se pretenden inhibir, se acompañaron a la Convención tres Protocolos, relativos

¹¹⁴ <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

a los ilícitos de **trata de personas** (especialmente mujeres y niños), **contrabando de migrantes y fabricación y tráfico de armas de fuego**.

530. Estos elementos brindan una visión general de los objetivos que en la comunidad internacional se han planteado sobre el contenido jurídico de la delincuencia organizada; es cierto que este marco internacional reconoce la posibilidad de que los Estados Parte cuenten con libertad de configuración sobre la integración de tal régimen, sin embargo, es particularmente relevante subrayar los elementos que en su origen fueron considerados, la racionalidad jurídica empleada por la comunidad para hacer **referencia concreta, clara y directa respecto de los fenómenos delictivos de mayor impacto, como los relativos a notables violaciones a derechos humanos y aquellos cometidos con medios altamente violentos, de la mano de aquellos asociados al tráfico de sustancias ilícitas**.
531. Con base en lo anterior, es de subrayarse la noción central que condujo la regulación internacional —y que se encuentra vigente al día de hoy—, esto es, la protección de las prerrogativas más esenciales, posibilitar la vida en paz y armonía de las sociedades, comprender los delitos más agresivos cometidos por organizaciones estructuradas, así como aquellos que socaban la autoridad del Estado en relación con la seguridad pública¹¹⁵.
532. Con estos elementos como influencia, así como los compromisos internacionales que derivaron para el Estado Mexicano, el concepto de delincuencia organizada fue introducido en el sistema jurídico nacional mediante reforma al artículo 16 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el **tres de septiembre de mil novecientos noventa y tres**¹¹⁶. Cabe destacar que en los trabajos preparativos —y derivado de eventos acontecidos durante la época— **la problemática relativa al narcotráfico fue**

¹¹⁵ En relación con estas nociones, fueron consultados como referencia:

Andrade Sánchez, Eduardo, *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*, México, Consejo de la Judicatura Federal-Poder Judicial de la Federación-UNAM-Senado de la República, 1997.

Astrain Bañuelos, Leandro Eduardo, *El derecho penal del enemigo en un Estado constitucional: especial referencia en México*, México, Marcial Pons, 2017.

¹¹⁶ “Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

una pieza fundamental en la regulación, asociado tanto al tráfico de sustancias en sí mismo, como a episodios de notable violencia asociados indirectamente.

533. En ese acto legislativo no se previó una definición de lo que debería entenderse por *“delincuencia organizada”*, únicamente se estableció la posibilidad de duplicar el plazo para la retención de indiciados ante el Ministerio Público durante la integración de la averiguación previa, en referencia a la existencia de algunos delitos vinculados con las organizaciones delictivas (como era el caso del **tráfico de sustancias**), respecto de los cuales resultaba **difícil investigar y recabar pruebas** en torno a esas organizaciones criminales para integrar la averiguación previa en el plazo de cuarenta y ocho horas¹¹⁷.
534. Sin embargo, en los trabajos legislativos sí se refirió que esa definición debía *“orientarse, entre otros, por los siguientes criterios: el carácter permanente de sus actividades delictivas; su carácter lucrativo, el grado de complejidad en su organización; que su finalidad asociativa consista en cometer delitos que afecten **bienes jurídicos fundamentales de los individuos y la colectividad** que, a su vez, **alteren seriamente a la salud o la seguridad pública**”*¹¹⁸.
535. Como resultado de tal reforma constitucional, el **diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro** fue publicada la adición del artículo 194 Bis al Código Federal de Procedimientos Penales para establecer que por tal figura debía entenderse a tres o más personas que se organizan bajo las reglas de **disciplina y jerarquía** para cometer de **modo violento o reiterado** o con **fines predominantemente lucrativos** diversos delitos allí definidos¹¹⁹.

¹¹⁷ Amparo en Revisión 173/2001, página 395.

¹¹⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de Justicia. 19 de agosto de 1993.

¹¹⁹ El artículo de referencia los señalaba como aquellos “previstos en los siguientes artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal: terrorismo previsto en el artículo 139 párrafo primero; sabotaje previsto en el artículo 140 párrafo primero; piratería previsto en los artículos 146 y 147; evasión de presos previsto en los artículos 150, con excepción de la parte primera del párrafo primero, y 152; ataque a las vías de comunicación previsto en los artículos 168 y 170; uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo previsto en el artículo 172 bis párrafo tercero; contra la salud previstos en los artículos 194, 195 párrafo primero, 196 bis, 198 parte primera de su párrafo tercero; de violación previstos en los artículos 265, 266, 266 bis; asalto en carreteras o caminos previsto en el artículo 286; homicidio previsto en el artículo 302 con relación al 307, 315 y 320; secuestro previsto en el artículo 366 fracciones I a VI exceptuándose los párrafos antepenúltimo y penúltimo; robo calificado previsto en el artículo 370 párrafos segundo y tercero, cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

536. Posteriormente, el **tres de julio de mil novecientos noventa y seis** fue reformado el texto constitucional (artículos 16, 20, fracción I, 21, y 73, fracción XXI), lo que sentó las bases para la emisión de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (Diario Oficial de la Federación de **siete de noviembre de mil novecientos noventa y seis**¹²⁰).
537. En la exposición de motivos de ese ordenamiento se reconoció la necesidad de que existiera una ley especial dado que las inserciones que se hicieron a diversos artículos del Código Penal Federal resultaban insuficientes para atender la problemática que planteaba la delincuencia organizada. De ahí que se debía establecer en esa ley un **concepto de delincuencia organizada** en el que se señalaran sus rasgos característicos, con un **listado de delitos mucho más acotado**, que resultara funcional y **que abarcara únicamente los casos que, en ese momento, realmente constituyeran un problema de delincuencia organizada**¹²¹.
538. Al emitirse la ley federal de la materia, en su artículo 2 se estableció un primer tipo penal de delincuencia organizada y un primer catálogo de delitos que podían constituir los posibles fines de la organización criminal (*delito-fin*). De esta forma se estableció a la delincuencia organizada como una conducta ilícita singular y sancionable con independencia del delito o delitos que constituyeran el objeto de la organización, y fue descrita como la organización de tres o más personas que, *en forma permanente o reiterada, acuerdan realizar o realizan conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno de los siguientes ilícitos: terrorismo, contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, Acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, asalto, secuestro, tráfico de menores y robo de vehículos*¹²².

artículos 372, 381 fracciones IX y X, 381 bis; y el de extorsión previsto en el artículo 390; así como los previstos en el artículo 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; el de tráfico de indocumentados previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población, y el previsto en el artículo 115 bis del Código Fiscal de la Federación”.

¹²⁰ Así se dijo en el dictamen de veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y seis, suscrito por la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el que se precisó que los preceptos insertos sentaron las bases para la expedición de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

¹²¹ Exposición de Motivos, México, D.F., a 19 de marzo de 1996, Iniciativa del Ejecutivo.

¹²² “**Artículo 2o.** Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

539. Así, frente al crecimiento de un fenómeno delictivo más complejo y de resultados superlativamente más gravosos, correlativamente se originó un **subsistema penal diferenciado exclusivo de delincuencia organizada**, esto es, a partir de reglas constitucionalmente previstas y de la emisión de la referida Ley Federal.
540. Desde estos primeros años de implementación de esta rama punitiva especial se definieron, en términos generales, los rasgos que hasta el día de hoy prevalecen: juzgar penalmente al crimen organizado implica la posibilidad de aplicar una pena autónoma por el sólo hecho de pertenencia (**la delincuencia organizada es un delito**), pero también significa la aplicación de reglas procesales extraordinarias orientadas en facilitar y flexibilizar la obtención y el desahogo de elementos de prueba, así como contar con un ámbito de protección respecto de las víctimas, ofendidos, testigos, colaboradores y operadores de tal rama punitiva especial (**la delincuencia organizada es una forma especial de procesamiento**).
541. Por otra parte, mediante la reforma de **dieciocho de junio de dos mil ocho** a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que transformó integralmente el sistema de justicia penal mexicano, también se incluyeron modificaciones importantes en materia de delincuencia organizada (artículos 16, 19, 20 y 73, fracción XXI), a fin de establecer una definición a nivel constitucional, reglas procesales especiales y su delimitación como un aspecto de competencia exclusiva para la Federación.

fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I. Terrorismo, previsto en el artículo 139, párrafo primero; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis, todos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal;

II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población;

IV. Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud, y

V. Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

542. De acuerdo con la intención del legislador constitucional, esta necesidad de establecer una definición obedeció a tener claridad en la norma suprema y constituir un concepto que pudiera ser asequible a cualquier habitante del país y generara seguridad jurídica. Por tal razón, el artículo 16 constitucional, en su noveno párrafo, actualmente vigente, establece que ***“por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”***.
543. Como consecuencia, mediante decreto de reformas emitido el **uno de enero de dos mil nueve**, el legislador federal modificó la definición contenida en el primer párrafo del artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada¹²³, en cuya redacción se excluyó la mención a la actualización del delito por la existencia de un acuerdo para organizarse o para cometer ciertos delitos, estableciendo como elemento relevante que exista una organización de hecho.
544. Por lo que hace a las reglas exclusivas de delincuencia organizada previstas en el texto constitucional, éstas han experimentado un crecimiento constante desde la apuntada reforma de mil novecientos noventa y tres y, al día de hoy, con los últimos ajustes de dos mil ocho, se encuentran previstas de la siguiente manera:
- a. Arraigo hasta por ochenta días (artículo 16, párrafo octavo).
 - b. Duplicidad del plazo constitucional (hasta noventa y seis horas) para retener a una persona en sede ministerial (artículo 16, párrafo décimo).
 - c. Imposibilidad de compurgar penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio (artículo 18, párrafo octavo).
 - d. Reclusión preventiva y ejecución de sentencias en centros especiales (artículo 18, párrafo noveno).

¹²³ “**Artículo 2.** Cuando tres o más personas se **organicen de hecho** para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:”

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

- e.** Restricción de las comunicaciones con terceros a aquellos internos con el carácter, indistinto, de inculpadados o sentenciados (artículo 18, párrafo noveno).
- f.** Medidas de vigilancia extraordinaria en los centros especiales (artículo 18, párrafo noveno).
- g.** Prisión preventiva oficiosa (artículo 19, párrafo segundo).
- h.** Suspensión del proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal en casos de evasión de la acción de la justicia o puesta a disposición de otro juez que reclame al imputado en el extranjero (artículo 19, párrafo sexto).
- i.** La autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador (artículo 20, apartado B, fracción III, párrafo primero).
- j.** Beneficios a favor del inculpadado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos de la misma materia (artículo 20, apartado B, fracción III, párrafo primero).
- k.** Las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas (artículo 20, apartado B, fracción V, párrafo segundo).
- l.** Las víctimas u ofendidos tienen derecho al resguardo de su identidad y otros datos personales; y previsión de un régimen de protección para todas las personas que intervengan en el proceso (artículo 20, apartado C, fracción V, párrafos primero y segundo).
- m.** Procedencia del régimen de extinción de dominio sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con investigaciones por este tipo de delitos (Artículo 22, párrafo cuarto).
- n.** Reserva de competencia a favor del Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada (Artículo 73, fracción XXI, inciso b).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

545. Todas las anteriores son menciones expresas en el texto constitucional respecto del tópico que nos ocupa, sin embargo, conforme a esas propias reglas debe considerarse, sin duda alguna, que en este régimen también hay una acotamiento del principio de publicidad. La lectura simultánea de dos mandatos contenidos en el artículo 20 (apartado B, fracción V, párrafo primero y apartado C, fracción V, párrafos primero y segundo), conducen a identificar que tratándose de delincuencia organizada la publicidad podrá restringirse al estar siempre presentes en este tipo de casos alguno de los siguientes elementos: razones de seguridad nacional; seguridad pública; protección de las víctimas, testigos y menores; cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos; o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.
546. Al tenor de lo narrado, en un periodo que transcurre de mil novecientos noventa y tres al día de hoy (casi treinta años¹²⁴), el subsistema penal de delincuencia organizada se ha constituido como un ámbito de regulación fincado en la respuesta estatal al crecimiento de fenómenos criminales de especial gravedad, complejos de investigar y que suponen un riesgo para los operadores que intervienen en cualquier faceta, así como para las víctimas y los testigos y, en general, todas las personas que intervienen en el proceso penal.
547. Conforme a estos rasgos históricos y normativos de la materia, **ha sido condición de origen y permanente que esta rama punitiva restrinja su aplicación a los supuestos del más alto riesgo y que constituyen amenazas a la estabilidad social, a la paz pública y que ponen en peligro el funcionamiento mismo del Estado.** Cuando se habla de delincuencia organizada, este Tribunal Pleno se refiere a los **fenómenos delictivos más graves**, acompañados de una estructura organizacional que los posibilita, y que

¹²⁴ En relación con esta aproximación, se tienen las siguientes fuentes:

Natarén Nandayapa, Carlos, "Breves notas de la regulación jurídica del combate a la delincuencia organizada en México y su impacto en el proceso", en Varios, *XXIV Jornadas Iberoamericanas de Derecho procesal*, Panamá, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal-Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal, 2014.

Brucet Anaya, Luis Alonso, *El crimen organizado. Origen, evolución, situación y configuración de la delincuencia organizada en México*, México, Porrúa, 2001.

Carrancá y Riva s, Raúl, *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada anotada*, México, Porrúa, 2006.

Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 10a. ed., Madrid, Trotta, 2011.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

además tienen **consecuencias altamente nocivas** para la sociedad en su conjunto.

548. En el espíritu de las reglas constitucionales propias de la materia —y en términos de lo que el Órgano Reformador de la Constitución ha considerado en cada acto legislativo— **subyace una necesidad estatal de inhibir y, en su caso, lograr la sanción de aquellas conductas que constituyen los atentados más graves a la seguridad en general** y que suponen el desarrollo de un poder fáctico que se construye y opera a la sombra de las leyes.
549. Esta narración sobre cómo fue construido jurídicamente el régimen de delincuencia organizada (visto en conjunto con la mirada internacional), permite concluir que su origen y razón de ser está orientado constitucionalmente por **a.** La gravedad de las conductas a las que está asociada la organización criminal (*delitos-fin*); **b.** La dificultad para allegarse medios de convicción que posibilite el dictado de sentencias condenatorias; y **c.** El peligro inherente a los servidores públicos para llevar a cabo la investigación y procesamiento de este tipo de delitos, así como de aquellos testigos y/o víctimas u ofendidos y, en general, de todas las personas que participan en el procedimiento.
550. Esta aproximación a los motivos que justifican la existencia del régimen jurídico de delincuencia organizada es parte del núcleo que brinda racionalidad, pues comunica que su regulación ha derivado de la necesidad de contar con herramientas que permitan enfrentar un fenómeno delictivo de alta complejidad que atenta contra bienes jurídicos sensibles y contra la seguridad misma del Estado en su conjunto¹²⁵.

¹²⁵ En torno de estas reflexiones, véase:

Ottavio Sferlazza, *Proceso Acusatorio Oral y Delincuencia Organizada*, tercera edición. México D.F., Editorial Fontamara, julio de 2011, 178 p.

Israel Alvarado Martínez, *La Investigación, Procesamiento y Ejecución de la Delincuencia Organizada en el Sistema Penal Acusatorio*, primera edición, México D. F., Universidad Nacional autónoma de México, 30 de septiembre de 2012, 89 p.

Serge Antony Y Daniel Ripoll, *El Combate contra el crimen organizado en Francia y en la Unión Europea*, primera edición, México, D.F., Procuraduría General de la República, agosto 1995, 165 p.

Sergio García Ramírez, *Delincuencia Organizada*, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, 343 p.

Francisco Canelutti, *Principios del Proceso Penal*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Jurídicas Europa- América, 10 de noviembre de 1971, 356 p.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

551. El origen y conceptualización del ilícito, el acotamiento de los derechos en que se traduce, así como las reglas de protección hacia terceros, proporcionan la clave interpretativa ineludible de este sistema, su razón de ser. La revisión de los quince supuestos —incisos “a” al “n” y el adicional descrito en el párrafo 407— constituyen reglas especiales que comunican la importancia capital del tema, pero también la sensibilidad que debe guiar su desarrollo secundario partiendo de las trascendentales limitaciones que involucra su aplicación.
552. **La existencia de este régimen también supone una garantía adicional para la seguridad pública de la sociedad en su conjunto**, pues desde la Constitución se busca inhibir este tipo de conductas a través de la emisión de un mensaje consistente en que existe un interés en que no ocurran, y se plasma que, de ocurrir, el Estado utilizará toda su fuerza para investigarlas y sancionarlas a través de un régimen acotado de derechos del imputado.
553. Esta protección anticipada (trazar una legislación para inhibir la comisión de este tipo de delitos) se une con el robusto marco de protección para las víctimas u ofendidos de este tipo de conductas ilícitas. De la mano de la vigencia de su derecho a la reparación integral del daño, a la verdad y la justicia, se acompañan un cúmulo de garantías que permitan salvaguardar su integridad y simultáneamente facilitar su participación en el proceso, de lo que se advierte la conjugación de las prerrogativas de las víctimas pero también la noción de propiciar el desarrollo del proceso.
554. Lo anterior constituye la esencia del tópico de delincuencia organizada, pero su complejidad inherente y la vigencia del resto de principios contenidos en la Constitución obligan a tomar perspectiva y revisar a detalle el resto de puntos involucrados.
555. Sin duda, la delincuencia organizada es un fenómeno de ilicitud cuyo nivel de gravedad ha obligado a los Estados —lo que incluye al Estado Mexicano— a implementar ramas específicas para hacer frente a esa realidad, no obstante, las reglas relativas son susceptibles de control constitucional por virtud del resto de elementos que se encuentran en juego. Luego entonces, desde ahora debe adelantarse que **el reconocimiento sobre la necesidad constitucional de que exista un subsistema de delincuencia organizada no supone que éste**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

es un espacio que se puede construir al margen del resto de los principios constitucionales.

556. Esta caracterización constitucional de la delincuencia organizada (*qué es y por qué existe*) debe ser acompañada de una exhibición sobre la transformación que ha experimentado su tratamiento normativo (*cómo ha evolucionado*), así como de las implicaciones que en el ámbito secundario han sido desarrolladas por el legislador (*qué implica un proceso penal por crimen organizado*), a fin de mostrar a plenitud las magnitudes de este entramado específico de la materia penal.

B. Desarrollo del régimen penal de delincuencia organizada.

557. Por principio, la evolución del régimen aplicable muestra una **tendencia de simplificación del concepto de delincuencia organizada** que paulatinamente ha llevado a que su tipificación considere menores elementos (lo que se traduce en que comprende un universo más amplio de posibles conductas que puede ser consideradas como criminalidad mafiosa).
558. Es evidente que el primero de los acuñados (Código Federal de Procedimientos Penales, mil novecientos noventa y cuatro), contenía una descripción estricta y compleja para definir cuándo se estaba en presencia de un caso de tal naturaleza; mientras que los actualmente previstos en el texto constitucional y en la correlativa Ley Federal han prescindido de diversos elementos, destacadamente: la finalidad de lucro, la existencia de una estructura jerárquica, la ejecución violenta de los delitos y la existencia de un acuerdo en relación con la razón de ser de la organización criminal.
559. Este fenómeno de **simplificación de su definición** se ha visto acompañado de un **incremento en el catálogo de delitos-fin** que pueden cristalizar su comisión. A partir de la emisión de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, el artículo 2 del que ya se ha hecho mención ha sido objeto de la siguiente transformación (se destacan las adiciones en la columna de la derecha):

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada <i>Delitos-fin</i>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019

D.O.F. 7/nov/1996	Texto vigente (última reforma D.O.F. 19/feb/2021)
Artículo 2. Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: I. Terrorismo, previsto en el artículo 139, párrafo primero; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis, todos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal; II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población; IV. Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley	Artículo 2. Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter, financiamiento al terrorismo previsto en los artículos 139 Quáter y 139 Quinquies y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero y 196 Ter; falsificación, uso de moneda falsificada a sabiendas y alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y en materia de derechos de autor previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal; II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 Bis, 84, 84 Bis, párrafo primero, 85 y 85 Bis, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; III. Tráfico de personas, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración; IV. Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis, y delitos

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

General de Salud, y V. Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales.	contra la salud en su modalidad de narcomenudeo previstos en los artículos 475 y 476, todos de la Ley General de Salud; V. <u>Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo</u> previsto en el artículo 201; <u>Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo</u>, previsto en el artículo 202; <u>Turismo sexual</u> en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; <u>Lenocinio</u> de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; Tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y Robo de vehículos, previsto en los artículos 376 Bis y 377 del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal;
--	--

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019

	VI. Delitos en materia de trata de personas, previstos y sancionados en el Libro Primero, Título Segundo de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, excepto en el caso de los artículos 32, 33 y 34; VII. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. VIII. Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 del Código Fiscal de la Federación; VIII Bis. Defraudación fiscal, previsto en el artículo 108, y los supuestos de defraudación fiscal equiparada, previstos en los artículos 109, fracciones I y IV, ambos del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando el monto de lo defraudado supere 3 veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación; VIII Ter. Las conductas previstas en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, superen 3 veces lo establecido en
--	---

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

	la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación; IX. Los previstos en las fracciones I y II del artículo 8; así como las fracciones I, II y III del artículo 9, estas últimas en relación con el inciso d), y el último párrafo de dicho artículo, todas de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. X. Contra el Ambiente previsto en la fracción IV del artículo 420 del Código Penal Federal.
--	--

560. Este cuadro comparativo pone en evidencia el apuntado fenómeno, diversas lecturas confirman de forma incuestionable la **tendencia, invariable, de que el transcurso del tiempo se ha traducido en la expansión en todas direcciones de los límites jurídicos del régimen de delincuencia organizada.**
561. Una primera aproximación permite apreciar que **el régimen nace previsto en cinco fracciones (I-V), mientras que veinticinco años después se desarrolla en el doble de fórmulas legislativas (diez, VI-X).**
562. Una segunda lectura, indica que **el régimen nace comprendiendo once tipos de figuras delictivas** (1. Terrorismo; 2. Contra la Salud; 3. Falsificación o Alteración de moneda; 4. Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; 5. Acopio y Tráfico de Armas; 6. Tráfico de Indocumentados; 7. Tráfico de Órganos; 8. Asalto; 9. Secuestro; 10. Tráfico de menores; y 11. Robo de Vehículos), **y al día de hoy se extiende a veintiséis tipos de conductas ilícitas** (12. Financiamiento al Terrorismo; 13. Terrorismo Internacional; 14. Uso de Moneda Falsificada; 15. Narcomenudeo; 16. Corrupción de Menores; 17. Pornografía; 18. Turismo Sexual; 19. Lenocinio; 20. Venta de Autopartes robadas; 21. Trata de Personas; 22. Contrabando; 23. Defraudación Fiscal; 24. Facturación ilícita; 25. En Materia de Hidrocarburos; y 26. Ambientales).

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

563. De la información que se expone en el cuadro en comentario, también es posible extraer que **de las once figuras típicas a que se hace referencia en mil novecientos noventa y seis, éstas se encontraban correlativamente reguladas en dieciocho normas**, mientras que **al día de hoy las veintiséis conductas ilícitas comprenden setenta y un artículos**. Sobre este punto, es vital resaltar que esas **setenta y un** normas se desagregan a su vez en una multiplicidad de tipos penales, lo que redundará en el amplio territorio que comprende el marco penal del crimen organizado.
564. Asimismo, una lectura final sobre lo que comunica la transformación del artículo 2 de la ley de la materia debe atender al crecimiento respecto del contenido sustancial de los *delitos-fin*, esta forma de acercamiento permite evidenciar que **lo propio de delincuencia organizada no sólo se ha extendido en número sino también desde un criterio de naturaleza de los delitos** (y correlativamente de los bienes jurídicos que se busca proteger), de esta forma, si bien es cierto que durante los veinticinco años de evolución de la norma se han adicionado figuras delictivas asociadas (directa o indirectamente) a las que originalmente se encontraban previstas, también es que la materia ha llegado a ámbitos novedosos, como lo relativo a ilícitos en materia de hidrocarburos, medio ambiente y recaudación tributaria.
565. Las lecturas descritas son coincidentes en que **el espectro de la regulación tocante a delincuencia organizada ha experimentado un crecimiento constante**. Este escenario incuestionable y las notas jurídicas que lo acompañan (y que serán revisadas en el apartado siguiente), constituyen las pautas que plantean la **necesidad de revisar cuidadosamente la validez de los actos que pretenden seguir extendiendo las fronteras de este régimen especial**.
566. Es un hecho notorio que se extrae de la lectura de las reformas previamente referidas, que en cada acto legislativo se ha aducido como explicación que “*e/ fenómeno delictivo de carácter organizado se ha extendido y se ha vuelto más complejo*”, sin embargo, esa razón —desde ahora es oportuno dejarlo apuntado— no puede constituir una justificación constitucional válida que sólo mire al control constitucional como un testigo más del notable ensanchamiento de esta materia. Es necesario, entonces, que se despliegue una revisión

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

robusta de cada medida legislativa a fin de procurar que el crecimiento en comento ocurra dentro de los límites constitucionalmente válidos, punto sobre el cual se abordará más adelante.

567. La expansión del perímetro jurídico que se refiere al crimen organizado ya había sido puesto de manifiesto en el apartado previo cuando se revisaron las reglas que sobre la asignatura están al día de hoy en el texto constitucional; así, ahora que ya quedaron evidenciados los otros dos fenómenos, cabe afirmar que **el régimen especial de delincuencia organizada ha crecido desde lo relativo a su caracterización como régimen especial (cada día se han creado más reglas diferenciadas cuando se investigan o procesan estos ilícitos), y cada día su caudal se vuelve más abundante (sobre lo qué es el delito en sí mismo, como lo relativo a los delitos que se pueden incluir y la naturaleza de éstos).**

568. Puesto en claro el fenómeno de **simplificación en su definición** y el **incremento en el catálogo de delitos-fin**, toca turno de hablar de las implicaciones que se extraen de las dos dimensiones jurídicas de la delincuencia organizada (como tipo penal y como forma de procesamiento). Esta revisión permite que se vea en su plena dimensión cómo se ha dado su caracterización en el ámbito punitivo nacional y, sobre todo, qué significa que una persona sea procesada por delincuencia organizada.

C. ¿Qué implica un proceso penal por delincuencia organizada?

569. Según quedó de manifiesto, **en su origen, el fenómeno de la delincuencia organizada no fue concebido como un delito en sí mismo**, procesable y sancionable de forma independiente de los ilícitos que constituyen su finalidad, si no tan sólo como una caracterización de hecho que posibilitaba la aplicación de reglas diferenciadas (como la relativa al plazo de retención de las personas ante el Ministerio Público).

570. Sin embargo, la evolución de la figura revela que al día de hoy **la delincuencia organizada constituye un delito perseguible y sancionable individualmente**, independientemente de los ilícitos que para su realización hayan concertado los participantes. Es decir, el delito se consuma por la sola participación en el acuerdo u organización, por tratarse de un delito de peligro

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

abstracto y doloso, motivo por el cual se tipifica aun cuando no se haya llevado a cabo ningún acto ejecutivo¹²⁶.

571. Así, se tiene que existe una clara distinción entre el delito de delincuencia organizada y aquellos que la ley integra como su finalidad (*delito-fin*), lo que constituye el primer rasgo característico de este régimen: el **doble reproche penal jurídicamente asignado**. El primer reproche se refiere a la pertenencia a la organización delictiva con independencia de que alcancen o no su finalidad,

¹²⁶ Amparo en revisión 173/2001, foja 407.

También resulta aplicable para el caso, el siguiente criterio:

“DELINCUENCIA ORGANIZADA. LOS ARTÍCULOS 2o., FRACCIÓN I, Y 4o., FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO TIPIFICAN LOS MISMOS HECHOS O CONDUCTAS ILÍCITAS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 194, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y, POR TANTO, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El solo acuerdo de organización o la organización misma que, como establece el artículo 2o., fracción I, de la ley de la delincuencia organizada, tenga como fin cometer alguno de los delitos contra la salud, es suficiente para imponer las penas previstas en el artículo 4o. de la propia ley, con independencia de la comisión y sanción de estos últimos, implicando la autonomía del tipo, respecto del artículo 194, fracción III, del Código Penal Federal. En efecto, del artículo relativo al delito contra la salud en la modalidad de colaborar "de cualquier manera al financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere este capítulo (capítulo I 'De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos', comprendido en el título séptimo 'Delitos contra la salud')", del Código Penal Federal, se advierte que la descripción del tipo penal es la siguiente: Que el sujeto activo preste colaboración a otras personas en el financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere el capítulo I, título séptimo, del Código Penal Federal, en la inteligencia de que esa colaboración implica su intervención en inversiones o cuestiones financieras que capten los recursos procedentes del narcotráfico, y que después vuelvan a reinvertirse como recursos económicos en el financiamiento de esas conductas ilícitas, o bien supervisando o fomentando para posibilitar la ejecución de estas últimas. Por su parte, los elementos del tipo de delincuencia organizada son: 1) El acuerdo de tres o más personas para organizarse o que se organicen; 2) Que el acuerdo para organizarse o la organización sea en forma permanente o reiterada; y, 3) Que el acuerdo o la organización tenga como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos que señala el mencionado artículo 2o., esto es, los tipos de ambas figuras delictivas "delincuencia organizada" y "delito contra la salud" en la modalidad mencionada son diferentes: primero, porque mientras aquél contempla dentro de sus elementos integrantes el acuerdo para organizarse o la organización, por sí solos, para cometer reiterada o permanentemente alguno de los delitos señalados en esa ley federal, con independencia de que se actualice la comisión de alguno de esos ilícitos, el segundo alude a la conducta consistente en prestar colaboración a otras personas, en el financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere el capítulo aludido; en segundo lugar, el numeral 2o. requiere de pluralidad de sujetos activos del delito, es decir, concurrencia de voluntades, requisito no exigido en el artículo 194, pues conforme a éste el activo del delito contra la salud puede ser una sola persona. Lo expuesto revela que los artículos analizados contemplan figuras delictivas diferentes; de ahí, que el auto de formal prisión con el cual inicia la prosecución del proceso a la peticionaria de garantías no se sigue por dos delitos que sancionan la misma conducta sino que se está en presencia de un concurso real de delitos, como lo establece el artículo 18 del Código Penal Federal y no infringen el artículo 23 de la Constitución Federal". **Registro 186612.** [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Julio de 2002; Pág. 10. P. XXXII/2002.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

esto es, la comisión de los diversos delitos que se propusieron; por otra parte, el segundo reproche sanciona la tentativa o consumación de los *delitos-fin*¹²⁷.

572. A esta caracterización de la **delincuencia organizada como figura típica propia (primera dimensión)**, debe quedar de manifiesto que tiene una **segunda dimensión como un régimen diferenciado para investigar, procesar, hacer cumplir las penas que en su caso deriven** (que une en un solo cauce el procedimiento penal tanto por la delincuencia organizada como por el delito o *delitos-fin*), y una vertiente adicional para **extinguir derechos patrimoniales respecto de bienes asociados a este tipo de delitos**.
573. La definición de la delincuencia organizada evidencia que constituye un binomio inseparable la existencia de la organización criminal y los *delitos-fin*. Ambos componentes se imprimen una fuerza mutua para caracterizar esta regulación: cuando se habla de delincuencia organizada se hace referencia, indefectiblemente, tanto a la existencia de la organización criminal como a su razón de ser reflejada en alguno de los *delitos-fin* que constituyen su objeto.
574. Para transmitir con claridad las implicaciones de lo relativo a que esta materia constituye un **auténtico régimen penal diferenciado**, es preciso dar cuenta con sus particularidades que se extraen de la codificación en materia de procedimiento penal, ejecución de penas, las previstas en la propia ley de la materia, y las relativas respecto del procedimiento indirecto de extinción de dominio. Líneas atrás se dio cuenta con las reglas constitucionales, de manera que ahora se hará énfasis en aquellas que disponen variantes relevantes que vale tener presente dentro de esta narrativa.

¹²⁷ Ese mismo criterio fue sostenido por la Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 604/2018, en el que estableció que el delito de Delincuencia Organizada sanciona el hecho de que tres o más personas se organicen con un fin delictivo entre los que se encuentran cometer delitos contra la salud.

Aprobado en sesión de ocho de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente y Presidente y Ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra de los emitidos por los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, quien se reserva su derecho a formular voto particular, al que se sumó el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Asimismo, véase la Jurisprudencia 1a./J. 50/2015 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: **“DELINCUENCIA ORGANIZADA. LA INTERVENCIÓN DE LOS SUJETOS ACTIVOS DEL DELITO, SE ACTUALIZA A TÍTULO DE AUTORÍA DIRECTA Y MATERIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.”** Registro 2010409. [J]; 10a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo I, Noviembre de 2015; Pág. 711.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

575. **Código Nacional de Procedimientos Penales.** En relación con las limitaciones al principio general de **publicidad** en el procedimiento penal previstas en el texto constitucional, la codificación nacional desarrolla tal noción en el sentido de que el órgano jurisdiccional podrá resolver excepcionalmente, aun de oficio, que el debate en las audiencias se desarrolle total o parcialmente a puerta cerrada, cuando se pueda afectar la integridad de alguna de las partes, o de alguna persona citada para participar, o bien cuando la seguridad pública o la seguridad nacional puedan verse gravemente afectadas (artículo 64, párrafo primero, fracciones I y II).
576. Como parte de lo anteriormente descrito y, en relación con la **protección de todas las personas que participen en el proceso penal**, se disponen las medidas de protección que podrán dictarse cuando el ministerio público estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido (artículo 137¹²⁸).
577. En un tópico diverso, pero sumamente relevante, se tiene que tratándose de delincuencia organizada y los *delitos-fin* asociados a ésta, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad y fundando y expresando los datos de prueba que motiven su proceder, ordenar la **detención de una persona en casos urgentes**. Tal fórmula prevista en el artículo 150 cobra aplicación cuando se advierte que procede en relación con delitos graves, que se califican así como aquellos comprendidos en el régimen de prisión preventiva oficiosa, como justamente es el caso de la delincuencia organizada.

¹²⁸ “**Artículo 137.** Medidas de protección

(...) Son medidas de protección las siguientes:

I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;

II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;

III. Separación inmediata del domicilio;

IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;

V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;

VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;

VII. Protección policial de la víctima u ofendido;

VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;

IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y

X. El reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.”

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

578. Finalmente, cabe destacar la regla especial propia del régimen en comento, sobre la posibilidad de que la autoridad ministerial ordene directamente (sin control judicial) la **geolocalización en tiempo real de los datos conservados a los concesionarios de telecomunicaciones** (artículo 303, párrafo sexto¹²⁹).
579. **Ley Nacional de Ejecución Penal.** Según ha quedado dicho, de la Constitución se desprenden las reglas relativas al internamiento (preventivo o definitivo) en centros penitenciarios especiales; la posibilidad de determinar medidas extraordinarias de vigilancia; la restricción de comunicaciones con terceros; y la Imposibilidad de compurgar penas en los centros más cercanos a su domicilio. Toca turno de revisar lo que sobre el mismo ámbito dispone la ley de la materia.
580. Se establece que, al interior de los centros penitenciarios, **las personas en prisión preventiva y en ejecución de sentencias por delincuencia organizada o sujetas a medidas especiales de seguridad se destinarán a espacios especiales** (Artículo 5, fracción IV y 31, párrafo tercero).
581. En relación con las **medidas de vigilancia especial** que podrán determinarse, se establecen (artículo 37): *I) el cambio de dormitorio, módulo, nivel, sección, estancia y cama; II) Vigilancia permanente de todas las instalaciones del Centro Penitenciario, incluyendo módulos y locutorios; III. El traslado a otro Centro Penitenciario o a módulos especiales para su observación; IV. Restricción del tránsito en el interior del Centro Penitenciario; V. Visitas médicas periódicas; VI. Restricción de las visitas familiares e íntimas y con el exterior.*
582. Asimismo, en la misma norma referida en el párrafo anterior, se establece que **el plan de actividades del interno podrá modularse en función de las**

¹²⁹ “**Artículo 303.** (...)

Excepcionalmente, cuando esté en peligro la integridad física o la vida de una persona o se encuentre en riesgo el objeto del delito, así como en hechos relacionados con la privación ilegal de la libertad, secuestro, extorsión o delincuencia organizada, el Procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará directamente la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, quienes deberán atenderla de inmediato y con la suficiencia necesaria. A partir de que se haya cumplimentado el requerimiento, el Ministerio Público deberá informar al Juez de control competente por cualquier medio que garantice su autenticidad, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, a efecto de que ratifique parcial o totalmente de manera inmediata la subsistencia de la medida, sin perjuicio de que el Ministerio Público continúe con su actuación”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

medidas de vigilancia, lo cual necesariamente trascenderá a todos los casos de personas internadas con motivo de procedimientos por delincuencia organizada. Cabe hacer mención de que el plan de actividades constituye uno de los pilares del nuevo sistema de reinserción social (que dejó atrás el esquema de readaptación), pues a través de tal instrumento operativo se debe conducir el plan educativo, laboral, de salud y deportivo, como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

583. Se determina la **imposibilidad para que los multicitados internos soliciten traslados de un centro penitenciario a otro** (artículo 50, párrafo segundo). Asimismo, en el mismo rubro, se regula que la autoridad penitenciaria podrá determinar la **transferencia a otro centro sin control judicial previo** (artículo 52, párrafo primero, fracción primera).
584. **Se impide de forma absoluta la posibilidad de que una persona condenada por delincuencia organizada acceda a beneficios preliberacionales**, esto es, a la libertad condicionada, libertad anticipada, sustitución de pena, permisos extraordinarios de salida por razones humanitarias, y preliberación (respectivamente: artículos 137, párrafo cuarto; 141, párrafo cuarto; 144, párrafo cuarto; 145, párrafo segundo; y 146, párrafo segundo).
585. **Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.** Teniendo en cuenta que el objeto integro de este ordenamiento es la regulación de la materia relativa, enseguida se hará mención de las reglas más relevantes por su trascendencia en el procedimiento penal y por la segmentación que suponen respecto de la generalidad de los procedimientos penales.
586. Se prevé una **extensión de la formula de prisión preventiva oficiosa**; de esta forma, además de ser procedente por el delito de delincuencia organizada y los *delitos-fin*, se amplía al supuesto de simple existencia de concierto para cometer esa conductas y acuerdo sobre los medios para llevar a cabo su determinación, así como a aquellas conductas donde el participante contribuya al logro de la finalidad delictiva (artículo 3, párrafo segundo).
587. Asimismo, se prevé otra **extensión en relación con el fuero al que pertenezcan los delitos-fin**, pues aun tratándose de ilícitos competencia del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

fuero común (corrupción de personas, pornografía, turismo sexual, lenocinio, asalto, tráfico de menores, robo de vehículos, trata de personas, secuestro y narcomenudeo), se prevé que serán investigados, perseguidos y, en su caso, procesados conforme al régimen de Delincuencia Organizada (artículo 3, párrafo primero) bajo el esquema de atracción del Ministerio Público Federal. Para este supuesto debe tenerse presente que el artículo 2 de esta ley en comento al definir los *delitos-fin* hace referencia a su tipificación Federal o en Leyes Generales, de modo que resulta trascendental su extensión a su contraparte en los códigos locales o aquellos ilícitos que estando contemplados en Leyes Generales son, en principio, competencia estatal.

588. Por otra parte, en el resto su articulado se establecen una serie de reglas especiales que configuran un genuino subsistema especial: **duplicidad de los plazos de prescripción** (artículo 6); **auditorías especiales a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público** (artículo 10); **investigaciones encubiertas** (artículo 11); **técnicas especiales de investigación** (artículo 11 Bis 1); **acompañamiento de orden de cateo al dictado de las órdenes de aprehensión** (artículo 11 Ter); **intervención de comunicaciones privadas** (artículo 16); **aseguramiento de bienes susceptibles de decomiso** (artículo 30); **uso de recursos públicos para la entrega de recompensas** (artículo 37); **y reglas propias de valoración de la prueba y acreditación de la existencia de una organización delictiva** (artículo 41).
589. Lo anterior puede ser traducido como la vigencia de un apartado diferenciado con reglas propias que constituyen un acotamiento de derechos constitucionales, en donde las prerrogativas ceden su espacio desde el inicio del procedimiento y, simultáneamente, un cúmulo mayor de atribuciones para las autoridades de procuración de justicia, acompañado de reglas flexibles que son distantes de aquellas que caracterizan el modelo de justicia penal general vigente.
590. **Ley Nacional de Extinción de Dominio.** Lo propio de este rubro es una caracterización especial del régimen en comento que proyecta, desde el ámbito penal, consecuencias indirectas a la materia civil. Asimismo, conforme al artículo 2 de este ordenamiento, este texto es reglamentario del artículo 22 constitucional y acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (dos de las cuales fueron referidas al inicio de esta consideración como parte del régimen internacional en la materia).

591. Ahora bien, esa ley dispone que son hechos susceptibles de la extinción de dominio, entre otros, los previstos en el artículo 2 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada; entendiéndose por ésta la **pérdida de los derechos que tenga una persona en relación con bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos**, la cual se declara por sentencia de la autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su propietario o para quien se ostente o comporte como tal, ni para quien, por cualquier circunstancia, posea o detente los citados bienes.
592. Uno de los puntos clave de este apartado del régimen, se manifiesta en que el ejercicio de esta acción corresponde al Ministerio Público, es autónomo, distinto e independiente de aquel o aquellos de materia penal de los cuales se haya obtenido la información relativa a los hechos que sustentan la acción, aunado a **que la acción se ejercerá aun cuando no se haya determinado la responsabilidad penal** (derivado de que el artículo 22, párrafo cuarto, del texto constitucional establece que será procedente cuando los bienes se encuentren relacionados con las investigaciones por los referidos ilícitos).
593. La lectura simultánea de las reglas constitucionales y de aquellas que se acaban de enunciar de los cuatro ordenamientos, permiten extraer que **las consecuencias de sujetar a una persona al régimen diferenciado de delincuencia organizada —y que es un efecto directo de establecer una conducta ilícita como posible *delito-fin* de la organización— tiene las siguientes implicaciones generales:**
- a. Constituye un reproche penal adicional** independiente del que es resultado de la comisión del *delito-fin*-, esto es, constituye una pena adicional.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

- b. Su investigación y procesamiento constituye el sometimiento a un régimen diferenciado que limita las prerrogativas constitucionales,** que impacta directamente en los medios y fuentes de prueba disponibles para la autoridad investigadora, pero también de forma frontal en el derecho de defensa del acusado (conocimiento pleno de fuentes de prueba, identidad de parte acusadora y de testigos, reglas de valoración de prueba de orden diferenciado, entre otras), y que restringe otros principios del procedimiento penal, destacadamente el de publicidad.
- c. En su procesamiento es condición ineludible la aplicación de la figura de prisión preventiva oficiosa,** y el internamiento correspondiente también se traduce en un régimen especial que supone un control del espacio y de las actividades de la persona.
- d. La fase de ejecución penal se define como un espacio de estricto control que acota los derechos constitucionales relativos,** pues la condena por este ilícito se traduce en una reducción trascendental del principio de reinserción social, que deriva en un control total de la libertad de la persona, y finalmente se traduce en formulas específicas como la imposibilidad de acceder a beneficios preliberacionales.
- e. Extinción de dominio,** se adiciona como el esquema a través del cual se pueden extinguir derechos patrimoniales respecto de bienes asociados a hechos ilícitos, con un diseño que no requiere la acreditación plena del delito ni la determinación de responsabilidad del acusado.

594. Queda claro entonces, que **el régimen de delincuencia organizada constituye un auténtico capítulo especial dentro del ámbito de la justicia penal mexicana, cuyo impacto se extiende a todas las fases del procedimiento penal y al entendimiento de los derechos y garantías esenciales de toda persona procesada (y, en su caso, condenada).** Y, como se vio, supera las fronteras de la justicia penal y adiciona herramientas jurídicas adicionales para combatir la disposición de recursos de las organizaciones criminales.

595. El subsistema en comento **no significa tan sólo la aplicación de algunas reglas especiales** a un procedimiento penal que se desenvuelve conforme a

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

las reglas de la codificación nacional vigente, pues, por el contrario, **la cantidad amplísima de supuestos diferenciados y su impacto directo en los principios que definen la materia, conducen a afirmar que estamos frente a un esquema de procesamiento especial de la más alta magnitud, que constituye la faceta más agresiva del uso del poder punitivo.** Al subrayar estas singularidades conviene recordar lo dicho en la primera parte de esta consideración, en el sentido de que su diseño, en donde se manifiesta la fuerza total del poder punitivo del Estado, obedece al tipo de conductas gravísimas que se pretenden inhibir o sancionar.

596. Un aspecto que exige ser mencionado dentro de esta caracterización como una rama penal de orden especial y diferenciado, es que **la transformación del sistema de justicia penal (implementado en el periodo dos mil ocho a dos mil dieciséis), acentuó el carácter extraordinario del procesamiento por delincuencia organizada, lo que incuestionablemente debe redundar en su consideración desde sede de control constitucional.**
597. La reforma de referencia permitió transitar de un esquema tradicional o inquisitivo a uno acusatorio sustentado en los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con el objetivo central de crear un procedimiento que brindara una mayor cobertura a los derechos de las partes. Ahora, según se vio en las líneas anteriores, el régimen de delincuencia organizada modula o restringe algunos de éstos principios, a partir de un ordenamiento cuyas características generales (mil novecientos noventa y seis) se gestaron durante la vigencia del sistema penal tradicional, de modo que **si en esa época ya se caracterizaba por ser una vertiente de procesamiento estricto que se distanciaba del trámite ordinario de las causas penales, esa distancia creció con la vigencia del nuevo sistema de justicia penal.**
598. Las cinco manifestaciones a las que se hizo referencia (incisos “a” al “e”) son elementos que hacen patente la necesidad de un examen riguroso desde el punto de vista constitucional; es urgente, en el actual esquema de protección de derechos humanos, considerar la trascendencia de este régimen y ser consecuente en su revisión en esta instancia de control. **La clave interpretativa es que la aplicación de un subsistema regido por normas**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

diferenciadas debe guardar exacta correspondencia con el fenómeno fáctico al cual se encuentra ligado y que es su punto detonante. Así, teniendo presente *qué es y por qué existe, cómo ha evolucionado, y qué implica un proceso penal por crimen organizado*, corresponde analizar la impugnación planteada a través de esta acción de inconstitucionalidad.

D. Análisis de la inclusión de delitos fiscales como parte del catálogo de delitos—fin de la delincuencia organizada.

599. La pregunta que corresponde atender es la siguiente ***¿es constitucionalmente válida la inclusión de los referidos ilícitos fiscales como parte del catálogo de delitos-fin de la delincuencia organizada?***
600. Tal cuestionamiento debe responderse en sentido **negativo**.
601. Si bien es cierto que el diseño constitucional del régimen de delincuencia organizada —según fue descrito— asigna al legislador federal la atribución de definir el catálogo de delitos que se integran como la finalidad o el resultado del acuerdo u organización, esto no significa que tal órgano posea una facultad absoluta.
602. En reconocimiento de la complejidad del fenómeno delictivo de alta magnitud, existe un margen de apreciación para que el legislador precise esos fines y resultados, pero ello no significa que en la ejecución de tal tarea no existan límites objetivos desde el punto de vista constitucional y de su propia razonabilidad. **La conducción de la política criminal no constituye un ámbito vedado al control constitucional o que pueda mantenerse al margen de las obligaciones que derivan de la definición de México como un Estado Constitucional de Derecho cuyo eje rector de sus tareas es la protección de los derechos humanos.**
603. Para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el hecho de que el régimen de delincuencia organizada sea una figura cuyos rasgos generales se encuentran previstos en el texto constitucional, constituye una pauta de interpretación para el análisis de los casos como el que hoy ocupa a este Tribunal Pleno. Esto es, si la edificación de este régimen extraordinario está anclada al texto constitucional, **es necesario ser particularmente exigente**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

con la manera en que el legislador secundario desarrolla las reglas específicas.

604. Más aún, el conocimiento preciso de las implicaciones transversales que para un proceso penal impone considerar una conducta como delincuencia organizada, exige una valoración sobre la razonabilidad punitiva de tal acción. Sólo las conductas más lesivas, aquellas de mayor dificultad en su investigación y procesamiento y que atentan contra la vigencia del Estado de Derecho ameritan la imposición de un estricto y acotado marco de derechos; **la salvaguarda de ese equilibrio es la garantía primordial sobre su constitucionalidad.**
605. Si es incuestionable que la ampliación del catálogo de *delitos-fin* de la delincuencia organizada significa la aplicación a un mayor número de casos de un régimen diferenciado y limitado de los derechos reconocidos por la propia Constitución en la investigación, juzgamiento, ejecución y extinción de bienes, entonces **la labor de control constitucional respectiva debe ser particularmente escrupulosa y de una alta exigencia, conducida desde una perspectiva de derechos humanos y razonabilidad punitiva.**
606. Con base en esa pauta interpretativa, en este caso concreto **la invalidez de las porciones normativas deriva de que el legislador violentó el principio de *ultima ratio*, previsto en los artículos 14, 16, 19, 20 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al incluir conductas delictivas cuya gravedad no se corresponde con el esquema constitucional de delincuencia organizada.**
607. Tal principio no puede ser encontrado en la literalidad de esos preceptos, pero de su lectura sincrónica e integral puede inferirse que **supone un deber de balance entre la gravedad de las conductas, la lesión que éstas representan para los bienes jurídicos que la sociedad considera de mayor valía y las consecuencias que en la ley se establecen con el objetivo de inhibir tales actos y, en su caso, sancionarlos.**
608. **Se configura como un mandato que comprende toda la materia penal y pretende brindar racionalidad al empleo del poder estatal en su máxima**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

expresión, con el objetivo permanente de limitar su uso a la gama de conductas más graves.

609. **El principio de *ultima ratio*, en su base esencial, exige el conocimiento pleno de las implicaciones del derecho penal y las consecuencias que supone la conducción del poder público a través de este canal jurídico;** cuando se afirma que es el último recurso estatal se habla de que su vigencia y aplicación trasciende directamente al núcleo de los derechos fundamentales de las personas, especialmente la libertad personal, propiedad, posesión e, indirectamente, trastoca el disfrute del resto de prerrogativas.
610. Esa consideración sobre el citado principio, también denominado de subsidiariedad o de mínima intervención del Derecho Penal, define una **característica esencial del poder punitivo: su uso debe ser excepcional, no la regla general de tratamiento de las problemáticas sociales.** Este enunciado precisa la verdadera naturaleza de la materia y debe ser la forma inicial de aproximación en los ejercicios de control constitucional que se ejecutan respecto de las normas relativas. Asimismo, la propia excepcionalidad del derecho penal pretende contribuir a la efectividad de la materia, al mensaje que públicamente se comunica, y al éxito en las investigaciones y eventuales sanciones.
611. Con base en las normas constitucionales que en su conjunto constituyen su raíz, **la interpretación de este principio no debe limitarse, pues trasciende a todo el sistema con el objetivo de impedir el uso abusivo de los instrumentos punitivos;** el control constitucional de disposiciones penales no sólo debe ir en el sentido de que tratándose de esta asignatura únicamente cabe exigir su exacta aplicación, su vigencia formal previo a la comisión del evento, y la no creación de fórmulas vagas o ambiguas, por mencionar los principales mandatos; sino que también **debe extenderse a otros linderos que cuestionen el uso del derecho punitivo.**
612. **En un Estado Constitucional de Derecho el uso del *ius puniendi* sólo tiene cabida cuando es absolutamente necesario para preservar aquellos intereses sociales cuya tutela eficiente no se logra con otras medidas,** como por ejemplo, aquellas de orden civil o administrativo. Visto así, este Tribunal Pleno considera que **el apego al principio de *ultima ratio* es una**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

necesidad constitucional que exige una correlación entre la medida y los ataques a los bienes jurídicos más relevantes de la sociedad que se pretenden inhibir o sancionar.

613. **Si se sostuviera que las normas penales son constitucionales porque el legislador cuenta con la atribución de configurar libremente su política criminal, eso implicaría que el principio de *ultima ratio* no tendría ninguna vigencia ni cobertura efectiva en el sistema jurídico mexicano**, pues no habría forma de verificar si el legislador hizo uso del derecho penal de forma abusiva o arbitraria, esto es, sin revisar que aquello que se pretende tutelar con la norma penal es lo suficientemente relevante, si el mecanismo penal es el medio adecuado, ni si existe correlación entre la magnitud de la medida y el impacto en los derechos constitucionalmente previstos, entre otros aspectos.
614. El multicitado principio muta en razón del tipo de norma penal que se analice, de modo que adquiere características propias en función del contenido de las disposiciones (configuración de conductas como delictivas, proporcionalidad de penas, entre otras), o de la propia posición sistémica que ocupen dentro del esquema penal y la fase respectiva (investigación, procesamiento, ejecución, etcétera). Así, **no hay única caracterización de este mandato constitucional, lo relevante es su observancia y aplicación estricta en todo el despliegue de la política criminal del poder público.**
615. En ese contexto, **el régimen especial de delincuencia organizada no escapa a los alcances del principio de *ultima ratio***, mucho menos si se considera, como ya se adelantó, que este aspecto del derecho penal es la manifestación más agresiva que redundaría de forma absoluta en la fuerza estatal que se emplea para inhibir, investigar y procesar este tipo de delitos. **El principio de *ultima ratio* en relación con el régimen de delincuencia organizada adquiere su caracterización más estricta y limitada por encontrarnos en el extremo más lejano del uso constitucional del derecho penal.**
616. El balance jurídico que se busca a través del multicitado principio, es la consideración de que **esta regulación únicamente debe ser aplicable a los actos más reprobables de un crimen organizado que cuenta con una estructura que atenta contra la paz social, la seguridad del Estado y los bienes más sensibles**, es por ello que en la definición de esas conductas debe

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

verificarse que no existe un exceso de coacción que extienda arbitrariamente los efectos de ese régimen, pues con ello se lesionarían injustificadamente las prerrogativas más esenciales.

617. Y, en este caso de los delitos fiscales que fueron agregados al texto de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, el legislador incurrió en una regulación desmedida al incluirlos dentro del régimen extraordinario sin que en sí mismos constituyan conductas de una gravedad tal que requiera —para inhibirlos o sancionarlos— utilizar toda la fuerza del Estado. **Esto no quiere decir que no se estime que se trata de conductas susceptibles de ser sancionadas a través del derecho penal, lo que significa es que su inclusión en el capítulo diferenciado y acotado de derechos no guarda relación con aquello que debe ser el contenido de la delincuencia organizada.**
618. **El legislador ya definió tales conductas como delitos, lo que supone que ya asignó un alto nivel de reproche para esos supuestos**, con lo cual es exigible que existan condiciones adicionales para dar el siguiente paso, de lo cual se carece en este caso concreto. Con esta razón, se busca destacar que **utilizar el Derecho Penal (el régimen general) ya es una decisión estatal que implica emplear el último recurso disponible, lo que constituye un acto notable que no debe ser desconsiderado o estimado como una cuestión menor que permita imponer el instrumento estatal más extraordinario.**
619. Es indispensable que en la narrativa de control constitucional se reposicione el análisis alrededor del uso del poder punitivo, que éste no se asuma como una cuestión menor, normalizada, como si fuera la única política pública posible para lograr la protección de bienes jurídicos y la convivencia armónica en la sociedad. Ese es el primer paso para identificar que la integración de conductas ya calificadas como delitos al subsistema de delincuencia organizada, es una decisión del mayor impacto posible, conforme a las implicaciones constitucionales y legales que fueron desarrolladas.
620. Dicho de otra forma: no hay un nivel de persecución y procesamiento más estricto y acotado que el propio de esta asignatura, de modo que por su carácter excepcional no debe ir ocupando tal posición que paulatinamente se constituya

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

como la respuesta automática del Estado, o que por inercia se asigne a todos los fenómenos delictivos novedosos, recurrentes o respecto de los cuales se ha sido ineficiente e ineficaz en inhibirlos o sancionarlos.

621. Esta determinación general es preciso acompañarla de argumentos aún más concretos que se ocupen de todas las aristas relativas al tipo de delitos que inconstitucionalmente fueron sumados al artículo 2 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. Nótese que los tres primeros niveles de escrutinio se relación con las tres razones que han sido el fundamento de las reglas constitucionales, tal y como fueron plasmadas en el párrafo 411.
622. – ***Los delitos fiscales no constituyen conductas ilícitas de tal gravedad que atenten contra la vigencia misma del Estado, la seguridad pública, ni que ataquen los derechos o bienes más sensibles de la sociedad.*** Es notable que se trata de conductas relevantes que tienen el propósito de proteger la hacienda pública, pero eso es tan sólo uno de los elementos a considerar para estimarlos susceptibles de integrar el régimen excepcional, ya que según se ha visto, es indispensable que se trate de ilícitos que por sus efectos directos pongan en riesgo las prerrogativas más esenciales.
623. Por su propia naturaleza (*afectación de las atribuciones de recaudación*) no se trata de conductas asociadas con aquellas que motivaron la regulación internacional de la materia, tampoco con aquellas que han marcado el desarrollo de esta asignatura en el sistema jurídico mexicano.
624. A efecto de contar con una base objetiva sobre aquello que debe entenderse como *grave* en el contexto de la delincuencia organizada, debe tomarse como referencia lo expuesto en el primer apartado de esta consideración. Esto es, **la gravedad asociada a este tipo de organizaciones criminales debe trascender a la tutela de los bienes jurídicos de mayor valía, debe atentar contra la paz social y la seguridad pública de forma notable y con su comisión debe atentar contra el propio poder del Estado Mexicano.**
625. No hay razón para aplicar un régimen diferenciado de procesamiento, ni una doble pena, a conductas delictivas vinculadas al ámbito tributario, que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

no comparten la nota de gravedad que ineludiblemente deben cumplir los ilícitos que se asociación con el crimen organizado.

626. Como se ve, el legislador ató la noción de gravedad (al menos en el caso de la defraudación fiscal y las facturas ilícitas) con el posible daño a las finanzas públicas, lo cual es insuficiente desde el punto de vista de la razonabilidad punitiva que se desarrolló a lo largo de esta consideración. **El elemento patrimonial no puede constituir, por sí sólo, razón suficiente para determinar que una conducta debe ser considerada como supuesto de una criminalidad mafiosa;** mucho menos si se advierte que para un mismo rango de delitos (*tributarios*), el legislador no utilizó un mismo criterio.
627. De esta forma, no cabe argumentar que es admisible la incorporación al régimen de delincuencia organizada de estos ilícitos aduciendo que se afecta de forma grave el normal funcionamiento de la hacienda pública, el erario público y, en general, que existe una gran lesión al patrimonio público.
628. En principio no cabe tal aproximación porque ese es un razonamiento que no aquilata el verdadero impacto de la actividad ilícita frente a la recaudación efectiva que realiza el Estado, esto es, aunque pueda tenerse claro que la evasión fiscal supone un alto impacto en términos de lesión económica, eso **no quiere decir que la comisión de contrabando, defraudación fiscal y emisión ilícita de comprobantes fiscales, es la causa de todo el daño al erario.**
629. Por otra parte, es incorrecto considerar, sin mayor escrutinio o análisis, los datos referidos por el legislador durante la elaboración de la reforma en comento. Esto es, el legislador reconoció la existencia de un mercado organizado de operaciones simuladas, utilizado en distintos niveles de delincuencia, susceptible de dañar millonariamente al fisco federal.
630. Asimismo, en el Dictamen de las Comisiones legislativas del Senado, se citó el reporte del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) "*Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo México*", en el que se hizo referencia a que en diciembre de 2015, el Servicio de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

Administración Tributaria publicó datos relacionados con las operaciones inexistentes, en términos del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, y que esas publicaciones sobre los ingresos superaron los 3,448 millones de pesos.

631. También se tomó en cuenta la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2016, en la cual se menciona que la Unidad de Inteligencia Financiera ha identificado actividades, transacciones y perfiles que ha considerado como de "alto riesgo", y entre ellos se encuentran, entre otros, esquemas de facturación "falsa", nacional y/o internacional, así como empresas fantasma.
632. Por otra parte, es cierto que referir 3,448 millones de pesos como posible monto lesionado al erario público es una cantidad, en abstracto, por demás relevante; sin embargo, **tal cifra debe verse en perspectiva de la expectativa total de recaudación** (qué porcentaje representa en relación con la totalidad que la autoridad hacendaria pretende recaudar), respecto de la cual, ese monto no posee la calidad de gravedad que se le pretende asignar en términos, en términos de los establecido en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2022¹³⁰.
633. Tales consideraciones valen como explicación de la medida que aquí se analiza pero no alcanzan como justificación válida en términos de control constitucional; en primer lugar porque **la preocupación de la regulación se deposita en conductas delictivas diferentes y ajenas al ámbito fiscal (operaciones con recursos de procedencia ilícita y terrorismo)**, las cuales ya están consideradas en el espectro de la delincuencia organizada. No cabe argumentar esa relación para extender las fronteras a otro tipo de conductas que pueden estar asociadas, en todo caso, en un proceso penal por delincuencia organizada y terrorismo, podrá sumarse al caudal los respectivos delitos fiscales que en su caso se actualicen.

¹³⁰ De acuerdo con el artículo 1º de ese ordenamiento se esperaba recibir un total de \$7,088,250,300,000 millones de pesos. De manera que el monto del probable daño patrimonial a la hacienda pública equivale al 0.05% de todo el presupuesto federal.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

634. Si el Estado, para darle mayor eficiencia y eficacia a sus labores de recaudación elige el camino más oneroso en relación con la plena vigencia de los derechos humanos, entonces la medida es un despropósito en sí mismo pues revela que la problemática tributaria se pretende resolver sin atender sus causas directas y a través de un mecanismo no diseñado con tales fines, tal y como fue desarrollado en el apartado de los orígenes y desarrollo del régimen de delincuencia organizada.
635. **– La investigación y procesamiento de los ilícitos tributarios no se ve entorpecida por la propia naturaleza de estas conductas, de manera que los órganos de procuración e impartición de justicia disponen en esta asignatura de la posibilidad de llevar a cabo sus tareas de manera ordinaria.** En la parte preliminar de esta Consideración, se hizo patente que una de las razones primordiales para establecer un régimen especial era la necesidad de contar con herramientas jurídicas para lograr la obtención de pruebas y, correlativamente, el dictado de sentencias condenatorias, lo cual se dificulta tratándose de delitos cuyos sujetos activos están asociados a conductas violentas así como a una estructura compleja que dificulta el acceso a los medios de convicción.
636. Ese escenario, estrictamente analizado de frente a los delitos fiscales, aquí no se encuentra presente, pues se trata de un esquema ordinario de personas físicas o morales y el vínculo con sus obligaciones fiscales, de hecho, contrario a ese acercamiento, la materia tributaria por el cúmulo de facultades de la autoridad hacendaria, en todo caso facilita la obtención de elementos de convicción y su formal presentación en el procedimiento penal respectivo.
637. De manera que no se satisface uno de los extremos característicos de este régimen, en términos de la forma en que se ha construido este apartado de la justicia penal en el texto constitucional.
638. **– Se carece de víctimas que formen parte de la sociedad en general y cuya intervención en el procedimiento penal ponga en riesgo su vida y/o integridad, cuestión que se extiende a los operadores que participan en las diversas fases.** En la misma lógica que el esquema anterior, mirando en exclusiva el fenómeno de los contribuyentes y sus

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

obligaciones de contribuir al gasto público, no cabe afirmar que en la investigación y procesamiento de este tipo de delitos es indispensable contar con herramientas para proteger a los operadores, puesto que **no** es condición que acompañe la ejecución de estos delitos su carácter violento.

639. Cabe decir que, de ser el caso, los ordenamientos generales (no pertenecientes al régimen de delincuencia organizada) contienen previsiones suficientes para dictar medidas de protección, de manera que no es necesario sumar este fenómeno delictivo al subsistema especial, pues por otros medios se puede llegar a esas condiciones de tutela y seguridad.
640. Debe descartarse la aplicación del régimen por considerar que existen grupos delictivos violentos asociados a este tipo de delitos, pues para ese supuesto el resto de los supuestos en que se finca la delincuencia organizada (delitos contra la salud, terrorismo, infracciones a la Ley Federal de Portación de Armas de Fuego y Explosivos, entre otros) permite dar cauce a ese tipo de escenarios, pero no cabe señalar que la puerta de entrada lo constituye la conducta de orden fiscal.
641. Puntualmente dicho: ese tipo de razonamiento denotan que el acento y lo relevante se coloca en los **otros** delitos y respecto de los cuales no se cuestiona la aplicación de este extremo del derecho penal.
642. Por otra parte, en este tipo de ilícitos en que la afectación recae en la hacienda pública, el daño no trasciende en una víctima concreta que sea titular de derechos particulares o que amerite medidas de protección, de modo que tampoco es un motivo que justifique la medida que aquí se analiza
643. Como se advierte, desde ninguno de los extremos del estándar constitucional puede encontrarse justificación para la inclusión cuestionada a través de acción. Sumado a lo anterior –que en sí mismo ya sería suficiente para extirpar del sistema la decisión legislativa impugnada– **este asunto constituye una oportunidad única para desagregar otro tipo de razones de primer orden;** máxime que esta es la primera ocasión en que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analiza la composición de los *delitos-*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

fin de la delincuencia organizada de manera que el análisis más robusto es el adecuado para servir de pauta al futuro tratamiento que recibirá esta asignatura. Estos argumentos adicionales son:

644. – ***La selección que se hizo de los tipos penales es inconsistente en sí misma, de tal manera que no es posible reconocer tal acción como un ejercicio de razonabilidad punitiva.*** No existe coherencia sistémica, pues la reforma¹³¹ supuso la inclusión de todas las hipótesis relativas a contrabando (sin distinción del monto), mientras que en lo relativo a defraudación fiscal y facturas ilícitas determinó que serán considerados como delincuencia organizada cuando el monto de lo defraudado supere tres veces la cantidad de dos millones ochocientos noventa y ocho mil cuatrocientos noventa pesos de (\$2,898,490.00), o lo que significa, montos superiores a ocho millones, seiscientos noventa y cinco mil cuatrocientos setenta pesos (\$8,695,470.00).
645. Desde el punto de vista de la conducta ilícita, del acto delictivo en sí mismo y los medios para su comisión, se advierte una integración que no es uniforme y que no responde a un sólo criterio, pues las conductas ilícitas son diferentes en todos sus elementos, de manera que no son comparables ni se advierte un hilo conductor que justifique sumarlas al capítulo especial de la justicia penal.
646. Por otra parte, desde el punto de vista del monto de afectación a la hacienda pública, **la interrelación de las tres normas supone un sistema inconsistente, vicio con el cual no es posible reconocer un atributo de razonabilidad punitiva en el acto legislativo.**

¹³¹ “**Artículo 2.** ...

VIII. Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 del Código Fiscal de la Federación;

VIII Bis. Defraudación fiscal, previsto en el artículo 108, y los supuestos de defraudación fiscal equiparada, previstos en los artículos 109, fracciones I y IV, ambos del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando el monto de lo defraudado **supere 3 veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación;**

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

647. Como ya se adelantó, en lo tocante a *contrabando* su inclusión es ajena al monto, ya que podría considerarse delincuencia organizada por cualquier cantidad, con independencia de las cuotas compensatorias omitidas, tal y como puede corroborarse del sistema de penas previstas en el artículo 104 del Código Fiscal de la Federación¹³² respecto de todas las hipótesis contenidas en los diversos 102 y 105 del mismo ordenamiento.
648. Incluso, llama la atención que la pena prevista en relación con el menor de los montos no alcanza siquiera la media aritmética de tres años (la pena prevista va de tres meses a cinco años de prisión), con lo que **resulta inconsistente que un ilícito que ni siquiera tiene un alto reproche en el sistema penal en general, se considere que amerita que su comisión por concierto de tres o más personas constituya delincuencia organizada.**
649. Sin embargo, en lo propio de defraudación fiscal y facturas ilícitas el elemento relevante no es la conducta en sí misma, sino el posible monto de lesión a la hacienda pública. Con base en lo anterior, **no logra advertirse el criterio que guía la decisión de incluir este grupo de conductas, cuando cada una de éstas fue sumada con diferentes condiciones que no brindan coherencia sobre la decisión de aplicar respecto de tales ilícitos el régimen extraordinario.**
650. **– El caso del ámbito fiscal se destaca por constituir un ámbito que en sí mismo ya implica un despliegue del poder estatal, reforzado a**

¹³² “**Artículo 104. El delito de contrabando se sancionará con pena de prisión:**

I. De **tres meses a cinco años**, si el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas, es de hasta \$1,385,610.00, respectivamente o, en su caso, la suma de ambas es de hasta de \$2,078,400.00.

II. De **tres a nueve años**, si el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas, excede de \$1,385,610.00, respectivamente o, en su caso, la suma de ambas excede de \$2,078,400.00.

III. De **tres a nueve 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los demás casos de mercancías de tráfico prohibido, la sanción será de tres a nueve años de prisión.

IV. De **tres a seis 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 o cuando se trate de los supuestos previstos en los artículos 103, fracciones IX, XIV, XIX, XX, XXII y XXIII y 105, fracciones V, XII, XIII, XV, XVI y XVII de este Código.

...”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

través de la tipificación de ciertas conductas. El legislador pasa por alto que en esta asignatura el poder público ya cuenta con dos instrumentos previos para hacer efectiva su potestad de cobrar contribuciones: *la fiscalización asociada a la recaudación* (lo que involucra procedimientos específicos con sus propios mecanismos de sanción), y *la consideración de las conductas como ilícitos*.

651. A diferencia de la inmensa mayoría de las conductas calificadas por la ley como delito, en donde el suceso en sí mismo abre paso a la investigación del delito, los ilícitos tributarios se desmarcan diametralmente pues su descubrimiento es resultado del ejercicio de potestades asignadas a las autoridades fiscales. De esta forma, las facultades de comprobación (que se desagregan, en términos generales, en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación) constituyen ya la vigencia y aplicación de un apartado coercitivo del Estado que conlleva sus propias medidas de investigación procesamiento y sanción.
652. De la mano de lo anterior, la facultad recaudatoria del Estado se refuerza a través de la consideración de las multicitadas conductas como delitos, de manera que ya existe una mecánica jurídica de apoyo para optimizar esa función esencial.
653. Considerar además, que por tales hechos debe abrirse la puerta del régimen de delincuencia organizada constituye un sacrificio excesivo e innecesario de aquellos derechos y bienes que se ven disminuidos y acotados, y se trata de una decisión de gobierno que más que control efectivo es el uso del derecho penal con fines represivos.
654. – ***El órgano legislativo pasa por alto que existen otras herramientas para robustecer la prohibición penal, las cuales no implican un exceso en el uso de la potestad punitiva.*** Particularmente debe considerarse que el abanico de opciones punitivas es robusto y no puede aducirse que se acudió al régimen especial por falta de opciones.
655. Concretamente, cabe destacar la posibilidad de emplear la figura de *asociación delictuosa*, o bien otras figuras como la creación de *agravantes*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

concretas a partir de los rasgos que le parezcan particularmente graves al legislador en relación con los argumentos de la autoridad hacendaria

656. Visto así, el crecimiento desmedido del régimen de la delincuencia organizada, aquel que no considera que sólo deben incluirse las conductas más lesivas y que atentan con el funcionamiento regular del Estado y la sociedad, pareciera una desconsideración de las propias implicaciones de un proceso penal. El ensanchamiento de los límites del régimen diferenciado sin efectivo sustento — como es el caso de los delitos tributarios que se analizan— crea una narrativa inversa que ofrece como única respuesta pública su clasificación como crimen organizado.
657. No abordar la problemática en que recién se hizo y no ser exigentes en el control constitucional asociado a la revisión de este tipo de actos legislativos, implicaría aceptar que cualquier conducta ilícita puede ser insertada como parte del elenco de opciones para activar el régimen extraordinario de delincuencia organizada, lo cual es inadmisibles conforme a los principios definidos a lo largo de toda esta consideración.
658. Sobre este hilo conductor y como argumento que debe permear a toda la consideración, debe hacerse patente que la caracterización por delincuencia organizada surte sus efectos desde el inicio de la investigación, se extiende a todo el procesamiento y se sigue manifestando con posterioridad al dictado de la sentencia condenatoria y también paralelamente a través del procedimiento civil de extinción de dominio.
659. Por tanto, no es posible afirmar que la garantía de aplicación del subsistema de delincuencia organizada radica en que la autoridad debe probar a cabalidad todos los extremos del tipo relativo a esa conducta y los relativos al *delito-fin*, pues para abrir este cauce tan sólo es necesaria la noticia del delito y meros datos de prueba para dar vida al procedimiento. No colocar esto en primer plano es una desconsideración sobre las implicaciones de este régimen, por eso a lo largo de toda este apartado se ha subrayado la imperiosa necesidad de comprender a cabalidad de qué se trata la extensión de esta herramienta penal.
660. En ese contexto, es indispensable revertir a partir de este análisis integral, la posibilidad de que se construyan, desde lo público, narrativas que pretendan

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

sostener que el derecho penal es la solución idónea para los problemas, pues esa aproximación desdibuja los límites del principio de *ultima ratio*, impide llevar a cabo ejercicios de control constitucional y, finalmente, sirve de plataforma para crear esquemas arbitrarios de limitación de derechos fundamentales.

661. Este Tribunal Pleno no es ajeno a la dinámica de cambio, a la transformación de los contextos en los cuales ocurren los delitos ni a la necesidad de modificar el uso del poder punitivo, sin embargo, bajo el amparo abstracto y genérico de esta afirmación es imposible determinar la razonabilidad del uso más extremo del derecho penal. La cuidadosa revisión del diseño legal, del trasfondo contenido en la exposición de motivos y de la esencia jurídica asociada los apuntados *delitos-fin*, conduce sin lugar a dudas a concluir que no existe justificación de orden constitucional para extender el perímetro del régimen de delincuencia organizada.
662. En virtud de lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **declara la invalidez del artículo 2º, párrafo primero, fracciones VIII, VIII Bis y VIII Ter, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.**

663. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación.]

VI.4. Análisis del tipo penal relativo a la emisión de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

664. Este Tribunal Pleno **reconoce la validez del primer párrafo, del artículo 113 Bis, del Código Fiscal de la Federación** mediante el cual se tipifican como delito las conductas correspondientes a la emisión de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.
665. La norma impugnada es del tenor 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

(...)”.

666. En los conceptos de invalidez respectivos, se plantea que esa porción vulnera los principios de: **legalidad** —en su vertiente de taxatividad—; y el relativo a la **proporcionalidad de las penas**, en relación con el de mínima intervención del Derecho penal (*última ratio*). Tales argumentos son **infundados** conforme a las razones que enseguida serán desarrolladas.

A. Análisis del tipo penal desde la perspectiva del principio de legalidad.

667. Sobre este punto, los vicios que se le atribuyen a la norma versan sobre la carencia de todos los elementos necesarios para que sea interpretada y aplicada de forma unívoca, pues se considera que se debió incluir el elemento subjetivo doloso, así como su finalidad, ya que si bien los conceptos de enajenación y compra conllevan implícitamente actos volitivos que exigen actuación dolosa, ello no implica que necesariamente esas acciones tengan una connotación de violentar ilícitamente el orden fiscal.

668. Por otra parte, se plantea que al incluir el vocablo “*expedir*” como uno de los verbos rectores de la descripción típica, no se 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. Además, de que se pasan por alto otros derechos y situaciones jurídicas que se prevén en las normas tributarias, como es la posibilidad de su cancelación, de modo que incluso el tipo podría repercutir negativamente el principio de presunción de inocencia.

669. Finalmente, se aduce que otro error en el diseño típico de la norma es la carencia de resultado material, con lo cual no se brinda protección al bien jurídico de la hacienda pública, ni contribuye a la recaudación tributaria.

670. Estos planteamientos son **infundados**, porque el tipo penal referido cumple a cabalidad con los extremos que exige el respeto al principio de legalidad, esto es, describe de forma clara y concreta el tipo de conducta y las condiciones de donde se desprende su ilicitud. En el orden en que fueron descritos los planteamientos, enseguida se desarrollan las razones sobre cada vertiente específica de los argumentos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

671. ***Taxatividad y dolo en la conducta.*** En cuanto a la definición expresa y taxativa de los motivos de sanción penal, el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

“Artículo 14.- (...) 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”.

672. Al respecto, la Primera Sala de esta Suprema Corte ha reconocido que el párrafo tercero de dicho numeral constitucional prevé el derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley en materia penal. Por una parte, se ha determinado que su alcance consiste en que no hay delito sin ley, al igual que no hay pena sin ley; por tanto, se ha dicho que el precepto prohíbe integrar un delito o una pena por analogía o mayoría de razón.
673. Por otro lado, de igual forma se puede sostener que la aplicación exacta de la Ley exige que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues de no ser así se podría arribar a tal incertidumbre que conllevaría a no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la ley; por tanto, a no poder determinar si se respeta (o se infringe) la exacta aplicación de la ley penal.
674. La anterior situación puede aclarar que en el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal, existe una vertiente consistente en un mandato de "*taxatividad*": los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen¹³³.
675. Por ello, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que la exacta aplicación de la Ley (en materia penal) no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional, sino que obliga también al creador de las disposiciones

¹³³ Asimismo, se ha identificado que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye), y se podrían posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

normativas (legislador) a que, al expedir las normas de carácter penal, señale con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables¹³⁴.

676. Se ha sostenido que el principio de legalidad, previsto en el artículo 14 constitucional, exige que las infracciones y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, lo que implica que sólo es en esta fuente jurídica con dignidad democrática, en donde se pueden desarrollar (reserva de ley) esta categoría de normas punitivas, pero además sus elementos deben estar establecidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.
677. Sin embargo, este criterio inicial no implica cancelar el desarrollo de una cierta facultad de apreciación de la autoridad que aplica la ley, pues el fin perseguido por el criterio no es excluir a ésta del desarrollo de este ámbito de Derecho, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad: proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.
678. Así, la evolución de este criterio ha respondido a la preocupación de hacer explícito el fin al servicio del cual se encuentra el principio de legalidad establecido en el artículo 14 constitucional, que es garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones distintas: **(I)** permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana y **(II)** proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.
679. La revisión de este estándar frente al contenido de la norma cuestionada, conduce a este Tribunal Pleno a determinar que ésta **no es violatoria del mandato de legalidad ya que no es vaga ni ambigua en el mensaje penal que envía a la sociedad**; es clara en definir el tipo de actos que se consideran intrínsecamente contrarios a las reglas fiscales que rigen la expedición de

¹³⁴ Véase los criterios judiciales de rubros: "EXACTA APLICACION DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTIA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIEN A LA LEY MISMA". Registro 200381. [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta, Tomo I, Mayo de 1995, página 82. P. IX/95; y "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR". Registro 175595. [J]; 9a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXIII, Marzo de 2006, página 84; 1a./J. 10/2006.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

comprobantes fiscales, y porque válidamente tutela un aspecto indirectamente ligado a la recaudación y al despliegue de las facultades de comprobación.

680. Para definir la acción ilícita, el tipo penal contiene los verbos rectores “*expedir*”, “*enajenar*”, “*comprar*” o “*adquirir*”, y establece que el objeto material del delito son los “*comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados*”, con esos elementos configura la posibilidad de una conducta en detrimento de la hacienda pública y que no exige la intervención de un sujeto activo específico en su ejecución.
681. Visto así, se denota con claridad que las acciones que se definen como delictivas son en relación con garantizar que sólo se expidan *comprobantes fiscales auténticos*, es decir genuinos en el sentido de que efectivamente están asociados a operaciones existentes y actos jurídicos reales.
682. Como se puede ver, el núcleo del tipo penal (*objeto material*) versa sobre la relevancia para el sistema fiscal del documento mediante el cual es posible para los contribuyentes comprobar ante las autoridades fiscales cualquier tipo de operación.
683. Al resolver el amparo en revisión 627/2012¹³⁵, la Primera Sala estableció que los comprobantes fiscales digitales forman parte de la contabilidad del contribuyente; y que la obligación de expedir comprobantes fiscales y derivado de ello proporcionar información del contribuyente y de terceros, es una obligación formal que se desprende de la obligación de contribuir al gasto público. Por ello, determinó que la remisión que se efectuaba de los comprobantes fiscales digitales, expedidos vía electrónica, al Servicio de Administración Tributaria para que fueran validados, no implicaba que la autoridad fiscal tuviera al contribuyente en una especie de fiscalización continuada, ininterrumpida y permanente.
684. La Primera Sala consideró que esa remisión de los comprobantes sólo formaba parte de la obligación formal de contribuir al gasto público y no implicaba en sí

¹³⁵ Amparo en revisión 627/2012, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 9 de enero de 2013, por unanimidad de 4 votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Impedido el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

misma un acto de fiscalización, sino que constituía un método de registro contable cuyo objeto era asegurar la veracidad de los datos manifestados por los contribuyentes, el cual era susceptible de revisión por la autoridad fiscal a través de los procedimientos previstos para tal efecto en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación.

685. Por otra parte, al resolver diversos amparos en revisión, la Segunda Sala¹³⁶ estableció que entre las obligaciones formales de hacer que tienen los contribuyentes se encuentra la de conservar la documentación referente a su actividad, así como la de expedir los documentos determinados respecto a su giro.
686. Determinó que los comprobantes fiscales son los medios de convicción a través de los cuales los contribuyentes acreditan el tipo de actos o actividades que realizan para efectos fiscales. Esto es, si un contribuyente desempeña alguna actividad o interviene en un acontecimiento que actualiza el hecho imponible por el cual se debe pagar una contribución, entonces deberá emitir el correspondiente comprobante fiscal para efectos de determinar su situación en particular respecto del tributo que en concreto tenga que pagar. De igual forma, quien haya solicitado la actividad o haya intervenido en un hecho por el que se genera un tributo, tiene la obligación de solicitar el comprobante respectivo.
687. La Segunda Sala precisó que la satisfacción de los requisitos legales para la emisión de los comprobantes fiscales obedece a la necesidad de asegurar la adecuada recaudación en proporción a las distintas capacidades contributivas y las deducciones fiscales, las cuales deben regirse por los principios de veracidad y demostrabilidad razonables, permitiendo hacer deducibles los gastos del contribuyente estrictamente indispensables para su funcionamiento, en aras de evitar simulaciones de aquél con el firme propósito de disminuir ilícitamente su carga impositiva.

¹³⁶ Amparos en revisión 51/2015, 302/2015, 354/2015, 361/2015, resueltos en sesión de 26 de agosto de 2015, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos.

Amparo en revisión 424/2015, resuelto en sesión de 2 de septiembre de 2015, por unanimidad de 4 votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Juan N. Silva Meza.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

688. A partir de las consideraciones que sobre el tópico ha tenido esta Suprema Corte, así como de la naturaleza jurídica de los comprobantes fiscales, los cuales tienen una importancia capital para el sistema de validación de los actos jurídicos con relevancia tributaria, se tiene que éstos derivan de la obligación constitucional prevista en el artículo 31, fracción IV, consistente en contribuir al gasto público.
689. La existencia de los comprobantes fiscales es vital pues constituye el documento que lleva al campo tributario los actos o actividades económicamente relevantes que realizan las personas, y permiten tener registro exacto sobre los ingresos que perciban o las retenciones de contribuciones que efectúen. La emisión de estos documentos constituye una obligación que ampara la existencia y características del acto jurídico, y se convierten en medios de convicción para acreditar con efectos fiscales las operaciones que realizan los contribuyentes, que pueden corresponder a la adquisición de bienes, al disfrute de su uso o goce personal, a la prestación de un servicio o a la retención de contribuciones.
690. Vista su importancia e implicaciones, el principio de veracidad como atributo del comprobante fiscal es fundamental pues sólo a través de esa cualidad puede garantizarse el control de la recaudación. Visto así, el tipo penal es claro en comunicar la prohibición total de crear documentos que no tengan sustento efectivo.
691. Como se describió al inicio de este apartado, la validez de la norma se cuestiona por la carencia de definir que sólo podrán considerarse como ilícitas las conductas de orden doloso (voluntario, dirigidas a la concesión de un fin), sin embargo, bajo el contexto del cumplimiento de las obligaciones fiscales que fue descrito, lo conceptualizado en el tipo necesariamente implica que se tenga esa característica.
692. El acto que se califica como ilícito (expedir, enajenar, comprar o adquirir), no puede ser leído de forma aislada, si en concordancia con el hecho de que los multicitados documentos deberán referirse ineludiblemente a operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, esto es, deberá comprobarse simultáneamente el acto definido en los verbos rectores, pero también que las operaciones de relevancia fiscal se encuentran en alguno de esos supuestos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

693. Tampoco es obstáculo para esta conclusión, el supuesto de “cancelación de comprobantes fiscales”, pues la legislación al respecto dispone un sistema *ad hoc* para esos casos que permite esclarecer lo ocurrido sin que eso implique se vayan a aplicarse las consecuencias penales. En efecto, el Código Fiscal de la Federación en el penúltimo párrafo del artículo 29-A, establece que cuando los contribuyentes cancelen comprobantes fiscales digitales por Internet que amparen ingresos, deberán justificar y soportar documentalmente el motivo de dicha cancelación, misma que podrá ser verificada por las autoridades fiscales en el ejercicio de las facultades establecidas en ese mismo ordenamiento.
694. Con base en lo anterior, se puede afirmar –sin lugar a dudas– que aquellos supuestos de cancelación tienen su propio procedimiento de aclaración, con lo cual en ninguna oportunidad podrá afirmarse ni demostrarse que los documentos están ligados a operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, lo que se traduce en que no habría lugar a la configuración del tipo en comento. No constituye un argumento válido para considerar que la aplicación del tipo penal puede llegar a contener en su caudal a actos culposos, negligentes, o que hayan variado con el paso del tiempo (como lo es la cancelación), pues los componentes descritos (y su correspondiente comprobación) sólo habrá de versar sobre aquellos documentos estrictamente asociados con actos jurídicos falseados.
695. Para concluir lo relativo al dolo, resta decir que de la exposición de motivos respectiva, el legislador centro su labor de configuración estrictamente en la emisión dolosa de comprobantes fiscales falsos. Así se desprende de la iniciativa presentada por el Senador Alejandro García Sepúlveda, una de las que sirvió de base para la formulación del texto definitivo del artículo 113 bis del Código Fiscal de la Federación:

“De acuerdo con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), de 2014 a la fecha, se han generado comprobantes fiscales apócrifos con un valor aproximado de 2 billones de pesos, y es que la factura electrónica o CFDI se ha ocupado por la delincuencia organizada como un comprobante que les ampara servicios o productos irregulares o inexistentes, pero que les generan ingresos.

Para la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON), las Empresas Facturadoras de Operaciones Simuladas (EFO) son

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

aquellas que hacen fraude al emitir facturas apócrifas sobre operaciones, compras o servicios no realizados con el fin de simular aumentos de gastos de operación para pagar menos impuestos. Este organismo ha observado que las empresas que participan en este esquema son mayormente “prestadoras de servicios” y que no comercializan bienes al ser fácilmente rastreables, sino que aprovechan lo intangible de los servicios como ventaja para llevar a cabo la simulación de operaciones para efectos fiscales”.

696. Estas manifestaciones en relación con el tipo de conductas a perseguir, vistas en relación con la norma penal impugnada, permiten advertir el espectro de aplicación de la norma, es decir que únicamente quedan comprendidas las conductas dolosas respecto de la veracidad en la documentación de las operaciones que tienen efectos fiscales, sin que haya margen para el actuar arbitrario de la autoridad ministerial o judicial.
697. Otro elemento que debe considerarse a fin de destacar el carácter intrínsecamente irregular que suponen los actos de “enajenar”, “comprar” o “adquirir” versa sobre la propia calidad de los comprobantes fiscales y las condiciones en que se originan. Esto significa que es ajeno al esquema de comprobación fiscal la transmisión de los referidos documentos a través de su compra o enajenación, pues no se trata de “bienes” destinados a ser objeto de comercio.
698. El comprobante en sí mismo, como documento de convicción, está desligado de las consecuencias de las operaciones a partir de las cuales se generaron (la operación económicamente fiscalmente relevante). De esta forma, su implicación en una compra o venta se traduce presupone la realización de actos irregulares en los términos previstos en la norma en comento, a través de la comprobación de todos los extremos ya referidos.
699. Como se dijo líneas atrás, a partir de la comprensión cabal de la naturaleza y características de los comprobantes fiscales, su “compra” o “enajenación” comunica un contexto de intencionalidad, pues se modifica la mecánica legal a través de la cual es posible contar con un documento de esa especie.
700. En relación con el verbo “adquirir”, cabe subrayar que términos de los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, los comprobantes fiscales no son susceptibles de ser parte de ese tipo de actos, pues quienes hayan solicitado

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

el servicio, comprado un bien o, en general, hayan intervenido en un hecho por el que se genera un tributo o se les haya efectuado alguna retención, tienen la obligación de solicitar el multicitado comprobante, y en su favor debe expedirse tal documento.

701. Dicho de otra forma, queda constituido el medio de convicción en el sistema establecido para ese efecto a favor de quien se expide, pero ello no es equivalente a su “adquisición”, pues en todo caso, se “recibe” el comprobante solicitado, pero no se “adquiere”.
702. Por su parte, el artículo 14 del Código Fiscal de la Federación¹³⁷ define el término “enajenación”, y de ese mismo precepto se advierte que ese concepto

¹³⁷ “**Artículo 14.** Se entiende por enajenación de bienes:

I. Toda transmisión de propiedad, aun en la que el enajenante se reserve el dominio del bien enajenado.

II. Las adjudicaciones, aun cuando se realicen a favor del acreedor.

III. La aportación a una sociedad o asociación.

IV. La que se realiza mediante el arrendamiento financiero.

V. La que se realiza a través del fideicomiso, en los siguientes casos:

a). En el acto en el que el fideicomitente designa o se obliga a designar fideicomisario diverso de él y siempre que no tenga derecho a readquirir del fiduciario los bienes.

b). En el acto en el que el fideicomitente pierda el derecho a readquirir los bienes del fiduciario, si se hubiera reservado tal derecho.

Cuando el fideicomitente reciba certificados de participación por los bienes que afecte en fideicomiso, se considerarán enajenados esos bienes al momento en que el fideicomitente reciba los certificados, salvo que se trate de acciones.

VI. La cesión de los derechos que se tengan sobre los bienes afectos al fideicomiso, en cualquiera de los siguientes momentos:

a). En el acto en el que el fideicomisario designado ceda sus derechos o dé instrucciones al fiduciario para que transmita la propiedad de los bienes a un tercero. En estos casos se considerará que el fideicomisario adquiere los bienes en el acto de su designación y que los enajena en el momento de ceder sus derechos o de dar dichas instrucciones.

b). En el acto en el que el fideicomitente ceda sus derechos si entre éstos se incluye el de que los bienes se transmitan a su favor.

Cuando se emitan certificados de participación por los bienes afectos al fideicomiso y se coloquen entre el gran público inversionista, no se considerarán enajenados dichos bienes al enajenarse esos certificados, salvo que estos les den a sus tenedores derechos de aprovechamiento directo de esos bienes, o se trate de acciones. La enajenación de los certificados de participación se considerará como una enajenación de títulos de crédito que no representan la propiedad de bienes y tendrán las consecuencias fiscales que establecen las Leyes fiscales para la enajenación de tales títulos.

VII. La Transmisión de dominio de un bien tangible o del derecho para adquirirlo que se efectúe a través de enajenación de títulos de crédito o de la cesión de derechos que los representen. Lo dispuesto en esta fracción no es aplicable a las acciones o partes sociales.

VIII. La transmisión de derechos de crédito relacionados a proveeduría de bienes, de servicios o de ambos a través de un contrato de factoraje financiero en el momento de la celebración de dicho contrato, excepto cuando se transmitan a través de factoraje con mandato de cobranza o con cobranza delegada así como en el caso de transmisión de derechos de crédito a cargo de personas físicas, en los que se considerará que existe enajenación hasta el momento en que se cobre los créditos correspondientes.

IX. La que se realice mediante fusión o escisión de sociedades, excepto en los supuestos a que se refiere el artículo 14-B de este Código.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

hace referencia a toda transmisión de la propiedad de un bien; y cuando esto ocurre se produce la acción de “adquirir”, en virtud de la cual el adquirente se reputará como nuevo propietario del bien enajenado. Visto de esa forma, técnicamente la adquisición no es correlativa de la simple expedición del comprobante fiscal, sino de la enajenación, la cual como ya se precisó, implica un acto intencional que se aparta del fin primordial y originario de la expedición del comprobante, que es acreditar la existencia de una operación económica con relevancia fiscal.

703. En ese sentido, los verbos referidos pertenecientes al tipo penal impugnado deben ser interpretados conforme al propio marco normativo que rige la expedición de los comprobantes fiscales. Visto así, contrario a los argumentos de la parte accionante, no podrán denotar acciones lícitas que realizan cotidianamente los contribuyentes para dar cumplimiento a sus obligaciones fiscales.
704. En relación con el verbo “expedir” debe tenerse presente lo que ya se mencionó previamente, en el sentido de que debe leerse en conjunto con el objeto material, esto es, con la comprobación de operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados. De esta forma, sólo en los casos apuntados podrá encausarse la conducta por la vía punitiva, pues la norma cuestionada no contiene elemento alguno que tipifique el descuido o negligencia en la expedición de los comprobantes fiscales.
705. **Presunción de inocencia.** Conforme a las consideraciones anteriores, la formula legislativa impugnada no puede resultar lesiva, tampoco, de este mandato que permea a todo el ordenamiento. Si el contexto de la norma está exclusivamente ligado a operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos

Se entiende que se efectúan enajenaciones a plazo con pago diferido o en parcialidades, cuando se efectúen con clientes que sean público en general, se difiera más del 35% del precio para después del sexto mes y el plazo pactado exceda de doce meses. Se consideran operaciones efectuadas con el público en general cuando por las mismas se expidan los comprobantes fiscales simplificados a que se refiere este Código.

Se considera que la enajenación se efectúa en territorio nacional, entre otros casos, si el bien se encuentra en dicho territorio al efectuarse el envío al adquirente y cuando no habiendo envío, en el país se realiza la entrega material del bien por el enajenante.

Cuando de conformidad con este artículo se entienda que hay enajenación, el adquirente se considerará propietario de los bienes para efectos fiscales”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

simulados, su aplicación no tiene efectos perjudiciales en la situación jurídica general de los contribuyentes.

706. Al emitir la tesis aislada P. VII/2018 (10a.)¹³⁸, este Tribunal Pleno estableció que la presunción de inocencia tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de esas vertientes se manifiesta como “estándar de prueba” o “regla de juicio”, en la medida en que este derecho establece una norma que ordena a los Jueces la absolución de los inculpadados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona; mandato que es aplicable al momento de la valoración de la prueba.
707. La presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio comporta dos normas: la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar.
708. Esta vertiente del argumento principal relativo al principio de legalidad, sugiere que la aplicación de la norma en los procesos penales trascenderá perjudicialmente respecto de aquellas personas que por error u otras cuestiones ajenas a una voluntad dolosa, puedan incurrir en la expedición de los comprobantes fiscales, o bien, que erróneamente la norma asume que todo aquel que emite ese tipo de documentos pretende causar daño a la hacienda pública (lo que se vincula de nueva cuenta con el tópico relativo a *dolo*).
709. Sin embargo, no asiste razón a la parte accionante, pues el tipo no contiene una presunción de culpabilidad que permita justificar una condena cuando la acusación no satisfaga el estándar de prueba exigible en la materia, y que imponga al imputado la carga de probar su inocencia.

¹³⁸ “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONTENIDO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL”. Registro 2018965. [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta, Tomo I, Enero de 2019; página 473; P. VII/2018 (10a.).

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

710. Sobre este punto, íntimamente ligado a lo que ya se ha desagregado en los párrafos que anteceden, cabe destacar que los comprobantes fiscales sólo pueden surtir efectos, como medios de convicción, si su emisión cumple los requisitos de contenido y forma previstos en las propias leyes tributarias. Los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación prevén los requisitos para la expedición de los comprobantes fiscales y conforme al texto vigente de esas disposiciones, los comprobantes deben expedirse mediante documentos electrónicos que requieren su validación y registro en el sistema electrónico del Servicio de Administración Tributaria.
711. Para emitir tales documentos, los contribuyentes deben contar con un certificado de firma electrónica avanzada vigente, y tramitar ante el Servicio de Administración Tributaria el certificado para el uso de los sellos digitales. Los comprobantes deben contener los requisitos establecidos en el artículo 29-A de dicho Código. Asimismo, deberán remitir el comprobante fiscal digital por Internet al Servicio de Administración Tributaria, a través de los mecanismos digitales, para que ese órgano, mediante reglas de carácter general, efectúe la validación de los requisitos establecidos en el artículo 29-A del Código Fiscal, asigne el folio e incorpore el sello digital de ese órgano. El Servicio de Administración Tributaria podrá autorizar a proveedores de certificación de comprobantes fiscales digitales por Internet para que realicen las funciones de validación, asignación de folio e incorporación del sello digital.
712. Una vez que al comprobante fiscal digital por Internet se le incorpore el sello digital del Servicio de Administración Tributaria o, en su caso, el del proveedor de certificación de comprobantes fiscales digitales, los emitentes deberán entregar o poner a disposición de sus clientes el archivo electrónico del comprobante fiscal digital por Internet, a través de los medios electrónicos que disponga el citado órgano desconcentrado mediante reglas de carácter general, y cuando les sea solicitada por el cliente, su representación impresa, la cual únicamente presume la existencia de dicho comprobante fiscal.
713. Asimismo, se prevé que los contribuyentes pueden comprobar la autenticidad de los comprobantes fiscales digitales por Internet que reciban mediante la consulta de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria si el número de folio que ampara el comprobante fiscal digital fue autorizado al

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

emisor y si al momento de la emisión del comprobante fiscal digital, el certificado que ampare el sello digital se encontraba vigente y registrado en dicho órgano desconcentrado.

714. Conforme a este marco normativo, la acción de “expedir” un comprobante fiscal implica un acto intencional que sólo produce efectos cuando se realiza conforme a los requisitos previstos en el Código Fiscal de la Federación, los cuales son una condición necesaria para la existencia de esos comprobantes.
715. A través del conocimiento de estas reglas para la emisión de ese tipo de documentos, se tiene claro que no es posible considerar que la regulación penal que se combate constituye una agresión al principio de presunción de inocencia, pues por un lado existen reglas claras sobre los supuestos y reglas para su emisión (y en su caso para su cancelación), y por otro lado, el tipo penal se encuentra estrictamente vinculado con la demostración de que los actos jurídicos a los que se refiere el documento fueron inexistentes.
716. **Ausencia de resultado material.** En principio, corresponde dejar en claro que la fórmula legal de orden penal que es parte de la regulación fiscal–punitiva **no es novedosa**. A través de reforma publicada el nueve de diciembre de dos mil trece al Código Fiscal de la Federación se adicionó la fracción III del artículo 113 (que a esa fecha se encontraba derogada y cuya historia legislativa ya había versado sobre actos ligados a la autenticidad de operaciones fiscales relevantes), que ahora constituye el primer párrafo del artículo 113 Bis que aquí se impugna.
717. La redacción original de esta fórmula (es decir, la que data del nueve de diciembre de dos mil trece), fue emitida en términos casi idénticos¹³⁹ en comparación con la actual regulación (ahora se agregó “*al que por sí o por interpósita persona*” y un verbo rector “comprar”). Posteriormente, una reforma previa a la que propició esta acción de inconstitucionalidad, la publicada el dieciséis de mayo de dos mil diecinueve, transitó a una redacción que prescindió de algunos elementos para establecer que la conducta ilícita

¹³⁹ “**Artículo 113.** Se impondrá sanción de tres meses a seis años de prisión, al que:

...

III. Expida, adquiera o enajene comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

consistía meramente en *“adquirir comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados”*.

718. Estos antecedentes ponen de relieve que ha sido un interés primordial del legislador inhibir el tipo de conductas que indirectamente contribuyen a engañar a la hacienda pública tratando de crear formalmente la existencia de actos jurídicos fiscalmente relevantes, pero que no guardan correspondencia con operaciones reales.
719. De tal manera que, es cierto que a través de esta regulación penal no constituye condición para su actualización el causar un perjuicio patrimonial concreto asociado a un monto de la hacienda pública (como en los casos de defraudación fiscal y contrabando, por ejemplo); sin embargo, ateniendo a los fines de la norma, sí es de relevancia penal sancionar las conductas que indirectamente contribuyen a generar un esquema que contraviene el esquema constitucional y legal en materia fiscal.
720. Es incuestionable que **la expedición de comprobantes fiscales que respaldan actos simulados implica la producción de medios de convicción aparentes que no sólo lesiona la recaudación, sino que afecta la seguridad en la documentación de las operaciones dentro del sistema de control establecido por la autoridad hacendaria**. Como se dijo, el tipo penal no considera para la configuración de la conducta ilícita la lesión patrimonial al fisco, pero eso es innecesario porque **la expedición para amparar actos jurídicos inexistentes es en sí mismo un acto de gran relevancia que, además, sólo puede tener por efecto indirecto lesionar la hacienda pública**, pues con ningún otro fin puede llevarse a cabo un acto de tal naturaleza.
721. En ese sentido, es erróneo el concepto de invalidez porque **la norma penal sí protege indirectamente la recaudación fiscal de manera preventiva respecto a una eventual lesión material al pago del tributo, y también busca garantizar la seguridad en la generación de los medios de convicción para demostrar las operaciones con efectos fiscales**, los cuales deben ser emitidos por los propios contribuyentes de manera cotidiana.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

B. Análisis del tipo penal desde la perspectiva del principio de proporcionalidad penal.

722. En relación con esta misma norma, primer párrafo del artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, se plantea que la pena ahí establecida resulta desproporcionada si se le compara con las penalidades de los demás delitos previstos en tal ordenamiento, lo que redundaría en un uso excesivo del poder punitivo el cual debe caracterizarse por ser de *mínima intervención*. Asimismo, se argumenta que en aquellos ilícitos fiscales en los cuales se brinda una protección directa a contribuciones no entregadas a la hacienda pública, como es el caso de la defraudación fiscal y el contrabando, la pena de prisión más alta que se prevé es 9 años, mientras que la media para otros delitos oscila entre los 3 y 6 años.
723. Es **infundado** tal argumento.
724. Este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019¹⁴⁰, así como la acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017¹⁴¹, ha reconocido que el *quantum* de una pena, establecida en una disposición de naturaleza penal, atañe a un aspecto relacionado a la política criminal que adopten los órganos legislativos¹⁴² y para la cual gozan de una libertad de configuración.

¹⁴⁰ Acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, resuelta el 8 de marzo de 2021, por mayoría de 7 votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, consistente en reconocer la validez del artículo 196 del Código Penal para el Estado de Tabasco, por no vulnerar el principio de proporcionalidad, analizado en el considerando noveno de dicha sentencia. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Piña Hernández votaron en contra.

¹⁴¹ Acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, resuelta el 2 de junio de 2020, el punto aludido se aprobó por mayoría de 7 votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, consistente en reconocer la validez del artículo 107, fracción VII, párrafo segundo, en su porción normativa “En el caso de la Fracción VII, se aplicará al responsable de 40 a 60 años de prisión”, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante el Decreto Número 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 21 de agosto de 2017. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.

¹⁴² Aunque en ambos precedentes se analizaron disposiciones emitidas por los Poderes Legislativos de dos entidades federativas, se estima que estas consideraciones también resultan aplicables para el Congreso de la Unión.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

725. En ese sentido, se consideró que el sistema de penas previsto en los códigos penales atiende a la importancia del bien jurídico protegido, la intensidad del ataque, la calidad de sujetos involucrados y el grado de responsabilidad subjetiva del agente, aunque también admite la ponderación de las razones de oportunidad condicionada por la política criminal del legislador¹⁴³.
726. Por lo que se reconoció, como ya se ha señalado también en esta sentencia, que el legislador penal está facultado para emitir leyes que inciden en los derechos humanos de los gobernados estableciendo penas para salvaguardar diversos bienes —también constitucionales— que la sociedad considera valiosos.
727. No obstante, se señaló que esas facultades del legislador no son ilimitadas, pues la legislación penal no está exenta de control constitucional¹⁴⁴, ya que de

¹⁴³ Tesis de la Primera Sala, de rubro y texto: **“HOMICIDIO CALIFICADO. LOS ARTÍCULOS 128 Y 138 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, QUE DETERMINAN LA APLICACIÓN DE UNA SANCIÓN AGRAVADA EN COMPARACIÓN CON LA PREVISTA PARA EL DELITO SIMPLE, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** La previsión normativa para sancionar el delito de homicidio agravado no comprende una doble calificación o sanción de la conducta, sino la previsión de acciones concretas y la gradualidad del reproche en torno a las circunstancias que confluyen en su realización. Así, la sanción de 8 a 20 años de prisión prevista en el artículo 123 del Código Penal para el Distrito Federal, es aplicable únicamente a la acción de homicidio doloso neutro o simple intencional. En cambio, cuando concurre alguna circunstancia a las que se refiere el precepto 138, que agrava el reproche de la conducta, entonces la pena aplicable será de 20 a 50 años de prisión, en términos del numeral 128, pues ello obedece al incremento gradual en un marco de proporcionalidad de la sanción. La racionalidad jurídica que hay detrás de esta decisión legislativa es establecer una diferenciación al momento de sancionar una conducta de acuerdo a la actualización de las hipótesis o circunstancias que le imprimen gravedad, como sucede cuando se priva de la vida a una persona mediante ventaja, traición, alevosía o por retribución, entre otras. Por tanto, los artículos 128 y 138 del Código Penal para el Distrito Federal, al prever una sanción más severa que la aplicable al delito simple, por actualizarse alguna de las hipótesis o circunstancias que el segundo de los numerales señala, no violan el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impone la correlación con la gravedad del delito que se sanciona y la intensidad de afectación al bien jurídico”. **Registro 2001924.** [T.A.]; 10a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta, Tomo 2, Octubre de 2012, página 1204; 1a. CCXXXVI/2012.

¹⁴⁴ El criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia de rubro: **“GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.** De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

conformidad con el principio de legalidad, el legislador penal debe actuar de forma medida y no excesiva al momento de regular las relaciones en ese ámbito, porque su posición como poder constituido dentro del Estado constitucional le impide actuar de forma arbitraria y en exceso de poder.

728. Lo anterior, porque el legislador en materia penal tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal; es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo a las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes penales, debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano¹⁴⁵.
729. Por esa razón, se indicó que el juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, así como proporción entre la cuantía de la pena y la lesión al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía

governados”. **Registro 170740.** [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 8; P./J. 130/2007.

¹⁴⁵Jurisprudencia de la Primera Sala, cuyo rubro y texto establecen: “**PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY.** El legislador al crear las penas y el sistema para la imposición de las mismas, no cuenta con libertad absoluta para su establecimiento en la ley, sino que debe atender a diversos principios como lo es el de la proporcionalidad entre delito y pena, ya que de ello dependerá si su aplicación es no humanitaria, infamante, cruel o excesiva, o por el contrario, es acorde a los postulados constitucionales. La proporción entre delito y pena, en el caso del Poder Legislativo, es el de hacer depender la gravedad de la pena en forma abstracta, lo cual se encuentra relacionado con la naturaleza del delito cometido, el bien jurídico protegido y el daño que se causa al mismo. Esto permite advertir la importancia que tiene el que el Poder Legislativo justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas, para cuando una persona despliega una conducta considerada como delito. Lo anterior, permitirá que en un problema de constitucionalidad de leyes, se atienda a las razones expuestas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Así, lo relatado adquiere relevancia si se toma en consideración que al corresponderle al legislador señalar expresamente las razones de mérito, el órgano de control constitucional contará con otro elemento valioso cuyo análisis le permitirá llevar a cabo la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos impugnados”. **Registro 163067.** [J]; 9a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, página 340; 1a./J. 114/2010.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.

730. Por consiguiente, al formular la cuantía de las penas, el legislador debe atender a diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad, previsto en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴⁶, el cual contiene el principio de proporcionalidad de penas, cuya aplicación cobra especial interés en la materia penal —pero que ha sido aplicado extensivamente a otros campos del orden jurídico que por su naturaleza, conllevan también el ejercicio del *ius puniendi*—.
731. De acuerdo con el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, lo cual constituye el derecho que en la doctrina penal se denomina la concepción estricta del principio de proporcionalidad en materia penal. El contenido de este derecho consiste en la exigencia de una adecuación entre la gravedad de la pena y la gravedad del delito.
732. Ahora bien, es importante considerar que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido, de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes¹⁴⁷.

¹⁴⁶ “**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.
(...)”

¹⁴⁷ Jurisprudencia emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro y texto: “**PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** De la interpretación del citado precepto constitucional 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 manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes. Así, el legislador debe atender a tal principio de proporcionalidad al establecer en la ley tanto las penas como el sistema para su imposición, y si bien es cierto que decide 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 General de la República; de ahí que su actuación esté sujeta al escrutinio del órgano de control constitucional —la legislación penal no está constitucionalmente exenta—, pues la decisión que se emita al respecto habrá de depender del respeto irrestricto al indicado principio

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

733. La gravedad de la conducta incriminada como la cuantía de la pena no sólo está determinada por el bien jurídico tutelado, la afectación a éste o el grado de responsabilidad subjetiva del agente, sino también por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena. Razón por la cual es conveniente que el legislador exprese las razones que lo llevan a determinar una pena para un delito como un elemento especialmente relevante para evaluar la constitucionalidad de una intervención penal¹⁴⁸.
734. El legislador cumple con ese mandato, al establecer en la ley penal la clase y la cuantía de la sanción atendiendo a los factores previamente enunciados, debe proporcionar un marco penal abstracto que permita al juzgador individualizar la pena, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, tales como: la lesión o puesta en peligro del bien, la intervención del agente para causar la lesión o crear el riesgo, así como otros factores sociales o individuales que sirvan para establecer la menor exigibilidad de la conducta.
735. De ahí que para justificar constitucionalmente el artículo impugnado debe atenderse a las razones que tuvo el legislador local para establecer el incremento de una pena.
736. En este caso, es oportuno conocer los argumentos considerados por el legislador para determinar un aumento en la penalidad del delito establecido en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación¹⁴⁹:

“Si bien el Congreso de la Unión aprobó el pasado 08 de abril reformas al Código Fiscal de la Federación para castigar con penas de tres a seis años de prisión a quien expida o enajene comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes,

constitucional”. **Registro 160280.** [J]; 10a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta, Tomo 1, Febrero de 2012, página 503; 1a./J. 3/2012 (9a).

¹⁴⁸ Jurisprudencia de la Primera Sala, de rubro: **“PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY”.** **Registro 163067.** [J]; 9a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, página 340; 1a./J. 114/2010.

¹⁴⁹ 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, el 18 de junio de 2019.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

falsas o actos jurídicos simulados, para desincentivar la comisión del delito y fortalecer los mecanismos de vigilancia y control en función de erradicar la corrupción en la prestación de servicios o adquisición con el aumento de las penas, el problema persistirá hasta eliminar la posibilidad de que se considere en una sentencia como delito “no grave (...)

En ningún caso hay algún encarcelado por el delito de compra-venta de facturas, cuando se trata de un boquete al erario tan grave que comprende una amplia red de vendedores y compradores de facturas, cuyas operaciones también son objetas de lavado de dinero.

El Estudio “Evasión del impuesto al valor agregado y del impuesto sobre la renta” realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del SAT en conjunto con la Universidad de las Américas Puebla y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey de 2017, dio a conocer la erosión a la recaudación fiscal por la simulación de operaciones para efectos fiscales, a través del mecanismo llamado comúnmente como “compra-venta de facturas”.

De acuerdo con el estudio Evasión Global de Impuestos 2017, la tasa de evasión fiscal en México representó el 2.6% del PIB en el 2016, lo que significó que el gobierno no recaudó alrededor de 510,000 millones de pesos, destacando que el Impuesto Sobre la Renta (ISR) fue el gravamen que presentó los mayores niveles de evasión fiscal con un monto de 296 mil millones de pesos”.

737. Como se advierte, la respuesta penal de mayor intensidad en que se traduce el incremento en el *quantum* de la pena, obedece una alta lesión a las finanzas públicas, de manera que se volvió prioritario reforzar el mensaje estatal para inhibir la comisión de este tipo de conductas.
738. Este Tribunal Pleno considera que tanto de las anteriores consideraciones así como del análisis de los trabajos legislativos que dieron origen al decreto impugnado ya reseñados a lo largo de esta sentencia, es posible advertir que el legislador federal se propuso sancionar con mayor severidad el delito de expedición, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, lo cual no es desproporcionado como parte del reforzamiento de la política tributaria y la necesidad pública de optimizar los mecanismos de recaudación, tanto

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

aquellos que operan de manera directa como aquellos que lo hacen de manera indirecta como el presente.

739. En tal contexto, no se considera violatorio del marco constitucional que la política criminal en las últimas reformas se conduzca manifestando un rechazo total a este tipo de conductas que proliferaron aun frente a su consideración legal como delitos, pues se refieren a un aspecto sumamente sensible de la política fiscal el hecho de simular la celebración de actos para lesionar los montos que debe recibir o devolver la hacienda pública.
740. Por lo anterior, **es factible estimar que la penalidad de la norma cuestionada es congruente con el postulado del artículo 22 constitucional que estatuye que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico tutelado.**
741. En efecto, de acuerdo con el proceso de creación de la norma impugnada, se aprecia que el legislador buscó una protección de los ingresos públicos del país, adoptando una política criminal y ciertas medidas de naturaleza penal, que resultan acordes a las amenazas y afectaciones que generan al Estado.
742. Lo anterior, pues es legítimo desde el punto de vista constitucional que esa política tenga como objetivo disminuir la incidencia delictiva a partir, entre otras medidas, del aumento de las penas. Así, el incremento en la comisión de ciertos delitos y los efectos perjudiciales que generan en la hacienda pública del país, justifican la decisión del legislador de generar un aumento de las penas para este delito en específico.
743. Esto significa que tanto la gravedad de la conducta incriminada como la cuantía de la pena no sólo están determinadas por el bien jurídico tutelado, la afectación a éste o el grado de responsabilidad subjetiva del agente, sino también por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Al respecto, este Alto Tribunal ha puesto de manifiesto la conveniencia de que el legislador exprese las razones que lo llevan a determinar una pena para un delito como un elemento especialmente relevante para evaluar la constitucionalidad de una intervención penal. En este sentido, véase la tesis jurisprudencial de rubro: **“PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

744. No es desproporcional el reproche penal en los términos contenidos en la norma (2 a 9 años de prisión) si se considera que esa posibilidad de sanción constituye el principal mecanismo para disuadir a las personas de no cometer este tipo de conductas, considerando que los antecedentes indican que la advertencia de que tales actos constituyen delito no ha sido suficiente para inhibir su comisión.
745. De la mano de esta razón, resulta indispensable considerar el resto de decisiones que se han tomado en esta sentencia y su impacto en tópicos como el de proporcionalidad que ahora nos ocupa. El motor del Decreto de reformas impugnado en esta acción de inconstitucionalidad fue la transformación del sistema penal relativo a la asignatura fiscal con el objetivo de contar con múltiples instrumentos para impedir la comisión de ciertas conductas, pero también tuvo como finalidad endurecer en extremo sus formas de persecución y procesamiento; no obstante, por virtud del ejercicio de control constitucional que ha sido efectuado, se han invalidado las herramientas que contextualmente se habían fijado en ley, concretamente: *la posibilidad de dictar prisión preventiva automática; de investigar y conducir el proceso conforme al régimen extraordinario de delincuencia y; el acceso a acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso.*
746. Con esa reflexión como pilar de este segundo argumento en favor de que la norma no es desproporcional (recuérdese que el primero es que existe un correcto balance entre lo que se protege y como se reguló este método de salvaguarda), debe subrayarse que el sistema penal en el cual queda inmerso el tipo penal no es de un nivel de redunde en un uso excesivo del poder público, si no sólo de aquel que se corresponde con el marco constitucional referido.
747. Ahora bien, a esa robusta argumentación, se suma una razón adicional que exclusivamente versa sobre el margen mínimo y máximo definido por el legislador, esto es el parámetro de 2 a 9 años como pena prisión. En primer lugar debe expresarse que la revisión de la proporcionalidad de las penas no debe hacerse mirando únicamente el límite superior, pues con ello se sesga la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

mirada y se brinda una connotación de uso excesivo del derecho penal que es incorrecta pues es producto de una revisión parcial.

748. Para efecto de considerar el *quantum* efectivo de la norma debe estimarse el punición promedio que se obtiene de considerar los límites mínimo y máximo, pues a partir de esa visión se determinará la pena a imponer en un caso concreto (a partir del grado de culpabilidad que el juzgador determine conforme a los rasgos concretos de cada caso). Para este caso concreto la pena se ubica en una media aritmética de 5.5 años, con lo cual no puede ser considerada como desproporcional, ya que se corresponde con el sistema de punición racional propio de los ilícitos contenidos en el Código Fiscal de la Federación.
749. A partir de la relevancia de prohibir esta conducta y reforzar el mensaje sobre su nociva notoriedad, cabe destacar que tanto para supuestos de Contrabando, Contrabando Equiparado y un supuesto de Defraudación Fiscal se prevé un rango de punición aún más alto que el recién descrito: 3 a 9 años de prisión (6 años como punto medio aritmético), tal y como se puede corroborar de la revisión de los artículos 104 (fracciones II y III) y 108 (fracción III), respectivamente.
750. Y esto es particularmente relevante, si se considera que en esos tipos se consideran tanto lesiones patrimoniales concretas al erario público, como prohibiciones en abstracto (como la de ingresar al país objetos proscritos por el Ejecutivo Federal), es decir como en el caso de la conducta cuyo análisis nos ocupa. De manera que, desde ningún extremo, puede considerarse que el juzgador hizo un uso del derecho penal de forma desproporcionada en el acto de definir los rangos de sanción.
751. De este modo, teniendo en cuenta tales elementos que califican el uso correcto de la potestad para normar la política criminal y establecer medidas punitivas para la finalidad que se pretende obtener, acorde con el bien jurídico tutelado, el legislador reconoció la penalidad que consideró idónea y estableció un parámetro que permite al juez imponerla según las peculiaridades del caso.
752. Aunado a lo anterior, tampoco se advierte que las normas impugnadas sean contrarias al principio de *ultima ratio* del Derecho Penal, conforme al cual se ha

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

sostenido que la imposición de las penas debe ser la última medida deseable para preservar los bienes jurídicamente protegidos¹⁵¹

753. Conforme al principio de mínima intervención penal o *ultima ratio*, el legislador goza de libertad configurativa para determinar las conductas que deben ser sancionadas penalmente, encontrando sus límites en los principios del Derecho Penal, como lo es el de mínima intervención.
754. Este principio obliga al legislador a dosificar la intensidad de la intervención punitiva y utilizar medios alternativos, esto es, utilizar el Derecho Penal en la medida estrictamente necesaria y para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.
755. En este caso, se considera que está justificada la intervención del Derecho Penal para castigar e inhibir las conductas lesivas en contra de la Hacienda Pública, tales como la expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.
756. Contrario a lo expuesto por la parte accionante, este delito no se traslapa con el diverso delito de defraudación fiscal y su equiparado (contemplados en los artículos 108 y 109 del Código Fiscal de la Federación). Se trata de tipos penales que regulan conductas distintas, de manera que, como se determinó previamente, el legislador federal actuó dentro de sus atribuciones para dirigir la

¹⁵¹ Acción de inconstitucionalidad 11/2013, resuelta en sesión de 7 de julio de 2014, por unanimidad de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos -con salvedades-, Franco González Salas -con salvedades-, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Silva Meza (presidente).

Acción de inconstitucionalidad 51/2018, resuelta en sesión de 22 de agosto de 2019, mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). Los Ministros Piña Hernández y Pérez Dayán votaron parcialmente en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Acción de inconstitucionalidad 149/2017, resuelta en sesión de 10 de octubre de 2019, unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente), Piña Hernández apartándose de consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente) en contra de las consideraciones.

Acción de inconstitucionalidad 111/2016, resuelta en sesión de 14 de noviembre de 2019, unanimidad de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por consideraciones distintas, Esquivel Mossa, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Aguilar Morales por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente) por consideraciones distintas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

política criminal en materia fiscal y, sancionar penalmente, las conductas relacionadas con el uso de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o simuladas.

757. En el caso de los delitos de defraudación fiscal y su equiparada, los artículos 108 y 109 del Código Fiscal de la Federación sancionan el daño al fisco, mientras que el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación sanciona otro tipo de conductas, consistentes en la expedición, enajenación, comercialización o adquisición de comprobantes fiscales o facturas falsas o que amparen actos jurídicos simulados.
758. Se trata, pues, de conductas distintas que buscan dar respuesta a problemas fácticos diferentes, de manera que no existe un solapamiento en la potestad punitiva del Estado.
759. Por lo antes expuesto, **resultan infundados** los conceptos de invalidez de las accionantes y en consecuencia **debe reconocerse la validez del párrafo primero, del artículo 113 Bis, del Código Fiscal de la Federación.**

760. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación.]

VII. EFECTOS

761. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
762. **VII.1. Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez** de los siguientes preceptos:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

- a. **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; y
- b. **Artículo 2º, párrafo primero, fracciones VIII, VIII Bis y VIII Ter**, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

763. Para efectos de precisión, a continuación se transcriben las normas cuya invalidez se ha decretado:

“Artículo 167. Causas de procedencia

(...)

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

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

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

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

(...)”.

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

(...)

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

“Artículo 2.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

(...)

~~**VIII.** Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 del Código Fiscal de la Federación;~~

~~**VIII Bis.** Defraudación fiscal, previsto en el artículo 108, y los supuestos de defraudación fiscal equiparada, previstos en los artículos 109, fracciones I y IV, ambos del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando el monto de lo defraudado supere 3 veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación;~~

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

(...)”.

[Las porciones tachadas son las que se han declarado inválidas por extensión].

764. **VII.2. Extensión de efectos de invalidez.** En términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria, la declaratoria de invalidez debe **extenderse** a las normas del Código Nacional de Procedimientos Penales que, adicionalmente a las declaradas inválidas en forma directa en el punto inmediato anterior, presentan una dependencia respecto a las normas ahora inválidas.

765. Por ese motivo, la invalidez decretada debe extenderse para expulsar, también, las siguientes normas:

- a. El **artículo 187, párrafo segundo, última parte**, del Código Nacional de Procedimientos Penales, en la porción que refiere: “*Tampoco serán procedentes los acuerdos reparatorios para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código*”, pues esta norma señala que no podrá llevarse un acuerdo reparatorio en los casos de los delitos a los que se alude en el artículo 167, párrafo séptimo, del Código procesal penal, que ya fue invalidado en forma directa en el apartado VI.2 de esta sentencia; de ahí que existe dependencia normativa entre esta porción y lo declarado inconstitucional en páginas previas.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019
Y SU ACUMULADA 136/2019**

- b. El **artículo 192, párrafo tercero**, del Código Nacional de Procedimientos Penales, en la porción *“La suspensión condicional será improcedente para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código”*, pues al igual que en el inciso anterior, esta norma es dependiente del precepto que fue declarado inconstitucional en el apartado VI.2 de esta resolución.

766. Para efectos de precisión, a continuación se transcriben las normas cuya invalidez se ha decretado por extensión de efectos:

“Artículo 187. Control sobre los acuerdos reparatorios

Procederán los acuerdos reparatorios únicamente en los casos siguientes:

(...)

III. (...).

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

(...)”.

“Artículo 192. Procedencia

(...)

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

[Las porciones tachadas son las que se han declarado inválidas por extensión].

767. **VII.3. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez de las normas antes señaladas, surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso de la Unión.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

768. **VII.4. Efectos retroactivos.** Específicamente por lo que hace a la declaración de invalidez del artículo 2º, párrafo primero, fracciones VIII, VIII Bis y VIII Ter, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, es importante precisar que se trata de un sistema normativo que tiene como finalidad contemplar que los delitos de contrabando y su equiparable, defraudación fiscal y su equiparable, así como los relacionados con la expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o simuladas, en determinadas modalidades y cuantías, constituyan un tipo penal autónomo de “*delincuencia organizada*”.
769. En este sentido, al tratarse de la invalidez de un tipo penal autónomo, lo conducente es declarar que **la invalidez y expulsión de las normas referidas, surtirá efectos retroactivos al uno de enero de dos mil veinte**, fecha en que entró en vigor el decreto por el que se adicionaron las fracciones VIII, VIII Bis y VIII Ter, al párrafo primero, del artículo 2º, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, conforme a lo dispuesto en el artículo transitorio primero del Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil diecinueve¹⁵².
770. **VII.5. Otros efectos.** En virtud de la invalidez de los artículos 167, párrafo séptimo, 187, párrafo segundo, última parte y 192, párrafo tercero, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, que contemplaban la prisión preventiva oficiosa para ciertos delitos fiscales, es necesario hacer las siguientes precisiones a fin de dar certeza jurídica sobre la forma en la que deberá ser instrumentada la prisión preventiva conforme a lo dictado en esta sentencia:
771. Esta decisión **no implica, por supuesto, la desaparición de la prisión preventiva ni la liberación inmediata de las personas que actualmente están en prisión preventiva oficiosa** con fundamento en las normas que han sido declaradas inconstitucionales.
772. Por el contrario, tal como se precisó en el parámetro de validez de esta decisión, existen dos modalidades de la prisión preventiva: por una parte, la prisión preventiva justificada a instancia del Ministerio Público y, por la otra, la prisión

¹⁵² “**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el día 1o. de enero de 2020”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

preventiva oficiosa que opera a instancia del juez de control que abre el debate entre las partes para determinar si es necesaria la imposición de la prisión preventiva.

773. De este modo, el hecho de que ahora se declare la invalidez de las normas que contemplan la prisión preventiva oficiosa para los delitos fiscales, lo único que implica es que a juicio de este Alto Tribunal, estos ilícitos fiscales no constituyen un atentado grave contra la seguridad de la Nación, de manera tal que no se justifica la imperiosa necesidad de que sea el juez de control quien incite al debate y análisis de esta medida cautelar.
774. Entonces, lo que esta declaratoria de invalidez implica es que debe ser el Ministerio Público el que está facultado para solicitar, en cualquier momento del proceso penal, la imposición de medidas cautelares —entre ellas la prisión preventiva justificada— cuando considere y demuestre ante el juez de control, que la prisión preventiva está justificada en la posible sustracción del imputado a la justicia penal, o bien, en los posibles riesgos al proceso penal o a las partes.
775. Lo anterior puede tener impacto en los casos en que el juez de control hubiera dictado la medida de prisión preventiva oficiosa en contra de una persona, por haber sido imputada por la presunta comisión de estos delitos fiscales, ahora invalidados.
776. En estos casos, como ya se refirió previamente, la decisión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no implica que se deba ordenar en forma inmediata o automática la libertad de los imputados.
777. Por el contrario, dado que no se trata de normas que contienen tipos penales, sino que se trata de normas propias del procedimiento penal (medidas cautelares), la declaratoria de invalidez no tiene efectos retroactivos automáticos, por lo que los imputados o su defensa —bajo su libre responsabilidad y en estricto respeto a su estrategia de defensa— deberán decidir, en caso de estimar que una medida de prisión preventiva no fue debidamente justificada, acudir al mecanismo de revisión y, en su caso, a los medios de impugnación ordinarios y extraordinarios que consideren procedentes a fin de solicitar la revisión de las medidas cautelares.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

778. Por ejemplo, de conformidad con el artículo 161 del Código Nacional de Procedimientos Penales¹⁵³, las partes podrán solicitar al órgano jurisdiccional la revocación, sustitución o modificación de la prisión preventiva. En estos casos, el juez de control, atendiendo a la solicitud de alguna de las partes, deberá citar a las partes a una audiencia, con el fin de abrir el debate sobre la subsistencia de las condiciones o circunstancias que se tomaron en cuenta para imponer la medida y la necesidad, en su caso de mantenerla, todo lo cual deberá culminar con una resolución que defina si la prisión preventiva deberá mantenerse, revocarse o modificarse.
779. En esta audiencia de revisión, las partes podrán invocar datos u ofrecer medios de prueba para que se imponga, confirme, modifique o revoque la medida cautelar, de conformidad con el artículo 163 del Código procedimental penal¹⁵⁴.
780. De este modo, al tratarse de una audiencia en la que se revisará la procedencia de mantener o no la prisión preventiva, el juez de control deberá asegurar que **se abra el debate a las partes**, dando participación al Ministerio Público y a la defensa para que aporten pruebas y rindan alegatos.
781. Una vez escuchadas a las partes, el juez de control deberá decidir de manera fundada y motivada sobre la pertinencia de mantener la medida cautelar de prisión preventiva, para lo cual deberá ponderar si los nuevos elementos existentes permiten justificar que se mantienen los siguientes supuestos:
782. — Que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio;
783. — El riesgo de obstaculizar el desarrollo de la investigación;
784. — La protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad;

¹⁵³ “**Artículo 161.** Revisión de la medida

Cuando hayan variado de manera objetiva las condiciones que justificaron la imposición de una medida cautelar, las partes podrán solicitar al Órgano jurisdiccional, la revocación, sustitución o modificación de la misma, para lo cual el Órgano jurisdiccional citará a todos los intervinientes a una audiencia con el fin de abrir debate sobre la subsistencia de las condiciones o circunstancias que se tomaron en cuenta para imponer la medida y la necesidad, en su caso, de mantenerla y resolver en consecuencia”.

¹⁵⁴ “**Artículo 163.** Medios de prueba para la imposición y revisión de la medida

Las partes pueden invocar datos u ofrecer medios de prueba para que se imponga, confirme, modifique o revoque, según el caso, la medida cautelar”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

785. — Que el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso;
786. — La proporcionalidad de la medida; y
787. — Que sea la medida menos lesiva para el imputado.
788. Además, esta resolución pudiera ser combatida en la vía ordinaria o extraordinaria que las partes llegaran a estimar procedente y conveniente a su estrategia legal.
789. **Notificaciones:** Para el eficaz cumplimiento del fallo, también deberá notificársele a las Cámaras del Congreso de la Unión, al Titular de la Fiscalía General de la República, a las Fiscalías Generales de las entidades federativas y a los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas del País.
790. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación.]

VIII. DECISIÓN

791. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es **procedente y parcialmente fundada** la acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** del procedimiento legislativo por el que se emitió el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil diecinueve.

TERCERO. Se reconoce la **validez** del párrafo primero, del artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019

CUARTO. Se declara la **invalidez** de los artículos 167, párrafo séptimo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, así como 2º, párrafo primero, fracciones VIII, VIII Bis y VIII Ter, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión, de conformidad con los términos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria, en el entendido de que únicamente la invalidez de este último precepto de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada tendrá efectos retroactivos al uno de enero de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el decreto por el que fue adicionado.

QUINTO. Se declara la **invalidez por extensión**, de los artículos 187, párrafo segundo, en la porción *“Tampoco serán procedentes los acuerdos reparatorios para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código”*, y 192, párrafo tercero, en la porción *“La suspensión condicional será improcedente para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código”*, todas del Código Nacional de Procedimientos Penales, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión y en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.

SEXTO: Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.