

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 <b>competente</b> para conocer del presente asunto.	16
II.	OPORTUNIDAD	Las demandas fueron presentadas <b>oportunamente</b> .	16
III.	LEGITIMACIÓN	Las demandas fueron presentadas por partes <b>legitimadas</b> .	17
IV.	CAUSAS IMPROCEDENCIA DE Y SOBRESEIMIENTO	Se <b>desestima</b> 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 oficiosa	Se <u>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, previa inaplicación del artículo 19, párrafo segundo, última parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</u> , por establecer la procedencia de la prisión preventiva en forma oficiosa, absoluta, desproporcionada y automática, en contravención de los principios constitucionales que rigen la prisión preventiva, la presunción de inocencia y el principio de proporcionalidad.	52
	VI.3. Inconstitucionalidad de la inclusión de delitos fiscales en el régimen de delincuencia organizada.	Se <u>declara la invalidez</u> 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	114

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

		encuentra sustento en la propia lógica constitucional de la asignatura.	
	<b>VI.4. Análisis del tipo penal relativo a la emisión de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.</b>	<b>Se reconoce la validez</b> 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.	<b>157</b>
<b>VII.</b>	<b>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</b>	Se precisan las disposiciones invalidadas.	<b>180</b>
	<b>Extensión de efectos</b>	Todas las porciones del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales que establecen o regulan la prisión preventiva oficiosa.  Artículos 187, párrafo segundo, última parte, y 192, párrafo tercero, en las porciones normativas que se indican, del Código Nacional de Procedimientos Penales.	<b>181</b>
	<b>Otros efectos</b>	Corresponde a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento.	<b>184</b>
	<b>Fecha en que surte efectos</b>	La declaratoria de invalidez <b>surtirá sus efectos</b> a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.	<b>185</b>
	<b>Notificaciones</b>	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	<b>185</b>

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

VII.	DECISIÓN	<p><b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y parcialmente fundada</b> la acción de inconstitucionalidad.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se reconoce la <b>validez</b> 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.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se reconoce la <b>validez</b> del párrafo primero, del artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación.</p> <p><b>CUARTO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> 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 considerando apartado VII de esta ejecutoria.</p> <p><b>QUINTO.</b> Se declara la <b>invalidez por extensión</b>, de los artículos 167 del Código Nacional de Procedimientos</p>	185
------	----------	---	-----

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

		<p>Penales, exclusivamente en los párrafos y porciones que establecen los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa; así como 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.</p> <p><b>SEXTO:</b> Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	
--	--	--	--

**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**

1. **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.

2. 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 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.
3. **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 procesa 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 problemas 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.

4. **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.
5. 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.
6. 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.

7. **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.**

8. 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.
9. 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.
10. 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 causa 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 y debido proceso y 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.**

- 11. 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**

12. **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 querella por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
13. 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.

14. **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.
15. **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 retornado al Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración de un nuevo proyecto.

### **I. COMPETENCIA**

16. 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.
17. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos en votación económica.

### **II. OPORTUNIDAD**

18. 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.
19. 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.

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

### III. LEGITIMACIÓN

23. Las acciones fueron **promovidas por partes legitimadas**.
24. De conformidad con lo previsto en el artículo 105, fracción II, incisos g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>, 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.
25. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>2</sup>, establecen que las partes deben

---

<sup>1</sup> “**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;

(...).”

<sup>2</sup> “**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.

26. 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 diecinueve<sup>3</sup>.
27. 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 Humanos<sup>4</sup> y 18 de su Reglamento Interno<sup>5</sup>; 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 Humanos<sup>6</sup>.
28. 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.

---

<sup>3</sup> Foja 83 del expediente.

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

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

<sup>5</sup> **“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”.

<sup>6</sup> **“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

29. 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.
30. 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 Materia<sup>7</sup>, 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.
31. 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.
32. 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,

---

<sup>7</sup> “**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.

33. 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.
34. Por otra parte, del artículo 56 de la Constitución General<sup>8</sup>, 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

---

<sup>8</sup> “**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.

35. 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.
36. **Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.**

### IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

37. 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.
38. 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.
39. 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.
40. Resultan **infundadas** las causas de improcedencia. Por una parte, si bien el artículo 105, fracción II, incisos b) y g), constitucional<sup>9</sup> alude que podrán

---

<sup>9</sup> “**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.

41. 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 constitucional<sup>10</sup>.
42. 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”.

<sup>10</sup> 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**

43. 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.
44. 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 materias<sup>11</sup>.
45. 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

---

<sup>11</sup> 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.
46. 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.
47. 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 Federal<sup>12</sup> 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.
48. 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.
49. Como consecuencia, **es infundado el planteamiento** de que el presente medio de defensa es improcedente para analizar la constitucionalidad de las leyes de

---

<sup>12</sup> **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.

50. 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.
51. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada es **infundada**.

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

### V. FIJACIÓN DE LA LITIS.

53. 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.
54. 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 procedimentales<sup>13</sup>.
  - 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

---

<sup>13</sup> 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 trabajo<sup>14</sup>;

- 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 organizada<sup>15</sup>;
- 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 penas<sup>16</sup>; y

55. 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.**
56. 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

<sup>14</sup> 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.  
<sup>15</sup> Tercer, Cuarto y quinto conceptos de invalidez de la minoría parlamentaria.  
<sup>16</sup> 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).	<b>Primero, tercero, cuarto, sexto y parte del quinto</b> de la minoría parlamentaria
<b>VI.3.</b>	<b>Análisis de constitucionalidad de la inclusión de los delitos fiscales como un tipo autónomo de delincuencia organizada</b> (artículo 2º, fracciones VIII, VIII Bis, y VIII Ter, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada).	<b>Tecero, cuarto y Quinto</b> de la minoría parlamentaria
<b>VI.4.</b>	<b>Análisis del tipo penal relativo a la emisión de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados</b> (artículo 113 Bis, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación).	<b>Segundo</b> de la CNDH <b>Cuarto y Quinto</b> de la minoría parlamentaria

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

**VI. ESTUDIO DE FONDO**

**VI.1. Análisis de violaciones al procedimiento legislativo.**

58. 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.
59. 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**

60. 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.
61. 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 precedentes.<sup>17</sup> 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.
62. 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.
63. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
64. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.
65. 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

---

<sup>17</sup> 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.

66. 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.
67. 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. 94/2001<sup>18</sup>.
68. 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

---

<sup>18</sup> **“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. P./J. 94/2001.

## **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.

69. 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.
70. 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.
71. 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**

72. 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**

73. 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.
74. 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.
75. 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.
76. 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.
77. 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.
78. 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.
79. 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 Reglamento<sup>19</sup>).

80. 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).
81. 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.
82. 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.
83. 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

---

<sup>19</sup> **“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).

84. 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 Reglamento<sup>20</sup>, 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.
85. En el artículo 95 del mencionado Reglamento<sup>21</sup> 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.

---

### <sup>20</sup> “**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”.

### <sup>21</sup>“**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**

86. 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

87. Por otra parte, en el artículo 100 de ese mismo Reglamento<sup>22</sup>, 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.
88. 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 Reglamento<sup>23</sup>.

---

### <sup>22</sup> “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”.

### <sup>23</sup> “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

89. 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 Reglamento<sup>24</sup>.

---

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”.

<sup>24</sup> **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**

90. 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.
91. 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.
92. 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.
93. 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.
94. 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**

95. 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.
96. 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.
97. 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

98. 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.
99. 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.
100. 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.
101. 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.
102. 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 inmediato<sup>25</sup>. 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

---

<sup>25</sup> **“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.

103. 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

104. 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.
105. 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.
106. 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.
107. Los conceptos de invalidez son **infundados**.
108. 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

109. 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.
110. 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.
111. 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”<sup>26</sup> y “LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA”<sup>27</sup>.**
112. Asimismo, al emitir la jurisprudencia P./J. 120/2009<sup>28</sup>, 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

---

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

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

<sup>28</sup> **“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. P./J. 120/2009.

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

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

113. 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.
114. 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.
115. 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.
116. 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.
117. 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**

118. 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.
119. 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.
120. 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.
121. 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.
122. 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

123. 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:*

*(...)”.*

124. 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.



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

### VI.2. Inconstitucionalidad de la prisión preventiva oficiosa.

125. Los planteamientos de inconstitucionalidad son **fundados**, lo que conduce a este Tribunal Pleno a **declarar 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<sup>29</sup>, previa inaplicación del artículo 19, párrafo segundo, última parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, por establecer la procedencia de la prisión preventiva en forma oficiosa, absoluta, desproporcionada y automática, en contravención de los principios constitucionales que rigen la prisión preventiva, la presunción de inocencia y el principio de proporcionalidad.
126. Las partes accionantes coinciden en sostener que la *prisión preventiva oficiosa* es una medida abiertamente contraria a los derechos humanos de libertad personal, presunción de inocencia, y otros más, por lo que acuden a esta instancia jurisdiccional pretendiendo que se declare la invalidez de la prisión preventiva y, en consecuencia, que se le expulse del ordenamiento mexicano.
127. Para sostener su demanda, las actoras recuerdan que la *prisión preventiva oficiosa* ha sido calificada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como una medida contraria a la Convención y a los derechos de las personas, ya que lejos de ser una medida cautelar, su aplicación automática impide que

---

<sup>29</sup> “**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

el juzgador valore las condiciones fácticas del caso y, eso la traduce en una pena anticipada que vulnera la presunción de inocencia.

128. En este sentido, insisten en que la prisión preventiva oficiosa atenta gravemente en contra de la libertad de las personas y la presunción de inocencia, principalmente, por ser una medida que procede en forma automática, sin tomar en cuenta si la persona imputada representa un peligro para el proceso, pruebas o víctimas o, si existe riesgo de sustracción de la justicia.
129. 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.
130. Además, es importante señalar que de acuerdo con los argumentos del Congreso de la Unión en sus informes y en el procedimiento legislativo por el que se emitió el Decreto impugnado, se advierte que a juicio del órgano legislativo, la validez de las normas depende directamente del artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General, que en su parte final — juicio del Congreos— le habilitó para definir libremente en qué delitos debe proceder la prisión preventiva oficiosa.
131. En vista de lo anterior, para dar respuesta integral a los planteamientos de las partes actoras, este Tribunal Pleno debe realizar un estudio sustantivo en el que responda si: ***¿La prisión preventiva oficiosa es válida en un Estado constitucional de Derecho?***
132. En consecuencia, en forma previa al análisis particular 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, impugnados en la acción de inconstitucionalidad, es necesario revisar y delimitar los alcances del artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General que, en su última porción, establece la procedencia de la prisión preventiva en forma oficiosa o automática, para determinados delitos, entre los

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

que se encuentran los ilícitos graves contra la seguridad nacional. El artículo establece lo siguiente:

### **“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.*

*(...)”.*

[La porción subrayada es la que establece la prisión preventiva oficiosa a nivel constitucional].

133. Esta forma de abordar el análisis de validez es de suma relevancia por dos motivos: primero, porque si este Tribunal Pleno se limitara a constatar si las normas legales efectivamente impugnadas se encuentran contempladas en la Constitución como delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, **no se daría una respuesta completa a las partes accionantes, quienes acusan la existencia de un sistema de prisión preventiva que restringe ilegítimamente la libertad de las personas en forma automática**, a partir de un fraude a la Constitución.

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

134. Un análisis simplista y restringido de los conceptos de invalidez podrían llevar a un estudio sesgado en el que únicamente se verificara formalmente si las normas impugnadas se encuentran en el catálogo del artículo 19 constitucional. Sin embargo, si se resolviera de esa manera, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación cometería una franca violación del derecho de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia de todas las personas, pues no daría respuesta completa a los argumentos de invalidez que se hicieron valer y, por el contrario, se incurriría en una falacia de petición de principio.
135. Y, en segundo lugar, si no se analiza el sistema normativo en su conjunto, pasando, principalmente por el estudio del artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estaría desperdiciando una oportunidad única para ejercer su arbitrio jurisdiccional respecto de una figura jurídica que ha sido cuestionada durante muchos años por sus efectos perniciosos en la libertad y derechos de las personas en este País.
136. Por tanto, para emprender el estudio de validez de las normas impugnadas, se seguirán los siguientes pasos: **A.** Primero, es necesario exponer el contenido y alcances de la prisión preventiva en México —con especial énfasis en su modalidad oficiosa—, de manera que en este primer sub-apartado, será necesario retomar los principales criterios que ha emitido este Alto Tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos con relación a la libertad personal y sus posibles límites a través de la prisión preventiva; y **B.** En segundo término, partiendo del análisis anterior, se deberá determinar si la prisión preventiva oficiosa que se encuentra establecida en el sistema normativo encabezado por el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General y desarrollada en las normas impugnadas, es acorde con el parámetro de validez que rige en México.

### **A. La prisión preventiva como límite a la libertad personal.**

#### **1. Libertad personal.**

137. 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.

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

138. De acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Constitución General<sup>30</sup>, la libertad personal consiste en que nadie puede ser privado de ese derecho sino mediante juicio seguido ante los tribunales establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.
139. Al respecto, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido en el amparo en revisión 408/2015<sup>31</sup>—reiterando lo resuelto en el amparo directo 14/2011<sup>32</sup> y en el amparo directo en revisión 2470/2011<sup>33</sup>—, que la lectura conjunta de los artículos 14 y 16 de la Constitución General<sup>34</sup>, permiten entender a la libertad

---

<sup>30</sup> “**Artículo 14.-** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. 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”.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> “**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

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

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

140. 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.
141. 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.
142. 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**.
143. Del mismo modo, la libertad personal ha sido reconocida como un derecho humano en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

---

el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

(...)

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

Políticos<sup>35</sup>, así como en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>36</sup>.

144. 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

---

### <sup>35</sup> “Artículo 9

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

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”.

### <sup>36</sup> “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 física<sup>37</sup>.

145. 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*”<sup>38</sup>.
146. 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.
147. 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 deuda<sup>39</sup>. 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 precepto<sup>40</sup>.
148. 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

---

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> *Ibid.*, párrafo 53.

<sup>39</sup> *Ibid.*, párrafo 51.

<sup>40</sup> 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 personal<sup>41</sup>. 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 física<sup>42</sup>.

149. 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 persona<sup>43</sup>.
150. 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 proporcionalidad<sup>44</sup>. 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.
151. 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

---

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*, op. cit., párrafo 57.

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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.

152. 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.**

### 2. Prisión preventiva oficiosa.

153. Es necesario recordar que la prisión preventiva se encuentra contemplada en el artículo 19 de la Constitución General<sup>45</sup> como una **medida cautelar**

---

<sup>45</sup> “**Artículo 19.-** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

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

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

El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

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

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

**excepcional** que puede decretarse de dos maneras: a petición justificada del Ministerio Público o de oficio.

154. En la primera forma, la prisión preventiva puede ser solicitada por el Ministerio Público sólo 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.
155. En la segunda, la Constitución establece un catálogo de delitos en los que el juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, entre esos ilícitos, el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General contempla expresamente que se ordenará prisión preventiva oficiosa en diversos casos, entre ellos **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.
156. Es importante recordar que la prisión preventiva ya se encontraba contemplada con anterioridad en el texto constitucional, pero 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.
157. A partir de esa reforma, el artículo 19 de la Constitución Federal se modificó para establecer que **la medida cautelar de la prisión preventiva se ordenaría 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 excepcionalidad, así como la observancia del principio de proporcionalidad en cada caso.**

---

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades”.

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

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

*Prisión preventiva y delitos graves.*

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

*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.*

(...).

159. 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.
160. 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 u ordenamientos legales necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> “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

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

161. 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.**
162. 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.
163. 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.
164. 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 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.

---

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

165. 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.
166. 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 común<sup>47</sup>.
167. Así, el cinco de marzo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>48</sup>, 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.
168. 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, prevista en el párrafo segundo, del artículo 19 de la Constitución Federal, se encuentra desarrollada en dicho Código a partir de las bases y directrices

---

<sup>47</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...) XXI. Para expedir:

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

<sup>48</sup> 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

ordenadas en la Constitución General —la cual se erige como un límite a la producción legislativa—.

169. De este modo, **la prisión preventiva oficiosa es un límite al derecho de libertad personal, que cuenta con reconocimiento en el artículo 19 constitucional** y, en ese sentido, es una medida contemplada en la Norma Fundamental Mexicana para determinados ilícitos penales que, por sus especiales características, el Órgano Reformador de la Constitución consideró que **se debe decretar en forma automática por los jueces penales**, sin necesidad de valorar la posibilidad de que la persona imputada se sustraiga de la justicia o que pueda ocasionar una afectación en el proceso, pruebas o daños a las víctimas.

### **a. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

170. Antes de analizar la validez de los artículos impugnados, 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.
171. 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 implicaron un análisis de contraste de las normas secundarias frente al artículo 19 constitucional, de manera que **los pronunciamientos que ha tenido oportunidad de emitir, han delimitado los alcances interpretativos de ese precepto fundamental, pero hasta este momento, no se había visto la necesidad de cuestionar si la *medida de prisión preventiva oficiosa* es o no respetuosa de los derechos humanos al tratarse de una medida cautelar que se dicta en forma automática, lo cual sí se cuestiona en este caso.**



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

172. Al respecto, esta Suprema Corte ha construido su doctrina jurisdiccional a partir de lo resuelto en la contradicción de tesis 551/2019<sup>49</sup>, así como los amparos en revisión 26/2021<sup>50</sup> y 315/2021<sup>51</sup>.
173. 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.
174. 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.
175. 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**.

---

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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

176. 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”*.
177. 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 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.
178. En estos casos, la Primera Sala coincidió en sustentar su decisión sobre la base de que la prisión preventiva oficiosa se encuentra reconocida en el artículo 19 constitucional, motivo por el que el análisis de validez de las normas y actos impugnados, así como la fijación del canon de enjuiciamiento tuvo como parámetro de validez el propio artículo 19 de esa norma y la manera en la que debe ser interpretada a la luz de la jurisprudencia constitucional mexicana y los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en forma armónica, tal como lo ordenan los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
179. 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**<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> 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.

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

180. 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.
181. No obstante, 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 personae* 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.
182. En este sentido se puede apreciar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, en una larga cadena de precedentes, ha sostenido que **la prisión preventiva debe ser uno de los últimos recursos para los que se debe acudir al Derecho Penal**.

### **b. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.**

183. La Corte Interamericana ha resuelto 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. De hecho, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido en su “*Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas de 2013*”, 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 (...)*”<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> 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

184. A este respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en los casos *Suárez Rosero Vs. Ecuador*<sup>54</sup> y *Carranza Alarcón Vs. Ecuador*<sup>55</sup>, que el Estado violó los derechos a la libertad personal y de presunción de inocencia de las víctimas.
185. En el primer caso, se condenó al Estado ecuatoriano por haber juzgado al imputado después de un procedimiento que duró más de cincuenta meses, lo que se consideró no fue un plazo razonable; más aún, porque la legislación ecuatoriana establecía un máximo de dos años como pena para el delito de encubrimiento por el que se le acusaba.
186. En este caso, la Corte Interamericana sostuvo que con la prolongada detención preventiva del señor Suárez Rosero, el Estado ecuatoriano violó el principio de presunción de inocencia establecido en el artículo 8.2 de la Convención Americana. Lo anterior, pues de este precepto deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues **la prisión preventiva no puede ser la regla general ni una medida punitiva**, sino que es una medida cautelar<sup>56</sup>.
187. Por su parte, en el *Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador*, la Corte estimó que el Estado vulneró los derechos a la libertad personal y las garantías judiciales del imputado, por haberlo mantenido en prisión preventiva sin sustentar su necesidad y en forma arbitraria, durante todo el proceso penal.
188. En ambos casos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que la legislación doméstica era inconvencional por establecer que la prisión preventiva es procedente cuando se justifique de manera indiciaria la existencia y presunta responsabilidad de la comisión de un delito que amerite una pena de prisión.

---

<sup>54</sup> Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997 (Fondo).

<sup>55</sup> Corte IDH. *Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de febrero de 2020.

<sup>56</sup> *Ibid.*, párrafos 77 y 78.

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

189. Además, en estos casos, la Corte Interamericana reiteró que **la prisión preventiva constituye 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<sup>57</sup>.
190. Asimismo, se enfatizó que **uno de los principios que limitan la prisión preventiva es el de presunción de inocencia, según el cual una persona es considerada inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada**<sup>58</sup>.
191. De esta garantía de presunción de inocencia —dijo la Corte Interamericana— se desprende que los elementos que acreditan la existencia de los fines legítimos de la privación preventiva de la libertad tampoco se presumen, sino que el juez debe fundar su decisión en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto, que corresponde acreditar al titular de la persecución penal y no al acusado, quien además debe tener la posibilidad de ejercer el derecho de contradicción y estar debidamente asistido por un abogado<sup>59</sup>.
192. Además, el Tribunal supranacional reiteró enfáticamente que las normas que contemplan **la procedencia de la prisión preventiva en términos automáticos, son contrarias a la Convención Americana**.
193. En el *Caso Pollo y otros vs. Perú*<sup>60</sup>, la Corte Interamericana sostuvo que el Estado Peruano violó, entre otros, los derechos a la libertad personal, por haber mantenido a una persona privada de su libertad sin una orden judicial que justificara la prisión preventiva.
194. En este caso, la Corte Interamericana advirtió que se había decretado la prisión preventiva al imputado de un delito de terrorismo y, de ese modo, estuvo en detenido durante todo el tiempo que duró la instrucción del juicio (porque así lo establecía la legislación doméstica<sup>61</sup>). En consecuencia, la Corte

---

<sup>57</sup> Corte IDH. *Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador*. Op. cit., párrafo 65.

<sup>58</sup> *Idem*.

<sup>59</sup> *Idem*.

<sup>60</sup> Corte IDH. *Caso Pollo Rivera y otros vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016.

<sup>61</sup> El artículo 13.a) del Decreto Ley No. 25475 establecía que, formalizada la denuncia, el juez penal debía dictar auto apertorio de instrucción con orden de detención en el plazo de 24 horas y que “[d]urante la instrucción no procede, sin excepción alguna, ningún tipo de libertad”.

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

Interamericana concluyó que existió una motivación individualizada de los fines que la detención preventiva perseguía o que la dictara como una medida excepcional; además, no hay consideraciones sobre el peligro de fuga o el riesgo procesal que justificara la necesidad de la adopción de la medida cautelar, pues ésta fue dictada de forma automática<sup>62</sup>.

195. En este caso, el Tribunal supranacional estimó que las normas que establecen prisión preventiva obligatoria durante la etapa de instrucción son inconvenientes, pues impiden al juzgador valorar la pertinencia de ordenar la prisión preventiva<sup>63</sup>.
196. Para llegar a la conclusión anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteró su doctrina con relación a las características que debe cumplir la prisión preventiva para ser acorde con los parámetros convencionales. En este sentido, **la regla general debe ser la libertad del imputado mientras se resuelve sobre su responsabilidad penal**, ya que éste goza de un estado jurídico de presunción de inocencia. No obstante, **en forma excepcional, el Estado podrá recurrir a una medida de encarcelamiento preventivo** con el fin de evitar situaciones que pongan en peligro la consecución de los fines del proceso<sup>64</sup>.
197. En esos casos, la prisión preventiva debe ajustarse a las disposiciones de la Convención<sup>65</sup>, de manera que debe cumplir con las características siguientes —desarrolladas originalmente en el caso *Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*<sup>66</sup>—:

— **Es una medida cautelar y no punitiva**, por lo que debe estar dirigida a lograr fines legítimos y razonablemente relacionados con el proceso penal, y no puede convertirse en una pena anticipada ni basarse en fines preventivos-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena;

---

Además, establecía que “las cuestiones previas, cuestiones prejudiciales, excepciones y cualquier otra articulación se resolverán en el principal con la sentencia”.

<sup>62</sup> Corte IDH. *Caso Pollo Rivera y otros vs. Perú*. op. cit., párrafo 126.

<sup>63</sup> *Ibid.*, párrafo 125.

<sup>64</sup> *Ibid.*, párrafo 121.

<sup>65</sup> *Ibid.*, párrafo 122.

<sup>66</sup> Corte IDH. *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

— **Debe fundarse en elementos probatorios suficientes** que permitan suponer razonablemente que la persona sometida a proceso ha participado en el ilícito que se investiga, sin meras conjeturas;

— **Debe estar sujeta a revisión periódica**, para impedir que se prolongue cuando no subsistan las razones que motivaron su adopción; y

— **Además de legal, no puede ser arbitraria**; es decir, las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva. Asimismo, el peligro procesal no se presume, sino que debe realizarse la verificación del mismo en cada caso, fundado en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto.

198. Asimismo, el Tribunal Interamericano sostuvo en el *Caso Hernández Vs. Argentina*<sup>67</sup>, que el Estado Argentino vulneró, entre otros, el derecho a la libertad personal y a la presunción de inocencia, dado que la prisión preventiva no perseguía un fin legítimo y, más bien, constituyó un juicio anticipado sobre la responsabilidad penal del imputado.
199. En esa sentencia, además de reiterar sus criterios con relación a la libertad personal y sus límites legítimos, la Corte sostuvo que de acuerdo con el artículo 7.2 de la convención Americana sobre Derechos Humanos, cuando limiten la libertad personal, los Estados deben forzosamente respetar el principio de tipicidad, conforme al cual deben establecer tan concretamente como sea posible y “*de antemano*” las causas y condiciones de la privación de la libertad física<sup>68</sup>.
200. Del mismo modo, al Corte Interamericana reiteró que para que una medida cautelar restrictiva de la libertad no sea arbitraria, es necesario: **a)** que se presenten presupuestos materiales relacionados con la existencia de un hecho ilícito y con la vinculación de la persona procesada a ese hecho; **b)** que esas medidas cumplan con los cuatro elementos del “*test de proporcionalidad*”, es decir con la finalidad de la medida que debe ser legítima, idónea para cumplir

---

<sup>67</sup> Corte IDH. *Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2019.*

<sup>68</sup> Corte IDH. *Caso Hernández Vs. Argentina, op. cit.*, párrafo 101.

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

con el fin que se persigue, necesaria y estrictamente proporcional; y **c)** que la decisión que las impone contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas<sup>69</sup>.

201. También precisó que las dos únicas causas legítimas que reconoce la Corte Interamericana para dictar la prisión preventiva consisten en justificar que de no dictarla: **a)** el acusado podría impedir el desarrollo del procedimiento; o, **b)** que se eludiría de la acción de la justicia<sup>70</sup>.
202. En el *Caso Jenkins Vs. Argentina*<sup>71</sup>, el Tribunal supranacional estimó que el Estado Argentino violó, entre otros, los derechos a la libertad personal de las víctimas, por haber dictado prisión preventiva en forma innecesaria, no idónea y desproporcionada con fundamento en una legislación inconvencional que la ordenaba de forma automática, vedando de este modo la obligación del juzgador de justificarla debidamente<sup>72</sup>.
203. Finalmente, es importante destacar que los criterios anteriores dan cuenta del uso excesivo que ha tenido la prisión preventiva en la Región de las Américas, y permiten apreciar los estragos que estas restricciones pueden generar en las personas y sus familias. Estos criterios, por sí solos son suficientes para integrar un *corpus iuris interamericano* que haga evidente que la prisión preventiva automática es una medida punitiva anticipada que atenta contra los derechos más elementales de las personas, como la propia libertad.
204. Sin embargo, el uso irrestricto de la prisión preventiva no es un problema ajeno a la realidad mexicana. Recientemente, en noviembre de dos mil dieciocho, en el *Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco Vs. México*<sup>73</sup> **la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó enérgicamente al Estado Mexicano** por utilizarla como una condena anticipada en contra de los grupos menos favorecidos.

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, párrafo 103.

<sup>70</sup> *Ibid.*, párrafo 108.

<sup>71</sup> Corte IDH. *Caso Jenkins Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2019.*

<sup>72</sup> *Ibid.*, párrafo 98.

<sup>73</sup> Corte IDH. *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

205. En este caso, la Corte Interamericana sostuvo que el Estado Mexicano violó, entre otros, los derechos a la libertad personal, reconocidos en los artículos 7.1 y 7.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por haber dictado prisión preventiva a once mujeres durante un periodo de entre once y veintiocho meses, en forma injustificada y desproporcionada<sup>74</sup>.
206. En esta sentencia, es importante retomar el parámetro de convencionalidad que la Corte Interamericana ha bordado con respecto a la prisión preventiva oficiosa.
207. Primero, en este precedente, la Corte Interamericana refirió que para que la medida privativa de la libertad no se torne arbitraria debe cumplir con los siguientes parámetros<sup>75</sup>: **a)** Que su finalidad sea compatible con la Convención; **b)** Que sea idónea para cumplir con el fin perseguido; **c)** Que sea necesaria, es decir, absolutamente indispensable para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido; **d)** Que sea estrictamente proporcional, de tal forma que el sacrificio a la restricción de la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida; y **e)** **Cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas será arbitraria.**

---

<sup>74</sup> La Corte Interamericana tuvo como hechos probados —incluso algunos reconocidos por el Estado y otros extraídos de los expedientes sustanciados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación— que en el marco de una serie de conflictos y protestas sociales relacionadas con la reubicación de comerciantes informales en el territorio del Municipio de Texcoco, Estado de México, los días tres y cuatro de mayo de dos mil seis, floricultores y miembros del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra se enfrentaron con machetes, palos, piedras y explosivos, contra los elementos de seguridad municipales, estatales y federales.

En respuesta a estos acontecimientos, los pobladores bloquearon una carretera en el Municipio de Atenco (colindante con Texcoco), lo cual tuvo como saldo una serie de daños en inmuebles, varios civiles y policías lesionados, personas detenidas, servidores públicos, así como equipo, armamento y patrullas retenidas; también hubo denuncias de abusos policiales, agresiones sexuales a varias mujeres detenidas y dos personas fallecidas.

En este caso, importa destacar que de todas las detenciones realizadas, el caso de once mujeres llegó hasta la Corte Interamericana acusando que fueron víctimas de diversas violaciones a sus derechos humanos, entre otras, por haber sido detenidas ilegalmente y sometidas a prisión preventiva en forma desproporcionada e injustificada.

<sup>75</sup> *Ibid.*, párrafo 251.

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

208. En segundo término, la Corte reiteró que la privación de libertad del imputado sólo debe tener como fin legítimo el asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia<sup>76</sup>.
209. Asimismo, hizo énfasis en que el “*peligro procesal*” no se presume, sino que debe realizarse la verificación del mismo en cada caso, fundado en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto<sup>77</sup>.
210. Tras reiterar su jurisprudencia sobre el tema, **la Corte Interamericana concluyó que las detenciones de las once mujeres víctimas fueron ilegales, porque la medida de prisión preventiva resultó arbitraria** en tanto:  
**a)** no se trata de una de las dos finalidades legítimas previstas por la Convención, a saber, que fuera una medida necesaria para asegurar que las acusadas no impidieran el desarrollo del procedimiento o eludieran la acción de la justicia; y **b)** no conllevaron revisiones periódicas respecto de la duración de la medida cautelar<sup>78</sup>.
211. En suma, **la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado Mexicano por el uso automático de la prisión preventiva**, ya que la legislación nacional aplicable a los hechos denunciados ante el Sistema Interamericano, no permitía al juzgador penal valorar las condiciones del caso ni la existencia de un peligro de fuga o de impedir el desarrollo del procedimiento.
212. Ciertamente, el marco jurídico que estaba vigente en el momento de los hechos estudiados por la Corte Interamericana no es el mismo que actualmente se analiza en esta acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, en esencia presenta el mismo problema: permite una aplicación automática e inmotivada de la prisión preventiva oficiosa. Por ese motivo, no se trata de un caso aislado o de un precedente que sólo sea orientador, se trata de una condena internacional al Estado Mexicano por mantener —desde hace décadas— un régimen de excepción que menoscaba el derecho de presunción de inocencia y de libertad personal.

---

<sup>76</sup> *Idem.*

<sup>77</sup> *Idem.*

<sup>78</sup> *Ibid.*, párrafo 260.

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

213. A partir de los casos narrados, es posible advertir que la prisión preventiva oficiosa ha sido una preocupación total para los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos —lo cual es compartido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación—. Como respuesta a estos planteamientos, la Corte Interamericana ha diseñado un estándar de convencionalidad regional que permite concluir que **la prisión preventiva no puede traducirse en una pena anticipada y que, por el contrario, debe ser el último recurso disponible y excepcional** para las autoridades de los Estados-Nación.
214. Con base en lo anterior, es posible extraer tres líneas jurisprudenciales<sup>79</sup> torales a fin de conformar el parametro de validez de las normas y actos que contemplen la imposición de una medida cautelar de prisión preventiva en el ordenamiento mexicano: los fines legítimos que persigue la prisión preventiva; los principios para dictarla y su duración.
215. — **Fines legítimos que persigue la prisión preventiva.**
216. La prisión preventiva únicamente puede ser impuesta en procesos penales y, por tanto, las autoridades deben fundarla en elementos probatorios 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.
217. En la doctrina de la Corte Interamericana, 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.
218. 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.

---

<sup>79</sup> Esta clasificación se retoma del 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.

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

219. 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.
220. Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa, no son motivos suficientes para decretar la prisión preventiva.
221. 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.
222. 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.
223. — **Principios para dictar la prisión preventiva.**
224. La **prisión preventiva es la medida más severa** que se puede aplicar a una persona acusada de un delito, por lo cual **su aplicación debe tener carácter excepcional, limitado por el principio de legalidad, la 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.
225. 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.

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

226. 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.
227. 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.
228. — **Duración de la prisión preventiva.**
229. 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 una persona más allá de lo necesario equivaldría a imponer una pena anticipada
230. 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.
231. 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.

### **3. Efectos de la prisión preventiva oficiosa en los derechos humanos.**

232. Los datos estadísticos más recientes muestran que la población que se encuentra privada de su libertad ha aumentado considerablemente con el paso

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

del tiempo (sobre todo a partir de dos mil diecinueve, cuando comenzó a aumentarse el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa), y que una gran parte de las personas que se encuentran en los centros penitenciarios, lo hacen sin tener una condena por algún delito.

233. De acuerdo con el “*Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional de junio de 2022*”<sup>80</sup> emitido por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana dependiente del Poder Ejecutivo Federal, actualmente existe una población total de doscientas veintiseis mil novecientas dieciséis (226,916) personas privadas de la libertad en centros penitenciarios.
234. 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 condena penal**. 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 contradictorio con las garantías del imputado.
235. Este Tribunal Pleno avierte 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.
236. 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,

---

<sup>80</sup> “*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](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.

237. Lo anterior ha sido advertido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus informes sobre prisión preventiva en las Américas.
238. Primero, en el *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas* de 2013<sup>81</sup>, 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 libertad<sup>82</sup>. 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 inocencia<sup>83</sup>.
239. 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 medida<sup>84</sup>.
240. Posteriormente, en su *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas* de 2017<sup>85</sup>, 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

---

<sup>81</sup> 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>

<sup>82</sup> *Ibid.*, párrafo 39.

<sup>83</sup> *Ibid.*, párrafo 317.

<sup>84</sup> *Ibid.*, párrafo 44.

<sup>85</sup> 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

seguí siendo uno de los problemas más graves y extendidos que enfrentan los Estados pertenecientes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>86</sup>.

241. 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 criminal<sup>87</sup>.
242. 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 excepcional<sup>88</sup>.
243. 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.
244. 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.
245. Cuando la procedencia de la prisión preventiva es oficiosa, como en el caso mexicano, los efectos nocivos de la reclusión se traducen en penas anticipadas, desproporcionadas y arbitrarias que **vulneran los derechos fundamentales de libertad personal, presunción de inocencia**, y generan una gran variedad de afectaciones en detrimento de las personas, como los siguientes.
246. A la luz de estos elementos, a juicio de este Tribunal Pleno este asunto constituye la oportunidad idónea para reflexionar sobre el régimen de prisión preventiva en nuestro país y desterrar en definitiva su aplicación automática partiendo de que esa configuración únicamente tiene efectos perjudiciales,

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, párrafo 224.

<sup>87</sup> *Ibid.*, párrafo 228.

<sup>88</sup> *Ibid.*, párrafo 230.



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

tanto para las personas en quienes se aplica, como para el propio sistema de justicia penal en general.

247. El punto de partida es destacar 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 posibilidad de desarrollar un plan de vida.
248. 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 dictar una sentencia de condena a través de un procedimiento cuya columna vertebral es el derecho de defensa del imputado, debe cuestionarse entonces –en principio– la validez de la regla que configura la aplicación de la prisión en el **inicio** del procedimiento y de forma instantánea.
249. 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, sin embargo su desarrollo normativo y, especialmente, sus consecuencias materiales, distan por completo de esa conceptualización.
250. Una medida cautelar es una posible determinación 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 Penales).
251. Considerando **la amplitud del objetivo de las medidas cautelares y, más aún, la variedad de casos y circunstancias que puede imponer la realidad,**

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

es condición inseparable de éstas que el análisis casuístico oriente tanto el sentido de la decisión judicial como sus rasgos específicos de cumplimiento.

252. 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.
253. Con estos elementos, **el funcionamiento óptimo de las medidas cautelares esta asociado a los propios fines del procedimiento penal y regido por el principio de proporcionalidad<sup>89</sup>**, 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.
254. La consideración de la prisión preventiva como una acción mecánica, atenta contra estos rasgos esenciales del procedimiento penal mexicano, pues anula por completo la posibilidad de realizar ese ejercicio y extingue cualquier noción de la reclusión preventiva como medida cautelar.
255. Si la aplicación del internamiento es tan sólo un ejercicio de subsunción de la imputación formal frente al amplio catálogo de delitos que ha sido diseñado, no cabe hablar de un procedimiento penal de orden acusatorio (en donde el

---

<sup>89</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales:

“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

ministerio público debe argumentar los motivos que a su juicio hacen procedente cierta medida), ni tampoco de uno respetuoso de los derechos humanos del imputado ni de la víctima u ofendido.

256. Esta reflexión pone de relieve que **la clasificación de la prisión preventiva oficiosa como medida cautelar es tan sólo un “disfraz”, una simple denominación formal que no se corresponde con su forma de operar ni con sus consecuencias nocivas**, pues queda claro que se erige como una sanción anticipada, ya que no restringe derechos sino que priva de ellos. Con base en lo dicho en las líneas anteriores, se tiene que las medidas cautelares están vinculadas a la acción de *restringir derechos*, pero no a la de *privar* de éstos, y el efecto material que es resultado de lo apuntado anula por completo la libertad del imputado.
257. Si lo recién narrado son directrices que se extraen de la literalidad de la propia normatividad constitucional y legal, es notable que **el diseño de la prisión preventiva oficiosa es una incongruencia interna del procedimiento penal vigente**. La transformación planteada por el Constituyente Permanente al efectuar la reforma a la justicia penal en donde el eje central de ésta lo constituye la protección óptima de los derechos involucrados, es incompatible con la vigencia de la figura de prisión preventiva automática.
258. **La efectividad de esta aparente “medida cautelar” no puede estar por encima de la libertad en su carácter de bien por excelencia**, adelantando los efectos que sólo pueden ser impuestos como resultado de un debido proceso y una sentencia de condena.
259. No cabe plantear que la prisión preventiva oficiosa garantiza un cien por ciento de efectividad respecto del objetivo de poder tramitar el procedimiento y, en su caso, el cumplimiento de una sentencia de condena, pues esa percepción deja de lado el sacrificio absoluto que supone internar a alguien en un centro reclusión, pero además olvida el resto de fines que persigue el proceso penal.
260. **Configurar a la prisión preventiva como la regla para la consecución del proceso penal le adjudica al proceso penal mexicano un carácter autoritario y arbitrario** que atenta también contra la propia funcionalidad del sistema: **¿Cuál es el incentivo procesal para que los probables**

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

*responsables acudan voluntariamente ante el órgano jurisdiccional para darle cauce al procedimiento si la garantía es que de inmediato serán internados en prisión? Ninguno*, se carece de aliciente que permita continuar el trámite natural de las causas y se erige como una razón más para sustraerse de la acción de la justicia.

261. Asimismo, desde la perspectiva de los fines que persigue el proceso, **esta configuración viciada sobre la prisión preventiva no pondera la importancia capital del derecho a la reparación del daño de la víctima u ofendido**, pues debe considerarse que el internamiento del imputado (por encima de las medidas de orden patrimonial), se traduce –en la inmensa mayoría de los casos– en la imposibilidad de que éste genere ingresos que puedan ser útiles para resarcir la lesión causada.
262. Por otra parte, si el imputado ya está resintiendo desde la imposición de esta medida al inicio del proceso el impacto total del poder punitivo, esto es, 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 expone que su aplicación no brinda elementos satisfactorios para ninguna de las partes involucradas.
263. O bien, otro fenómeno perjudicial vinculado a esta aproximación, es que **corrompe el sentido y razón de ser de las soluciones alternas y las formas de terminación anticipada del proceso, pues la prisión preventiva deja de operar como “medida cautelar” y se constituye como un mecanismo agresivo de presión** que anula la efectiva reflexión que debe acompañar la decisión de optar por una de estas formas de conclusión del procedimiento.
264. La argumentación sobre la efectividad de la medida es además incorrecta porque **no considera la posibilidad del dictado de una sentencia absolutoria, no mira el resto de opciones disponibles para cumplir con los fines de la medida cautelar y, no considera los efectos nocivos que tiene la aplicación inmediata de la privación de la libertad**. Es, por tanto, una visión parcial, incapaz de mirar al sistema penal de forma integral, anclada a 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

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

constitucional en materia de derechos humanos y la transformación del sistema de justicia penal.

265. La automaticidad de la figura, su imposibilidad de reflexión y de valoración casuística implica también que no contiene los elementos que permitan su revisión periódica, pues la imposición de la medida no está sujeta a que se cumplan los fines de la medida cautelar (peligro de fuga o el riesgo procesal).
266. Desde el punto de vista del derecho de defensa, vinculado a la idea de que la inmensa mayoría de sus manifestaciones suponen la extensión en el tiempo del procedimiento penal, hacen que el ejercicio de éste trascienda nocivamente en el tiempo que la persona permanece en prisión. El despliegue de esta prerrogativa, que es la más esencial cuando se enfrenta una imputación de orden penal, queda supeditado a la privación de la libertad, pues en la medida en que se manifieste (recursiva o probatoriamente, por mencionar los casos más paradigmáticos), más tiempo entonces habrá de permanecer privado de su libertad.
267. ***¿Cómo puede sostenerse el ejercicio pleno del derecho de defensa si esto significa el costo más grave para la persona imputada?***, con este cuestionamiento se pone en evidencia un efecto perjudicial adicional de mantener en prisión a una persona durante todo el tiempo que dure el proceso.
268. Más aún, el efecto puede 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 aun así extenderse su internamiento preventivo por virtud del comportamiento procesal e impugnativo de la víctima u ofendido, considerando el pleno carácter de parte procesal de éste último. Como se ve, desde cualquier perspectiva de estudio la afectación que supone la vigencia de la prisión preventiva oficiosa es por demás trascendental.
269. Ese razonamiento es clave en sí mismo, pero también porque es útil para evidenciar la ausencia de razón jurídica del esquema de prisión preventiva 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) habrán de suponer en muchos casos el cumplimiento del extremo inferior de las penas previstas, considérense por ejemplo los delitos

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

fiscales que son materia de esta acción de inconstitucionalidad cuyas penas mínimas previstas son de tres meses<sup>90</sup>.

270. La información que brinda el seguimiento a la consolidación del nuevo sistema de justicia penal a nivel federal, nos indica que una causa que opta por la vía de solución del juicio oral tiene una duración promedio de un año, dos meses y tres semanas<sup>91</sup>. Nótese que ese dato considera únicamente a la primera instancia, pero ya en sí mismo comunica la gravedad de la situación en comento y la manera en que se extiende el régimen de privación de la libertad sin sentencia condenatoria de carácter definitivo.
271. En consecuencia, la vigencia de la prisión preventiva oficiosa es lesiva del esquema de derechos humanos si su aplicación habrá de implicar al menos, en muchos casos, el cumplimiento de la pena de prisión mínima prevista en el tipo penal, pues la sanción prevista en la norma ya se está aplicando sin la existencia de una sentencia de condena. Esta aproximación y el resto de los argumentos que anteceden es donde se extrae que **la prisión preventiva no es una medida cautelar sino una pena anticipada**.
272. Si estos abundantes motivos no fueran suficientes, hay otros que redundan en el manifiesto atentado que para la libertad personal supone el régimen de prisión preventiva.
273. En primer lugar caber referir que es posible llegar a la aplicación de la prisión preventiva a través de dos caminos. Si la conducta ilícita no está contemplada en el catálogo cerrado que garantiza su aplicación instantánea, entonces el

---

<sup>90</sup> Código Fiscal de la Federación.

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.

<sup>91</sup> 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

Ministerio Público también tiene la posibilidad de solicitar su aplicación de manera justificada.

274. Con base en esto, si el impacto de la figura de prisión preventiva *oficiosa* es por demás notable, su espectro de aplicación se extiende aún más cuando se acompaña a través de la figura de prisión preventiva *justificada*, constituyéndose así –desde una visión de sistema– como la regla general en el ámbito de las “medidas cautelares”. Es insostenible, desde la perspectiva de los derechos humanos y de los fines del procedimiento penal acusatorio, la coexistencia de la prisión preventiva automática y aquella de orden justificado pues sólo hace que el territorio que ocupa el empleo de tal figura sea más amplio.
275. Este cúmulo de características ominosas alrededor de la prisión preventiva *oficiosa* expone de forma nítida que tampoco se trata de una medida de orden excepcional, pues contrario a ello, la determinación sobre su aplicación es ajena a su uso extraordinario y la establece como aquella de más fuerte presencia a través de un sistema que no delibera sobre lo idóneo y adecuado de su aplicación al caso concreto.
276. Teniendo claro estos aspectos, no cabe considerar que la válvula de excepción contenida en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales (antepenúltimo párrafo<sup>92</sup>), es suficiente para reconducir a la prisión preventiva automática como genuina medida cautelar excepcional pues la no imposición de la medida cautelar queda a disposición del Ministerio Público (no a un análisis profundo a manos del Juez en su carácter de tercero imparcial guiado por la objetividad) y, en su segunda manifestación, su no aplicación funciona como un incentivo perverso para celebrar un acuerdo reparatorio.
277. Otros rasgos que agudizan la manifiesta lesividad de la medida en análisis, tienen que ver con la **arbitrariedad que supone el tratamiento y la**

---

<sup>92</sup> “El juez no impondrá la prisión preventiva *oficiosa* y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad o bien, cuando exista voluntad de las partes para celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, siempre que se trate de alguno de los delitos en los que sea procedente dicha forma de solución alterna del procedimiento. La solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Fiscalía o de la persona funcionaria en la cual delegue esa facultad”.

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

**consideración de los delitos, pues la existencia de un catálogo cerrado supone una consideración diferenciada de los delitos que no responde a las condiciones particulares de comisión o a otros elementos conexos.**

278. Conforme está diseñado el esquema, si el ilícito está contemplado nominativamente en el texto constitucional y en su desglose en el Código Nacional, es irrelevante si por sus características de ejecución (tipo de víctima u ofendido, lesión, monto, entre todas las cuestiones relativas al acto en sí mismo) se ésta en un caso que no amerita la imposición de la figura, con lo cual se desconoce la complejidad inherente a la materia penal en detrimento de los derechos de las personas.
279. Además de que ya se expuso la incongruencia sistémica que supone la vigencia de la figura en comento y el atentado que supone para los propios fines del sistema, cabe añadir una reflexión adicional sobre el ámbito del internamiento en sí mismo.
280. La transformación constitucional de la justicia penal (implementada en el periodo que va de dos mil dieciocho 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.
281. 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 se ha de tal magnitud que haga imposible la tarea constitucionalmente encomendada a las autoridades respectivas. **La vigencia del sistema de prisión preventiva supone entonces también un atentado contra este rubro de la justicia penal al garantizar que más personas se encuentren privadas de su libertad**, lo que perjudica a esas personas directamente pero también indirectamente a aquellas personas en fase de ejecución de sentencia.
282. En cuanto a aspectos finales, este Tribunal Pleno no puede ser ajeno al fenómeno de desnaturalización total del catálogo de delitos que, desde la visión legislativa, ameritan prisión preventiva automática. **Si desde un primer momento la existencia de un catálogo cerrado puso de manifiesto su**



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

**lesividad al derecho de libertad y el atentado que eso supone a los propios fines del sistema de justicia penal acusatorio, esto sólo se ha agudizado a través del crecimiento desmesurado del inventario de ilícitos que son la única condición para su procedencia**, como muestra de ello considérese el Decreto aquí impugnado.

283. La propia función jurisdiccional a cargo de los Jueces de Control se ve trastocada con la vigencia de esta figura que supone la imposibilidad absoluta 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 penitenciarios.
284. Al tenor de lo narrado, no cabe duda de que la existencia de la prisión preventiva oficiosa únicamente tiene efectos nocivos para la persona en quien se aplica, pero también consecuencias perjudiciales en relación con el sistema mismo, todo lo cual implica un atentado contra la vigencia del régimen de derechos humanos en el marco del proceso penal.
285. **Esta serie de transgresiones ponen en total evidencia que el sistema mexicano de prisión preventiva oficiosa es contrario a los derechos humanos y, por tanto, la consecuencia natural e inmediata debería ser la invalidez de las normas que la establecen.**
286. No hay ningún argumento a favor de la existencia de esta figura, que no se encuentre ligado al uso arbitrario del poder punitivo, argumentar en favor de su vigencia sólo puede hacerse a la sombra de los derechos humanos y de forma ajena a la realidad imperante en este país.
287. Sin embargo, **eso no es posible hacerlo** con el marco jurisprudencial que actualmente está en vigor con relación al sistema de fuentes y jerarquía de los derechos humanos y el control de constitucionalidad a cargo de los órganos jurisdiccionales.
288. Debe recordarse, como se ha sostenido en esta sentencia, que el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General establece que la prisión preventiva

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

será aplicada en forma oficiosa o automática cuando se siga un proceso penal por alguna de las conductas delictivas que se encuentran enumeradas en el catálogo de delitos incluido en esa norma constitucional.

289. Esto es relevante, porque de acuerdo con los criterios actuales de este Alto Tribunal, cuando un derecho humano presenta una restricción expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deberá estar a lo dispuesto en esa Norma Fundamental, incluso si ello implica limitar los derechos humanos.
290. Esta cuestión hace necesario pasar al siguiente apartado de la sentencia, en el que se abordará lo relativo a las restricciones constitucionales y su vigencia en el ordenamiento jurídico mexicano.

### **B. El modelo mexicano de control constitucional en materia de derechos humanos y sus restricciones.**

291. La jurisprudencia de **la Suprema Corte de Justicia de la Nación no contiene cláusulas pétreas ni interpretaciones estáticas de la Constitución y del ordenamiento mexicano**. La labor de este Alto Tribunal implica que en cada sentencia y en cada decisión se fortalezca la protección de los derechos humanos de todas las personas y, ese fin constitucional, únicamente es posible alcanzarlo mediante el dinamismo de la jurisprudencia constitucional que sea capaz de adaptarse al contexto jurídico y social que impera en el País.
292. Ha sido, precisamente, este dinamismo jurisprudencial el que ha construido el actual modelo mexicano de control constitucional en el que se encuentra inserto el debate sobre la posición de los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sistema jurídico mexicano.
293. Durante muchos años, el criterio que imperó en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consistía en que el artículo 133 de la Constitución General predica una noción de jerarquía formal de las normas que integran el sistema de fuentes del Derecho, según la cual los tratados internacionales se encuentran jerárquicamente por debajo de la Constitución y por encima del resto de normas.

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

294. No obstante, este criterio siempre fue problemático y no daba una respuesta satisfactoria que conciliara el principio de supremacía constitucional y las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano en materia internacional de los derechos humanos a la luz del artículo 1º constitucional.
295. Lo anterior ha cambiado con el paso del tiempo y gracias a la evolución del marco constitucional y al dinamismo de la jurisprudencia constitucional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en aras de maximizar la protección de los derechos humanos.

### **1. La supremacía constitucional en el actual marco constitucional.**

296. Así, a raíz de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días seis y el diez de junio de dos mil once, que modificaron el primer párrafo del artículo 1º constitucional, se desprende claramente 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.
297. En este sentido, a partir de que los tratados internacionales forman parte del ordenamiento jurídico mexicano, este Tribunal Pleno consideró que era irrelevante la fuente u origen de un derecho humano, ya sea la Constitución o un instrumento internacional, toda vez que el artículo 1º constitucional pone énfasis exclusivamente en su integración al catálogo constitucional.
298. Por ese motivo, la conformación del catálogo de derechos humanos no debe ser estudiada en términos de jerarquía, pues la reforma constitucional modificó el artículo 1º precisamente para integrar un catálogo de derechos y no para distinguir o jerarquizar esas normas en atención a la fuente de la que provienen.
299. Ante esa cuestión y ese nuevo panorama constitucional, este Tribunal Pleno sostuvo en la contradicción de tesis 293/2011 que los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y en la Constitución no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, razón por la que el enfoque tradicional de la jerarquía de los tratados internacionales no constituye una herramienta satisfactoria para determinar el lugar que ocupan en el

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

ordenamiento mexicano los derechos humanos reconocidos en dichos instrumentos normativos.

300. Siguiendo este hilo conductor, si los tratados internacionales no pueden relacionarse en términos de jerarquía respecto a la Constitución ¿Cuál es la posición que ocupan en el ordenamiento constitucional mexicano?
301. Para dar respuesta a ese planteamiento, este Tribunal Pleno ha valorado: **a.** La reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once; y **b.** Lo resuelto en el Expediente Varios 912/2010; para finalmente decantarse por **c.** 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.

### **a. Reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once.**

302. Los días seis y diez de junio de dos mil once se publicaron en el Diario Oficial de la Federación dos de las más trascendentales enmiendas constitucionales en materia de derechos humanos y sus garantías de protección a través del juicio de amparo.
303. En su conjunto, estas reformas marcaron 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.***

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

*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.*

(...)”.

304. 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.
305. En este 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 última consiste en posibilitar que todas las personas desarrollen su propio plan de vida.
306. Asimismo, ese párrafo señala que las personas también gozan de las garantías previstas en ambos ordenamientos, lo cual conlleva 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.
307. Por otra parte, el segundo párrafo contiene dos herramientas hermenéuticas cuya aplicación resulta obligatoria en la interpretación de las normas de derecho 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.

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

308. La segunda herramienta hermenéutica es la que la doctrina y la jurisprudencia han identificado como el principio *pro personae*, el cual obliga a que la interpretación de los derechos humanos se desarrolle favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.
309. Finalmente, el tercer párrafo del artículo 1° 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).
310. En consecuencia, este Tribunal Pleno consideró que conforme al artículo 1° 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 reconocidos en tratados internacionales se han integrado expresamente al ordenamiento jurídico interno, para ampliar el catálogo constitucional de derechos humanos.**
311. En forma paralela, la reforma constitucional de amparo amplió expresamente la procedencia del juicio de amparo, para reconocerla en aquellos casos en los cuales se hubiesen violado derechos humanos establecidos en tratados internacionales, con independencia de su reconocimiento en la Constitución.
312. De esta manera, **a partir de la reforma constitucional, las normas jurídicas que integran el parámetro de control son los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.**

### **b. Expediente Varios 912/2010.**

313. Sentado el nuevo —y actualmente vigente— marco constitucional en materia de derechos humanos, **el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación**

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

abandonó sus criterios anteriores, para dar paso a un nuevo modelo de control de constitucionalidad.

314. De esta forma, al resolver el expediente varios 912/2010<sup>93</sup>, 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”*<sup>94</sup>.
315. 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:
316. — Los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte;
317. — La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación;
318. — Los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de dicho tribunal internacional.
319. 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 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.

### c. Contradicción de tesis 293/2011.

<sup>93</sup> 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.

<sup>94</sup> Expediente Varios 912/2010, párrafos 28 y 29.

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

320. 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 —hasta ahora vigente y más acabado— modelo de control constitucional, en el que 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.
321. En este precedente, se replanteó la significación del principio de supremacía constitucional —que tradicionalmente se entendía como el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del ordenamiento jurídico mexicano— a efecto de hacerlo coherente con el nuevo marco constitucional en materia de derechos humanos.
322. Así, si bien se consideró que ese entendimiento no ha cambiado —y así se reitera en esta ocasión nuevamente—, lo que sí ha evolucionado es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía dentro del ordenamiento jurídico. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, para este Tribunal Pleno defender los derechos humanos es defender la propia Constitución.
323. Siguiendo este hilo conductor, en la contradicción de tesis 293/2011 se estimó 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**.
324. Asimismo, se sostiene 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



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

resto de las normas jurídicas del ordenamiento jurídico mexicano, dentro de las cuales se incluyeron expresamente los propios instrumentos internacionales.

325. Así, se tuvo en cuenta el nuevo marco constitucional en materia de derechos humanos y se concluyó que en el artículo 1º constitucional se desprende lo siguiente:

326. — Los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los cuales México sea parte, integran un mismo conjunto o catálogo de derechos;

327. — La existencia de ese catálogo tiene por origen la Constitución misma;

328. — Dicho catálogo debe utilizarse para la interpretación de cualquier norma relativa a los derechos humanos; y

329. — Las relaciones entre los derechos humanos que integran este conjunto 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 personae*, entendido como herramienta armonizadora y dinámica que permite la funcionalidad del catálogo constitucional de derechos humanos.

330. En dicho precedente, el Tribunal Pleno se preguntó: *¿Cómo es posible que una norma, cuya existencia y validez depende de la Constitución, establezca junto con normas constitucionales, el parámetro de control de la validez de todas las demás normas del ordenamiento jurídico? ¿Cómo debe entenderse, entonces, el principio de supremacía constitucional?*

331. Al respecto, para responder a esa interrogante, en el precedente se planteó la necesidad de distinguir entre dos momentos distintos:

332. — Primero, la incorporación de un tratado internacional al orden jurídico que tiene lugar a partir del cumplimiento de los requisitos formales de validez, los cuales se refieren fundamentalmente a la celebración del tratado internacional por el Presidente de la República y su ratificación por el Senado; y

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

333. — Segundo, una vez incorporado al sistema jurídico, la satisfacción de los requisitos materiales de validez, que consisten básicamente en la conformidad del tratado con la Constitución, en el sentido general de que el contenido del instrumento internacional no contraría las normas constitucionales y específicamente que no afecte los derechos humanos previstos en la propia Constitución y en otros tratados internacionales.
334. De esta forma, los requisitos de existencia o vigencia de los tratados internacionales contemplados en los artículos 89, 76 y 133 constitucionales, establecen que los tratados internacionales deben ser firmados por el Presidente de la República en su calidad de Jefe del Estado mexicano y aprobados por el Senado.
335. Mientras que los requisitos de validez material se contemplan en los artículos 133 y 15 constitucionales, y **exigen, respectivamente, que los contenidos de los tratados internacionales estén de acuerdo con los contenidos en el texto constitucional y que no alteren los derechos humanos previstos en la propia Constitución y en otros tratados internacionales.**
336. En consecuencia, mientras el incumplimiento de los requisitos de forma conduciría a concluir que un tratado internacional no es derecho vigente en México, **la no satisfacción de los requisitos materiales obligaría a declarar su invalidez.**
337. Ahora bien, como se sostuvo en la contradicción de tesis 293/2011, los requisitos materiales de validez, que deben cumplir los tratados internacionales que se pretenden incorporar al sistema jurídico mexicano, consisten en:
338. — **Deben ser acordes con las normas constitucionales**, es decir, no pueden oponerse a la Constitución (artículo 133 constitucional); y
339. — **Sólo se permite o autoriza la celebración de tratados internacionales cuyo contenido no menoscabe o reduzca el catálogo constitucional de derechos humanos**, entendido éste como aquel sistema de derechos que integra tanto los reconocidos en la Constitución como aquellos de fuente internacional (artículo 15 de la Constitución).

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

340. En virtud de lo anterior, la conformidad de las normas internacionales de derechos humanos con la Constitución para efectos de su incorporación al ordenamiento jurídico interno se debe analizar bajo la regla especial del artículo 15 constitucional, entendida con los principios *pro personae*, de interpretación conforme y progresividad previstos en el artículo 1° constitucional, los cuales **permiten el reconocimiento de nuevos derechos humanos, siempre y cuando esto no se traduzca en un detrimento al contenido y alcance de los derechos previamente reconocidos e integrantes del parámetro de control de regularidad constitucional.**
341. A partir de esta interpretación del artículo 133 constitucional, este Tribunal Pleno enfatizó que los tratados internacionales se encuentran en una posición jerárquica inferior a la Constitución; pero a la par, a través de la lectura del artículo 15 de la Constitución General, porque con independencia de la jerarquía normativa de los tratados internacionales, los derechos humanos reconocidos en los tratados —por supuesto no el tratado en su conjunto— integran el parámetro de regularidad al que se hace referencia en el artículo 1° constitucional.
342. En suma, **cuando una norma internacional de derechos humanos cumple con el requisito material previsto en el artículo 15 constitucional, pasarán a formar parte del catálogo constitucional de derechos humanos**, desvinculándose del tratado internacional que es su fuente y, por lo tanto, de su jerarquía normativa, para gozar, en consecuencia, de supremacía constitucional en los términos previamente definidos.
343. Con esta interpretación el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que **las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales y en la Constitución no se relacionan entre sí en términos jerárquicos**, de manera que ese debate era innecesario para efecto de considerar o no a los tratados internacionales como normas fundamentales del ordenamiento jurídico mexicano.
344. En realidad, **lo que sucede con los derechos humanos de fuente internacional es que éstos, al incorporarse al orden jurídico (previo cumplimiento de los requisitos constitucionales), pasan a formar parte del catálogo de derechos que servirá como parámetro de regularidad**

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

**constitucional**, de manera que es evidente que estos derechos, al ser parte del ordenamiento jurídico mexicano, por mandato de la propia Constitución General, no podrían vulnerar el principio de supremacía constitucional.

345. El criterio fijado en la contradicción de tesis 293/2011 es de una importancia inconmensurable para la protección de los derechos humanos, ya que sentó las pautas para establecer el estándar de regularidad al que se someterá el ordenamiento mexicano y sus actos de aplicación.
346. De esta forma, **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 constitucional, ese derecho humano se entenderá incorporado al catálogo de derechos que integra el estándar de regularidad que protege a todas las personas.**
347. Sin embargo, en esa ocasión, también se fijó una directriz para preservar la vigencia y supremacía de la Constitución General: **“derivado de la parte final del primer párrafo del artículo 1º constitucional, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende 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”**.
348. Adicionalmente, en la contradicción de tesis 293/2011<sup>95</sup>, este Tribunal Pleno estimó que **la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos (aunque el Estado**

---

<sup>95</sup> Contradicción de tesis 293/2011, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 3 de septiembre de 2013, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, en el sentido de que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, quien reconoció que las sentencias que condenan al Estado Mexicano sí son vinculantes, y Pérez Dayán votaron en contra.

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

**Mexicano no hubiera sido parte), siempre y cuando sea más favorable para los derechos de las personas<sup>96</sup>.**

349. Lo anterior, debido a que la jurisprudencia de la Corte Interamericana forma parte del contenido de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de manera que su fuerza vinculante se desprende del principio *pro personae* que obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más protectora de los derechos de las personas.

### **2. Los nuevos elementos en la ecuación constitucional: una reflexión sobre las restricciones constitucionales.**

350. Como se puede advertir en el epígrafe anterior, el criterio que hasta este momento está vigente en el sistema jurídico mexicano consiste en ubicar los derechos humanos como centro y fin del ordenamiento jurídico, de manera que es irrelevante discutir si se encuentran en un determinado nivel jerárquico atendiendo al sistema de fuentes.
351. Dicho de otro modo, este Alto Tribunal ha reconocido que los derechos humanos contenidos en fuente constitucional o en fuente internacional, integran el parámetro de validez en el que confluyen todos los derechos fundamentales, es decir, conforman el catálogo de derechos humanos que protege a todas las personas, sin importar que se trate de derechos contemplados en la Constitución o en los tratados internacionales.

---

<sup>96</sup> **“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.** Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos”.

Registro: 2006225. [J]; Décima Época; Pleno; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 204; Tesis: P./J. 21/2014 (10a.).

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

352. Así, los derechos humanos de fuente internacional entran al parámetro mexicano de validez, por el propio mandato de la Constitución General, ya que se trata de un mismo catálogo de derechos al que deben someterse las autoridades y el resto del ordenamiento.
353. Estas premisas han servido para encumbrar al ser humano como el sujeto de protección jurídica, de forma tal que el Estado se vuelca a efecto de proteger los derechos subjetivos y colectivos de las personas a través de todas las herramientas jurídicas y hermenéuticas que confiere la Constitución General, los tratados internacionales en materia de derechos humanos y, por supuesto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
354. Este sistema hermenéutico ha servido en los últimos años en forma adecuada. No obstante, **la regla de excepción por la que se ha sostenido que los derechos humanos deben ceder ante las restricciones expresas de el texto constitucional, impide que los derechos humanos extiendan en plenitud su halo protector.**
355. Esta excepción a la regla general de integración de un cuerpo de derechos humanos de fuente constitucional y convencional tuvo como principal fin la protección del principio de supremacía constitucional y el margen de apreciación nacional, para preservar las atribuciones del Estado Mexicano para dictar las políticas públicas en materia penal a fin de dar respuesta a los principales problemas que aquejan al País.
356. Sin embargo, **esa interpretación —adecuada en el contexto fáctico de ese momento— ya no puede sostenerse en los mismos términos, pues se han integrado nuevos elementos en la ecuación constitucional** con motivo de los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con relación al Estado Mexicano y por virtud de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que han condenado a este País por el uso de la prisión preventiva en forma automática atendiendo a factores ajenos a los permitidos en la jurisprudencia interamericana.
357. Pero además, porque la revisión que ha hecho este Tribunal Constitucional con relación a la prisión preventiva oficiosa sólo advierte efectos nocivos para los derechos de las personas en el contexto de un Estado democrático de Derecho,

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

sin que se logre apreciar en forma plausible algún beneficio para la sociedad mexicana.

358. En virtud de lo anterior, este Alto Tribunal toma en cuenta lo siguiente:

- a. **Aumento del número de personas que se encuentran en centros penitenciarios.** De acuerdo con los estudios estadísticos más recientes, la población que se encuentra privada de su libertad ha aumentado considerablemente en los últimos años, sobre todo a partir de dos mil diecinueve, cuando comenzó a incrementarse el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa<sup>97</sup>.
- b. **El alto índice de personas que están privadas de la libertad sin una sentencia.** Los datos oficiales más recientes indican que del universo de personas privadas de la libertad en centros penitenciarios, el cuarenta punto ocho por ciento (40.8%) se encuentran bajo proceso penal en prisión preventiva, esto es, se encuentran reclusas sin una sentencia condenatoria<sup>98</sup>.
- c. **Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.** Desde dos mil trece, el Sistema Interamericano ha advertido en sus informes sobre prisión preventiva en las Américas, que el uso no excepcional de la prisión preventiva es inadmisibles en una sociedad democrática en la que se respete el derecho a la presunción de inocencia<sup>99</sup>. Asimismo, la Comisión Interamericana enfatizó que la prisión preventiva ocasiona que las personas internas en prisión tengan menos posibilidades de una defensa adecuada y de ser absueltas, en comparación de quienes mantienen su libertad en un proceso penal<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> “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](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/747188/CE_2022_06.pdf)

<sup>98</sup> *Idem*.

<sup>99</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13. Consultable en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppi/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>

<sup>100</sup> 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

Por esos motivos, ha instado a los Estados a adoptar las medidas necesarias para implementar el uso de otras medidas cautelares distintas al encarcelamiento previo al juicio y garantizar, cuando no exista otra opción, que la prisión preventiva sea justificada (y no automática).

- d. **Condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado Mexicano.** En noviembre de dos mil dieciocho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado Mexicano por violaciones a los derechos humanos<sup>101</sup>, entre ellos, debido a que la prisión preventiva en México fue aplicada en forma automática y sin motivación suficiente por las autoridades mexicanas, lo que la hizo desproporcionada y contraria a los estándares internacionales.

En este caso, la Corte Interamericana hizo un reproche a la legislación mexicana, por permitir el uso oficioso o automático de la prisión preventiva.

- e. **Evolución de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En los últimos años, la jurisprudencia constitucional de este Alto Tribunal ha sido enfática en maximizar la protección de los derechos humanos e imponer límites a la prisión preventiva oficiosa. Entre otros casos, se ha reiterado el carácter excepcional y subsidiario de esta medida cautelar, de manera que debe ser revisable periódicamente y debe interpretarse en el sentido más estricto y a favor del imputado.
- f. **Efectos nocivos de la prisión preventiva.** Como se ha dado cuenta en páginas previas, la prisión preventiva oficiosa constituye una privación automática de la libertad que genera los efectos de una pena anticipada. Además, la prisión preventiva automática vulnera el derecho a una defensa adecuada e impide que la persona imputada cuente con las mismas oportunidades de quienes se enfrentan a un juicio penal en libertad, para allegarse de medios económicos y personales para su defensa.

359. Estas circunstancias —que no habían sido valoradas con anterioridad— ponen de manifiesto un nuevo contexto de los derechos y libertades en el

---

<sup>101</sup> Corte IDH. *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

ordenamiento jurídico mexicano; y dan nuevas luces a este Tribunal Constitucional para analizar la validez de la prisión preventiva oficiosa.

360. **La doctrina vigente sobre el modelo de control constitucional y la posición jerárquica de los tratados internacionales con respecto a la Constitución, es insuficiente para dar una respuesta a los conceptos de invalidez hechos valer por la parte actora en esta acción**, pues conforme al actual criterio, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido 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”*.
361. Bajo ese criterio, bastaría con que la Constitución contenga expresamente una restricción a los derechos humanos, para que los jueces constitucionales y ordinarios deban aplicarla directamente, incluso si la norma constitucional es abiertamente contraria a los derechos humanos.
362. En el caso de la prisión preventiva oficiosa en México, es necesario recordar, como se hizo en páginas anteriores, que esta medida cautelar se encuentra contemplada expresamente en el artículo 19 de la Constitución General y se le califica como una **medida excepcional** que puede decretarse de dos maneras: a petición justificada del Ministerio Público o de oficio.
363. Para ejecutar la medida en su modalidad oficiosa, la Constitución establece un amplio catálogo de delitos en los que el juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, entre esos ilícitos, el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución General contempla expresamente que se ordenará, entre otros, en los casos de **delincuencia organizada** y en 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.
364. El sistema normativo impugnado se compone por los artículos 167, párrafo séptimo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, y, en su conjunto, califican que determinados delitos fiscales son *“amenazas a la seguridad nacional”*, a fin de justificar que ese tipo de conductas delictivas se encuentran contempladas en el artículo 19, párrafo segundo, constitucional como aquellas que ameritan prisión preventiva oficiosa.

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

365. Por ese motivo, dado que el Legislador Federal ha considerado que la prisión preventiva oficiosa para delitos fiscales que afectan a la seguridad de la Nación, es uno de los ilícitos penales que conforme al artículo 19 constitucional, ameritan de esta medida cautelar, **no sería posible analizar la validez de las normas impugnadas en lo específico, sin antes estudiar e interpretar el artículo 19 constitucional, en lo general, lo cual estaría vedado si siguiera vigente el criterio por el que se ha sostenido anteriormente 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”**, definido en la contradicción de tesis 293/2011 y reiterado en jurisprudencia<sup>102</sup>.
366. Incluso, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha matizado los alcances de las restricciones constitucionales, de modo que 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<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Así se advierte en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: **“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”**. Registro: 2006224. [J]; Décima Época; Pleno; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 202; Tesis: P./J. 20/2014 (10a.).

<sup>103</sup> Así se sustenta en la tesis jurisprudencial 2a./J. 163/2017 (10a.), de rubro y texto siguientes:

**“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.** Conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011, las restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades prevalecen sobre la norma convencional, sin dar lugar a emprender algún juicio de ponderación posterior; sin embargo, nada impide 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

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

367. Siguiendo este hilo conductor, ante las nuevas circunstancias del entorno jurídico global, este Tribunal Pleno valora positivamente el diálogo judicial entre las Cortes Constitucionales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de manera que **en una nueva reflexión, reiterando lo alcanzado en la contradicción de tesis 293/2011, es necesario abandonar el criterio por el que se había sostenido que “derivado de la parte final del primer párrafo del artículo 1º constitucional, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende 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”.**
368. Esta directriz, como se ha referido a lo largo de esta sentencia, ya no da una respuesta satisfactoria a las necesidades actuales del sistema de protección a los derechos humanos y, de seguir sustentando esas premisas, se haría evidente una actitud del Estado Mexicano tendente a ignorar la realidad imperante y la jurisprudencia directa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, todo lo cual es violatorio del sistema de protección a los derechos humanos y, por supuesto, abiertamente contrario a los principios que proclama la Constitución Mexicana.
369. De esta manera, partiendo de las directrices expresadas en la contradicción de tesis 293/2011, este Tribunal Pleno declara lo siguiente:
- a. El primer párrafo del artículo 1º constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte.
  - b. Las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del artículo 1º, **cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos,**

---

de las disposiciones del mismo texto constitucional. En efecto, no porque el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deba prevalecer, su aplicación ha de realizarse de manera indiscriminada, lejos de ello, el compromiso derivado de lo resuelto en la aludida contradicción de tesis privilegia un ejercicio hermenéutico que lleve al operador jurídico competente a que, sin vaciar de contenido la disposición restrictiva, ésta sea leída de la forma más favorable posible, como producto de una interpretación sistemática de todos sus postulados”.

Registro: 2015828. [J]; Décima Época; Segunda Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 487; Tesis: 2a./J. 163/2017 (10a.).

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

el juez constitucional deberá ponderar esa restricción a la luz de los derechos humanos de fuente internacional y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a fin de determinar si existe un margen de apreciación nacional que permitiera al Estado Mexicano mantener la restricción constitucional en aras de proteger bienes de importancia suprema o, si por el contrario, es ineludible inaplicar la restricción constitucional y optar por la mayor protección de los derechos humanos derivada de los derechos de fuente internacional.

- c. Cuando exista una sentencia en la que la Corte Interamericana de Derechos Humanos hubiera condenado al Estado Mexicano con motivo de una restricción constitucional, el margen de apreciación nacional disminuye drásticamente y, en ese sentido, los jueces constitucionales tendrán que inaplicar las restricciones de fuente constitucional, para dar prevalencia a las normas internacionales que sean más protectoras de los derechos humanos.
- d. Se reitera que el principio de supremacía constitucional comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado.
- e. Además, como se sostuvo en la contradicción de tesis 293/2011, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

370. Como se puede apreciar, la prisión preventiva oficiosa o automática es una restricción del derecho a la libertad personal que no cumple con los parámetros exigidos por la jurisprudencia mexicana e interamericana, de manera que su implementación legislativa es contraria al parámetro de validez en materia de derechos humanos.

371. De esta manera, como se sostuvo en páginas anteriores, **cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos**

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

humanos, el juez constitucional deberá ponderar esa restricción a la luz de los derechos humanos de fuente internacional y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, cuando exista una sentencia en la que la Corte Interamericana de Derechos Humanos hubiera condenado al Estado Mexicano con motivo de una restricción constitucional, el margen de apreciación nacional disminuye drásticamente y, en ese sentido **se que inaplicar las restricciones de fuente constitucional, para dar prevalencia a las normas internacionales que sean más protectoras de los derechos humanos.**

372. Por las razones expuestas a lo largo de este apartado, este Tribunal Pleno considera que **la prisión preventiva oficiosa**, contemplada en las normas impugnadas y, principalmente, en la última parte del artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **es contraria a los derechos humanos** que integran el parámetro de validez mexicano. Por tanto, **debe inaplicarse** la porción normativa del artículo 19, párrafo segundo, constitucional que contempla que:

***“Artículo 19.- (...)***

*(...) 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.*

*(...)”.*

373. La determinación **anterior no supone una declaración de invalidez de la Constitución** ni un juicio a esta Norma Fundamental. Lo que se hace en este caso, es optar por el instrumento que sea más protector a los derechos

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

humanos de las personas, dentro del parámetro de validez que se integra por los derechos humanos de fuente internacional y de fuente constitucional.

374. De este modo, al inaplicarse la porción contenida en el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Federal, por la que se establece la procedencia oficiosa de la prisión preventiva para un catálogo tasado de delitos, la consecuencia natural es que se califique que las normas secundarias —en este caso referentes a determinados delitos fiscales— sean contrarias al parámetro de validez desarrollado en páginas previas.
375. 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 oficiosa, absoluta, desproporcionada y automática, en contravención de los principios constitucionales que rigen la prisión preventiva, la presunción de inocencia y el principio de proporcionalidad.
376. Para efectos expositivos, 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.

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

(...)”.

“**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”.**

377. En esta medida, al tratarse de restricciones a los derechos humanos, es que también se vulnera el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad.
378. 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.**

379. 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.
380. 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.
381. 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

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

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.

382. 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.**

383. Sólo a través de desarrollar integralmente *de qué hablamos cuando hablamos de delincuencia organizada*, es que podrá darse cabal respuesta a la *litis* planteada.
384. 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.
385. 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 Sicotrópicas<sup>104</sup> adoptada el veinte de diciembre mil novecientos ochenta y ocho en Viena, Austria<sup>105</sup>. 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

---

<sup>104</sup> [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf)

<sup>105</sup> 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

niños en muchas partes del mundo como mercado de consumo y como instrumentos para la producción, la distribución y el comercio.

386. 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.
387. 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.
388. 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 Asamblea General de la ONU 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.*
389. *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*

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

**Convención de Palermo**<sup>106</sup>), 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.

390. 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).
391. 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 a los ilícitos de **trata de personas** (especialmente mujeres y niños), **contrabando de migrantes y fabricación y tráfico de armas de fuego**.
392. 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**

---

<sup>106</sup> <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

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

**cometidos con medios altamente violentos, de la mano de aquellos asociados al tráfico de sustancias ilícitas.**

393. 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 pública<sup>107</sup>.
394. 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**<sup>108</sup>. Cabe destacar que en los trabajos preparativos —y derivado de eventos acontecidos durante la época— **la problemática relativa al narcotráfico fue una pieza fundamental en la regulación**, asociado tanto al tráfico de sustancias en sí mismo, como a episodios de notable violencia asociados indirectamente.
395. 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**

---

<sup>107</sup> 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.

<sup>108</sup> “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

**investigar y recabar pruebas** en torno a esas organizaciones criminales para integrar la averiguación previa en el plazo de cuarenta y ocho horas<sup>109</sup>.

396. 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”*<sup>110</sup>.
397. 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 definidos<sup>111</sup>.
398. 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**<sup>112</sup>).

---

<sup>109</sup> Amparo en Revisión 173/2001, página 395.

<sup>110</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de Justicia. 19 de agosto de 1993.

<sup>111</sup> 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 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”.

<sup>112</sup> 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

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

399. 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**<sup>113</sup>.
400. 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*<sup>114</sup>.

---

el que se precisó que los preceptos insertos sentaron las bases para la expedición de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

<sup>113</sup> Exposición de Motivos, México, D.F., a 19 de marzo de 1996, Iniciativa del Ejecutivo.

<sup>114</sup> 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 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

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

401. 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.
402. 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***).
403. 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.
404. 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”***.

---

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

405. 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 Organizada<sup>115</sup>, 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.
406. 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).
  - 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

---

<sup>115</sup> “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**

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 inculpado, 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).

407. 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 un 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



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

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.

408. Al tenor de lo narrado, en un periodo que transcurre de mil novecientos noventa y tres al día de hoy (casi treinta años<sup>116</sup>), 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.
409. 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 además tienen **consecuencias altamente nocivas** para la sociedad en su conjunto.
410. 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.

---

<sup>116</sup> 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 Rivas, 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

411. 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.
412. 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 conjunto<sup>117</sup>.
413. 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.
414. **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

---

<sup>117</sup> 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 Carnelutti, *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

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.

415. 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.
416. 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.
417. 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 es un espacio que se puede construir al margen del resto de los principios constitucionales.**
418. 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.**

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

419. 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). 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.
420. 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>	
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,	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, <b>financiamiento al</b>

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

<p>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;</p> <p>II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;</p> <p>III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población;</p> <p>IV. Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud, y</p> <p>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.</p>	<p><b>terrorismo previsto en los artículos 139 Quáter y 139 Quinquies y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter</b>; contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero <b>y 196 Ter</b>; falsificación, <b>uso de moneda falsificada a sabiendas</b> 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;</p> <p>II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 Bis, 84, <b>84 Bis, párrafo primero, 85 y 85 Bis</b>, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;</p> <p>III. Tráfico de personas, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración;</p> <p>IV. Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis, <b>y delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo previstos en los artículos 475 y 476</b>, todos de la Ley General de Salud;</p> <p>V. <u><b>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</b></u> previsto en el artículo 201; <u><b>Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender</b></u></p>
---	---

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

	<p>el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, 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;</p> <p>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;</p> <p>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</p>
--	---

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

	<p><b>fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</b></p> <p><b>VIII. Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 del Código Fiscal de la Federación;</b></p> <p><b>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;</b></p> <p><b>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;</b></p> <p><b>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.</b></p> <p><b>X. Contra el Ambiente previsto en la fracción IV del artículo 420 del Código Penal Federal.</b></p>
--	---

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

--	--

421. 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.**
422. 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).**
423. 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).
424. De la información que se expone en el cuadro en comento, 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.
425. 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



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

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.

426. 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**.
427. 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 *“el 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 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 bordará más adelante.
428. 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**

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

*sí mismo, como lo relativo a los delitos que se pueden incluir y la naturaleza de éstos).*

429. 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?**

430. 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).
431. 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 abstracto y doloso, motivo por el cual se tipifica aun cuando no se haya llevado a cabo ningún acto ejecutivo<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> 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*

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

432. 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, 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*<sup>119</sup>.

---

*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". [P. XXXII/2002. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época Tomo XVI, Julio de 2002, página 10. Registro digital: 186612].*

<sup>119</sup> 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.**" [Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 711].

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

433. 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**.
434. 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.
435. 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.
436. **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).
437. 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

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

que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido (artículo 137<sup>120</sup>).

438. 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.
439. 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 sexto<sup>121</sup>).

---

<sup>120</sup> “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.”

<sup>121</sup> “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**

440. **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.
441. 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).
442. 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.*
443. 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 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.
444. 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).

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

445. **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).
446. **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.
447. 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).
448. Asimismo, se prevé otra **extensión en relación con el fuero al que pertenezcan los delitos-fin**, pues aun tratándose de ilícitos competencia del 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.
449. 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**

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

**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).

450. 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.
451. **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 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).
452. 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; entendiendo 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



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

como tal, ni para quien, por cualquier circunstancia, posea o detente los citados bienes.

453. 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).
454. 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.
  - 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.

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

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.

455. 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.

456. El subsistema en comento **no significa tan sólo la aplicación de algunas reglas especiales** a un procedimiento penal que se desenvuelve conforme a 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.

457. 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**

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

**delincuencia organizada, lo que incuestionablemente debe redundar en su consideración desde sede de control constitucional.**

458. 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.**

459. 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 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.**

460. 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?***

461. Tal cuestionamiento debe responderse en sentido **negativo**.

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

462. 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.
463. 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.**
464. 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 con la manera en que el legislador secundario desarrolla las reglas específicas.**
465. 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.**
466. 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

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

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.**

467. 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.**
468. 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.**
469. **Se configura como un mandato que comprende toda la materia penal y pretende brindar racionalidad al empleo del poder estatal en su máxima expresión, con el objetivo permanente de limitar su uso a la gama de conductas más graves.**
470. **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.
471. 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

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

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.

472. 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**.
473. **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 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.
474. **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.
475. 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

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

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.**

476. 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 redundante 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.**
477. 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 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.
478. 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.**

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

479. **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.**
480. 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.
481. 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 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.
482. 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.
483. ***– 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



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

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.

484. 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.
485. 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.**
486. No hay razón para aplicar un régimen diferenciado de procesamiento, ni una doble pena, a conductas delictivas vinculadas al ámbito tributario, que no comparten la nota de gravedad que ineludiblemente deben cumplir los ilícitos que se asociación con el crimen organizado.
487. 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.
488. De esta forma, no cabe argumentar que es admisible la incorporación al régimen de delincuencia organizada de estos ilícitos aduciendo que se

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

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.

489. 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.**
490. 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.
491. 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 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.
492. 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.
493. 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

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

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 2022<sup>122</sup>.

494. 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.
495. 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.
496. **– 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

---

<sup>122</sup> 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

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.

497. 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.
498. 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.
499. – ***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 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.
500. 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.
501. 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

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

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.

502. 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.
503. 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
504. 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-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:
505. – **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 reforma<sup>123</sup> supuso la inclusión de todas las hipótesis relativas a

---

<sup>123</sup> **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**

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

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).

506. 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.
507. 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.**
508. 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 Federación<sup>124</sup> respecto de todas las hipótesis contenidas en los diversos 102 y 105 del mismo ordenamiento.

---

**en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación; ..."**

<sup>124</sup> 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

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

509. 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.**
510. 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.**
511. – ***El caso del ámbito fiscal se destaca por constituir un ámbito que en sí mismo ya implica un despliegue del poder estatal, reforzado a 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.*
512. 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

---

*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

coercitivo del Estado que conlleva sus propias medidas de investigación procesamiento y sanción.

513. 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.
514. 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.
515. – ***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.
516. Concretamente, cabe destacar la posibilidad de emplear la figura de *asociación delictuosa*, o bien otras figuras como la creación de *agravantes concretas* a partir de los rasgos que le parezcan particularmente graves al legislador en relación con los argumentos de la autoridad hacendaria
517. 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.
518. 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



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

del elenco de opciones para activar el régimen extraordinario de delincuencia organizada, lo cual es inadmisibile conforme a los principios definidos a lo largo de toda esta consideración.

519. 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.
520. 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.
521. En ese contexto, es indispensable revertir a partir de este análisis integral, la posibilidad de que se construyan, desde lo público, narrativas que pretendan 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.
522. 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.

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

523. 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.**

524. 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.**

525. 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.

526. 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***

*(...)”.*

527. 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. Tales argumentos son **infundados** conforme a las razones que enseguida serán desarrolladas.

### **A. Análisis del tipo penal desde la perspectiva del principio de legalidad.**

528. 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

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

actuación dolosa, ello no implica que necesariamente esas acciones tengan una connotación de violentar ilícitamente el orden fiscal.

529. 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.
530. 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.
531. 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.
532. ***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”.***
533. 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.

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

534. 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.
535. 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 realicen<sup>125</sup>.
536. 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 normativas (legislador) a que, al expedir las normas de carácter penal, señale con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables<sup>126</sup>.
537. 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.

---

<sup>125</sup> 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).

<sup>126</sup> 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

538. 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.
539. 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.
540. 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 comprobantes fiscales, y porque válidamente tutela un aspecto indirectamente ligado a la recaudación y al despliegue de las facultades de comprobación.
541. 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.
542. 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.
543. 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

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

los contribuyentes comprobar ante las autoridades fiscales cualquier tipo de operación.

544. Al resolver el amparo en revisión 627/2012<sup>127</sup>, 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.
545. 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 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.
546. Por otra parte, al resolver diversos amparos en revisión, la Segunda Sala<sup>128</sup> 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.

---

<sup>127</sup> 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.

<sup>128</sup> 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**

547. 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.
548. 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.
549. 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.
550. 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.

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

551. 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.
552. 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.
553. 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.
554. 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.
555. 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,



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

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.

556. 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 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”.*

557. 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.
558. 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

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

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.

559. 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.
560. 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.
561. 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 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.
562. 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”.
563. Por su parte, el artículo 14 del Código Fiscal de la Federación<sup>129</sup> define el término “enajenación”, y de ese mismo precepto se advierte que ese concepto

---

<sup>129</sup> “**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.

## 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.

564. En ese sentido, los verbos referidos pertenecientes al tipo penal impugnado deben ser interpretados conforme al propio marco normativo que rige la

---

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.

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

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.

565. 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.
566. **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 simulados, su aplicación no tiene efectos perjudiciales en la situación jurídica general de los contribuyentes.
567. Al emitir la tesis aislada P. VII/2018 (10a.)<sup>130</sup>, 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.
568. 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

---

<sup>130</sup> “**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

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.

569. 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*).
570. 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.
571. 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.
572. 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

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

comprobantes fiscales digitales por Internet para que realicen las funciones de validación, asignación de folio e incorporación del sello digital.

573. 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.
574. 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 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.
575. 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.
576. 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.
577. **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

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

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.

578. La redacción original de esta fórmula (es decir, la que data del nueve de diciembre de dos mil trece), fue emitida en términos casi idénticos<sup>131</sup> 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 consistía meramente en “*adquirir comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados*”.
579. 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.
580. 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.
581. 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**

---

<sup>131</sup> “**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

**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.

582. 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.

### **B. Análisis del tipo penal desde la perspectiva del principio de proporcionalidad penal.**

583. 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.
584. Es **infundado** tal argumento.
585. Este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019<sup>132</sup>, así como la acción de inconstitucionalidad

---

<sup>132</sup> 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



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

125/2017 y su acumulada 127/2017<sup>133</sup>, 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 legislativos<sup>134</sup> y para la cual gozan de una libertad de configuración.

586. 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 legislador<sup>135</sup>.

---

Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Piña Hernández votaron en contra.

<sup>133</sup> 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.

<sup>134</sup> 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.

<sup>135</sup> 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.

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

587. 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.
588. No obstante, se señaló que esas facultades del legislador no son ilimitadas, pues la legislación penal no está exenta de control constitucional<sup>136</sup>, ya que de 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.
589. 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 humano<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> 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 gobernados”. Registro 170740. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 8; P./J. 130/2007.

<sup>137</sup> Jurisprudencia 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

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

590. 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 de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.
591. 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 Mexicanos<sup>138</sup>, 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*—
592. 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

---

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.

<sup>138</sup> “**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.  
(...)”

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

exigencia de una adecuación entre la gravedad de la pena y la gravedad del delito.

593. 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 importantes<sup>139</sup>.
594. 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 penal<sup>140</sup>.
595. 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

---

<sup>139</sup> 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 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).

<sup>140</sup> 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.

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

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.

596. 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.
597. 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 Federación<sup>141</sup>:

*“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, 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*

---

<sup>141</sup> 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

*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”.*

598. 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.
599. 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 aquellos que operan de manera directa como aquellos que lo hacen de manera indirecta como el presente.
600. 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.
601. 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.
602. 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.
603. 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

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

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.

604. 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 pena<sup>142</sup>.
605. 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.
606. 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 oficiosa; de investigar y conducir el proceso conforme al régimen*

---

<sup>142</sup> 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 CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY.”** Registro 163067. [JJ]; 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

*extraordinario de delincuencia y; el acceso a acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso.*

607. 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.
608. 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 primera 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 mirada y se brinda una connotación de uso excesivo del derecho penal que es incorrecta pues es producto de una revisión parcial.
609. 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.
610. 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.
611. Y esto es particularmente relevante, si se considera que en esos tipos se consideran tanto lesiones patrimoniales concretas al erario público, como



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

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.

612. 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.
613. 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.**
614. **Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación.]**

### VII. EFECTOS

615. 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.
616. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez** de los siguientes preceptos:
- a. Artículos 167, párrafo séptimo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, previa inaplicación del artículo 19, párrafo segundo, parte final, de la Constitución General; y**

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

**b. Artículo 2º, párrafo primero, fracciones VIII, VIII Bis y VIII Ter, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.**

617. **Extensión de efectos de invalidez:** En términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria, la declaratoria de invalidez debe extenderse a las siguientes disposiciones:

**a. A todas las porciones del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales que, adicionalmente a las declaradas inválidas en forma directa en el punto inmediato anterior, comparten el mismo vicio de invalidez por establecer o regular la prisión preventiva oficiosa.**

Toda vez que en esta sentencia se determinó que la prisión preventiva oficiosa es contraria a los derechos humanos y, **por ese motivo se inaplicó el artículo 19, párrafo segundo, última porción, de la Constitución General**, para declarar la invalidez de esa medida cautelar en el artículo 167, párrafo séptimo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, **por vía de consecuencia deben expulsarse todas aquellas normas que dependen directamente de ese precepto constitucional.**

Por ese motivo, la invalidez decretada debe extenderse para expulsar, también, el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, exclusivamente en los párrafos y porciones que establecen los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, los cuales se transcriben, por claridad, a continuación:

**“Artículo 167. Causas de procedencia**

(...)

(...)

El Juez de control en el ámbito de su competencia, 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

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

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.

Las leyes generales de salud, secuestro, trata de personas, delitos electorales y desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como las leyes federales para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos, armas de fuego y explosivos, y contra la delincuencia organizada, establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

- I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;
- II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;
- III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;
- IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;
- V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;
- VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;
- VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;
- VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;
- IX. 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, previsto en el artículo 201; 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, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender

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

el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio 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 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero;

XII. Abuso o violencia sexual contra menores, previsto en los artículos 261 en relación con el 260;

XIII. Femicidio, previsto en el artículo 325;

XIV. Robo a casa habitación, previsto en el artículo 381 Bis;

XV. Ejercicio abusivo de funciones, previsto en las fracciones I y II del primer párrafo del artículo 220, en relación con su cuarto párrafo;

XVI. Enriquecimiento ilícito previsto en el artículo 224, en relación con su séptimo párrafo, y

XVII. Robo al transporte de carga, en cualquiera de sus modalidades, previsto en los artículos 376 Ter y 381, fracción XVII.

(...)

I. (...)

II. (...)

III. (...)

El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad o bien, cuando exista voluntad de las partes para celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, siempre que se trate de alguno de los delitos en los que sea procedente dicha forma de solución alterna del procedimiento. La solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Fiscalía o de la persona funcionaria en la cual delegue esa facultad.

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

Si la prisión preventiva oficiosa ya hubiere sido impuesta, pero las partes manifiestan la voluntad de celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, el Ministerio Público solicitará al juez la sustitución de la medida cautelar para que las partes concreten el acuerdo con el apoyo del Órgano especializado en la materia.

(...).

b. 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.

c. 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.

618. **Otros efectos:** En virtud de que los artículos cuya invalidez se decretó, regulan la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 161 y demás disposiciones legales aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>143</sup>.

---

<sup>143</sup> “**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

619. **Fecha a partir de la cual surtirán 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 surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso de la Unión.
620. **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.

### VIII. DECISIÓN

621. 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.

**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 considerando apartado VII de esta ejecutoria.

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

**QUINTO.** Se declara la **invalidez por extensión**, de los artículos 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, exclusivamente en los párrafos y porciones que establecen los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa; así como 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 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.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.