

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 25 DE OCTUBRE DE 2021.

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

IDENTIFICACIÓN,  
DEBATE  
RESOLUCIÓN.  
PÁGINAS.

**3 A 62**  
RETURNADA

**130/2019**  
Y SU  
ACUMULADA  
**136/2019**

**ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DIVERSOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL Y DE LOS CÓDIGOS NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADOS Y ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE OCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE.**

**(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)**

# **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

## **TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 25 DE OCTUBRE DE 2021.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 12:05 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre esta sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario, dé cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 106 ordinaria, celebrada el jueves veintiuno de octubre del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En votación económica consulto ¿se aprueba el acta? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Continúe, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

**ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019, PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DIVERSOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL Y DE LOS CÓDIGOS NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. SON PROCEDENTES, PERO INFUNDADAS LAS PRESENTES ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO. 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, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 5°, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, 167, PÁRRAFO SÉPTIMO, FRACCIONES I, II y III, 187, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 192, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, 2°, FRACCIONES VIII, VIII BIS Y VIII TER, DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y 113 BIS DEL CÓDIGO FISCAL**

**DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL OCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; "..."**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, secretario. Señora Ministra Ríos Farjat.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Gracias, señor Ministro Presidente. Yo tengo una cuestión previa que me gustaría someter a este Tribunal Pleno. Como es del dominio público, a lo largo del año dos mil diecinueve fui jefa del Servicio de Administración Tributaria y en ese período fue que se presentó, se discutió y se aprobó la reforma que se impugna en este caso. Precisamente por el cargo que ocupaba y por la materia de la que se trata, no me resulta ajena la reforma que ahora se impugna; sin embargo, no siento afectada mi imparcialidad para participar en la discusión de este asunto, en primer lugar, porque mi posición frente a la reforma siempre fue una posición institucional con motivo de ser jefa del fisco y, en segundo, porque —yo— no participé del proceso legislativo que concluyó con la emisión de las normas impugnadas. Quizá no está de más recordar que el primero de septiembre de dos mil veinte este Pleno determinó, previa consulta mía, que me encontraba impedida para participar en la resolución de la controversia constitucional 169/2017; sin embargo, —respetuosamente— considero que nos encontrábamos frente a un supuesto distinto al del día de hoy. En aquel caso, que es la implementación del Sistema Anticorrupción de Nuevo León que se impugnó en esa controversia constitucional, participé en el proceso

legislativo y en el de la gestación previa, y abanderé y defendí personalmente esa reforma. Entonces, en ese caso, mi participación fue a título personal, mientras que en el de hoy fue a partir de una representación institucional ante una política del Estado.

Expongo todo esto a este Honorable Pleno a fin de someter a consulta a mi participación o impedimento para discutir en la acción de inconstitucionalidad, reiterando que la suscrita no se considera impedida. Gracias, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra Ríos Farjat. ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? Yo coincido en que la señora Ministra no se encuentra en causa de impedimento en este caso. Su labor fue eminentemente institucional y creo que, sobre todo tratándose de acciones de inconstitucionalidad, hemos dicho que, en principio, no hay impedimento. Sí, hemos sido siempre deferentes a lo que manifiesta la Ministra o el Ministro en relación con si se encuentra o no impedida o impedido para conocer de un asunto. Yo creo que no hay causa de impedimento. ¿Algún otro comentario? Tome de votación, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** No existe causa de impedimento.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Considero que no se encuentra impedida la señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** No se encuentra impedida la señora Ministra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Estimo que no se encuentra impedida.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Considero que no está en causa de impedimento.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** En el mismo sentido.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** No se actualiza causa de impedimento alguno.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** No se actualiza causa de impedimento alguno.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARRREA:** En el mismo sentido.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de diez votos en el sentido de que la señora Ministra Ríos Farjat no se encuentra en una causa de impedimento para conocer del presente asunto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces, señora Ministra, puede usted participar en la discusión y votación de este asunto. Muchas gracias.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Gracias, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Someto a consideración de este Tribunal Pleno los apartados de competencia, oportunidad,

legitimación, causas de improcedencia y fijación de la litis. ¿Hay alguna observación? Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchísimas gracias, señor Ministro Presidente. Yo quisiera hacer una observación con relación a la fijación de la litis, si me permite.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, claro, adelante.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** En este apartado estoy parcialmente de acuerdo y coincido en la necesidad de establecer con precisión los artículos efectivamente impugnados porque en la acción promovida por la minoría del Senado se cuestionó el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del ocho de noviembre del dos mil diecinueve de manera general.

En ese sentido, coincido en que las normas impugnadas son el artículo 2, fracciones VIII, VIII Bis y VIII Ter, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el artículo 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, el artículo 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, el artículo 187, segundo párrafo, y el artículo 192, párrafo tercero, todos del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, pues existe una mención expresa y se advierten conceptos de invalidez tendientes a evidenciar su invalidez; sin embargo, no comparto el que se señale como normas impugnadas el párrafo tercero del artículo 256 del Código Nacional de Procedimientos Penales y el artículo 11 Bis, apartado B, fracción VIII Bis, del Código Penal Federal, pues, en relación con ellas, si bien el segundo precepto fue



parte de las reformas y adiciones en el decreto impugnado, no advierto que se hubiesen formulado conceptos de invalidez en su contra y la consulta no advierte consideración alguna respecto de dichas normas. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro González Alcántara. ¿Algún otro comentario? En votación económica consulto ¿se aprueban los apartados de competencia, oportunidad, legitimación y causas de improcedencia? ¿Están ustedes de acuerdo? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

#### **APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Tome votación sobre el considerando quinto —fijación de la litis—, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** A favor con un voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el proyecto, con reserva en los términos del Ministro Juan Luis González Alcántara.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** De acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:**  
Con el proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de once votos a favor de la propuesta del proyecto; el señor Ministro González Alcántara Carrancá anuncia voto concurrente; la señora Ministra Piña Hernández anuncia voto concurrente en los términos del señor Ministro González Alcántara Carrancá.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.**

Y pasamos ahora al considerando sexto, que es el análisis de violaciones al procedimiento legislativo, señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, señor Presidente, con mucho gusto. En este considerando —que corre de fojas sesenta y seis a ciento cuatro— se analiza el segundo concepto de invalidez hecho valer por los senadores accionantes, en el que manifiestan que el decreto legislativo aprobado resulta ilegal, en virtud de que el dictamen de que dio lugar a la discusión final no estaba debidamente fundado y motivado.

A efecto de analizar lo anterior, se comienza detallando los criterios establecidos por esta Suprema Corte para evaluar la regularidad de los procedimientos legislativos. Posteriormente, se describe el marco normativo que rige el procedimiento legislativo en el ámbito

federal con particular énfasis en las reglas que regulan las formalidades de los dictámenes legislativos y, finalmente, se contrasta lo anterior con el proceso que se siguió en el presente caso para aprobar las normas reclamadas.

En suma, se considera que el procedimiento legislativo cumplió con las formalidades previstas en los artículos 71 y 72 de la Constitución, así como en la Ley Orgánica del Congreso General y los reglamentos de las Cámaras respectivas sin ninguna irregularidad que, de manera notoria, impacte en la calidad democrática en la decisión final. También se reconoce, a partir de lo establecido en la jurisprudencia PJ.120/2009 de este Tribunal Pleno, que en casos como el presente, en los que el decreto impugnado no afecte una categoría sospechosa, basta con que se hubiera realizado una motivación ordinaria y, en todo caso, de estimarse que alguna de las modificaciones de su contenido incide en una categoría sospechosa, dicho análisis deberá corresponder al estudio de la norma o porción normativa en específico, sin que sea viable determinar la invalidez del proceso legislativo con base en la única razón de que los dictámenes de las cámaras legislativas no expresaron en su argumentación ciertos elementos plasmados en criterios jurisdiccionales, pues debe tomarse en consideración que, por lo regular, los decretos legislativos contienen una pluralidad en normas generales y difícilmente pueden exigirse los mismos elementos argumentativos con el mismo grado de intensidad para todo su contenido.

Para el caso particular, se destaca que el dictamen final de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia de la Cámara de Diputados del catorce de octubre de dos mil

diecinueve contiene los elementos que exige el artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados y, por tanto, se considera que no existe motivo suficiente para que el Presidente de la Mesa Directiva rechazara su inclusión en el orden del día.

Conforme a lo anterior y al no haberse demostrado la existencia de violaciones al procedimiento legislativo invalidantes, se propone reconocer la validez del decreto impugnado publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil diecinueve. Gracias, señor Presidente, esta es la propuesta.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Franco. Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Yo comparto el acucioso estudio que se realiza en este apartado con relación al proceso legislativo; sin embargo, formularé un voto concurrente para apartarme del segundo párrafo de la página cincuenta y cinco de la consulta porque no comparto la afirmación relacionada con que las reformas constitucionales no pueden ser materia de control a través de una acción de inconstitucionalidad. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Ministro Presidente. Yo también estoy de acuerdo con la propuesta, solo me aparto de las afirmaciones del párrafo... el último párrafo de la página noventa y tres, en donde se considera que el decreto no afecta una categoría sospechosa, pues —precisamente y a continuación el propio proyecto lo señala— creo que no es materia de análisis en este punto esa condición de la norma, se tal manera que —yo—, simplemente, me aparto de esa afirmación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente, —yo— no tengo inconveniente en suprimir esa expresión del proyecto, dado que este Pleno —seguramente en un futuro próximo— tendrá que enfrentar este tipo de situaciones y creo que lo mejor es no prejuzgar, independientemente de la opinión personal del ponente. Entonces, —yo— no tendría inconveniente en suprimirlo si el Pleno así lo considera: no agrega absolutamente nada y no daña tampoco.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sobre todo, que se puede resolver.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Así es.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Y también creo que la propuesta del Ministro Luis María Aguilar...

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** También no tendría inconveniente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Perfecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted. Con estas salvedades y, más que salvedades, con estos ajustes que —ya— aceptó hacer el Ministro ponente consulto a este Tribunal Pleno ¿se aprueba en votación económica este considerando? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

El considerando VII es el primero de fondo. Señor Ministro ponente, por favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, Presidente. En este considerando —que corre de las fojas ciento cuatro a ciento treinta y ocho— se aborda la impugnación dirigida en contra del artículo 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional

y el diverso 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El proyecto reconoce, en primer lugar, que en la reforma constitucional del cinco de abril de dos mil cuatro se confirió al legislador federal una facultad para establecer reglas que permitieran dar contenido y precisar los alcances del concepto de Seguridad Nacional en nuestro sistema jurídico, pues se consideró necesario el entendimiento de una noción moderna de tipo extensiva y no la tradicional restrictiva, acotada a la defensa exterior del Estado, así como comprensiva también de las amenazas internas que atenten contra la estabilidad nacional.

Pero, a pesar de la naturaleza dinámica que se ha reconocido desde la Constitución sobre el concepto de Seguridad Nacional, se enfatiza en este proyecto que no cualquier supuesto reconocido por el legislador conlleva necesariamente una amenaza, sino que tiene que existir una relación entre los actos sancionados con los parámetros que se establecen en el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional, el cual reconoce que estas deben versar sobre actos o conductas que atenten contra la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa del exterior y la seguridad interior de la Federación; bienes jurídicos tutelados con el objetivo de garantizar, a su vez, el bienestar social como uno de los fines del Estado Constitucional.

En este sentido, la propuesta considera que la amenaza a la seguridad nacional, reconocida en la fracción XIII del artículo 5° de la ley de la materia impugnada en el presente asunto, guarda

relación inmediata y directa con el mantenimiento de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en términos de lo previsto en este ordenamiento, pues la persecución de los delitos fiscales tiene por objeto la protección de la hacienda pública y es evidente que, a través de los referidos recursos económicos y del establecimiento de mecanismos eficaces de recaudación, es posible tomar un conjunto de decisiones para el cumplimiento de objetivos socialmente deseables, como el establecimiento de instituciones y, en general, del orden constitucional, la implementación de políticas públicas y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno a partir del desarrollo económico-social; situaciones que se considera que guardan relación directa con los parámetros reconocidos en las fracciones III y VI del artículo 3º de la Ley de Seguridad Nacional.

Asimismo, se advierte que la inclusión de los delitos de contrabando, defraudación fiscal y de expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes como una amenaza a la seguridad nacional tiene repercusiones en el derecho a la libertad personal, dado el sistema de prisión preventiva oficiosa que se prevé en el párrafo segundo del artículo 19 constitucional; sin embargo, el proyecto considera que lo anterior no es suficiente para declarar la inconstitucionalidad de estos preceptos y resulta proporcional, pues, tomando en cuenta el objetivo constitucional reconocido por el legislador y el uso de la potestad para normar la política criminal con la que cuenta, referida por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 91/2019, se considera que dicha medida atiende una problemática relacionada con la comisión de ciertos ilícitos, cuyas consecuencias han afectado de manera



significativa a la hacienda pública y disminuyen la capacidad del Estado para emprender acciones en beneficio de su sociedad.

Por lo tanto, la problemática en su conjunto y los daños que generan al Estado en su integridad justifican la excepcionalidad y la respuesta penal de mayor intensidad, misma que se reconoce que no operará en automático, sino que requerirá para su determinación de una debida valoración por parte de la autoridad jurisdiccional, y que cabe señalar que —también— se encuentra delimitada a los supuestos más graves y afectaciones más onerosas. Por otra parte, no escapa a la atención que, en el presente asunto, el análisis de constitucionalidad versa sobre normas penales que tienen como objetivo la protección de la hacienda pública; no obstante, se estima que esto no constituye un impedimento para que a las conductas sancionadas se les pueda considerar también como generadoras de amenaza a la seguridad nacional, pues, si siempre se exigiera una coincidencia absoluta con los bienes jurídicos reconocidos en los respectivos ordenamientos penales, se estaría limitando la posibilidad de identificar verdaderas amenazas que atenten contra la integridad del Estado Mexicano, aun cuando, frente al concepto de seguridad nacional, se ha tratado de reconocer una noción moderna y dinámica que permita hacer frente a aquellas, lo que exige también de parte del legislador federal una adecuada vigilancia y control respecto a la implementación de las medidas adoptadas para enfrentar sus amenazas, por lo que se reconoce que corresponderá al Congreso de la Unión evaluar la viabilidad, eficacia y temporalidad de las acciones realizadas a fin de establecer si la comisión de los ilícitos analizados sigue constituyendo una amenaza y, una vez que el riesgo o daño sean superados o se reconozca su viabilidad o ineffectividad, deberá

valorar, con absoluta libertad, conforme a su competencia, la posibilidad de establecer nuevas pautas de política criminal menos intervencionistas, en concordancia con los diversos órdenes de gobierno encargados de preservar la seguridad nacional. Por estos motivos, se propone reconocer la validez del artículo 5º, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional y el diverso 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales. Este es el planteamiento, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchísimas gracias, señor Ministro Presidente. En este considerando —respetuosamente— me pronuncio en contra del proyecto. Debemos mantener siempre la costumbre de cultivar la congruencia entre opiniones jurídicas y votos. Así, al igual que lo manifesté en mi comparecencia senatorial, reitero ahora que —a mi juicio— la prisión preventiva oficiosa prevista en el artículo 19 constitucional, 167 del Código Nacional Procedimientos Penales y 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, en tanto remite al segundo precepto mencionado, es contrario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la jurisprudencia que, al respecto, sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En efecto, en el caso “López Álvarez Vs. Honduras”, la Corte Interamericana determinó que la prisión preventiva no puede justificarse por la gravedad del delito. En el caso “Suárez Rosero Vs. Ecuador”, sostuvo que la prisión preventiva tenía naturaleza cautelar no punitiva, por lo que no podía determinarse por el tipo

de delito, sino la necesidad de la investigación y la no evasión de la justicia. En “Palamara Iribarne Vs. Chile”, la Corte Interamericana indicó que tal medida es solo de naturaleza instrumental y, en “Tibi Vs. Ecuador”, que la prisión preventiva debe de ser materia excepcional.

En vista de que esta jurisprudencia interpreta las garantías judiciales de la Convención Americana y la presunción de inocencia en ella contenida, concluyo que la prisión preventiva oficiosa no se regula conforme a los estándares internacionales. Configura una controversia de figura que cada reforma constitucional en nuestro país que ha empleado no como medida cautelar, sino como un fallido intento de disuasión de sanción anticipada.

La prisión preventiva oficiosa es una figura procesal que afecta un derecho sustantivo: la libertad; sin embargo, en nuestro sistema legal penal está predeterminada por el tipo de delito de uso ordinario e inmotivado, y no de manera excepcional y se aleja de tener una naturaleza cautelar. El término prisión preventiva —desde mi perspectiva— entra en contradicción con el calificativo de oficiosa. La prisión preventiva no oficiosa, en su caso, solamente puede ser concebida como una medida cautelar necesaria y proporcional para el desarrollo de la investigación y la comparecencia del imputado a juicio. En ese sentido, si las normas cuestionadas configuran hipótesis en las cuales la medida se vuelve automática y adquiere el cariz de pena anticipada, —en mi opinión— no supera las cuatro gradas que componen un test de proporcionalidad, pues existen medidas menos restrictivas para conseguir la finalidad que busca el legislador. De ahí que me pronuncie por la invalidez del artículo 167 Código Nacional de Procedimientos Penales que, necesariamente,

tiene efecto en lo que dispone el artículo 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional que, en su contenido, hace una remisión expresa de dicho precepto. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Llamo la atención sobre lo siguiente: este precepto está fundado en un precepto constitucional. Entonces, creo que no podemos dar el salto cuántico como si la Constitución no estuviera ahí. Hay un precepto que establece prisión preventiva oficiosa, que pretende —al menos— interpretar el artículo 19 constitucional. Si lo interpreta bien, entonces llevar a cabo una decisión de este tipo —en la línea del Ministro González Alcántara— implicaría declarar inconvencional la Constitución. Solo llamo la atención sobre eso porque no estamos en un texto frente a la Constitución. Estamos en un texto que desarrolla un sistema que nuestra Constitución establece de prisión preventiva oficiosa, tomando en cuenta los delitos y que el legislador ha interpretado que uno de esos delitos son los que estamos ahora analizando. Creo que —sí— es importante tomar en cuenta que invalidar por la prisión preventiva el precepto implicaría —de alguna manera— declarar inconvencional la Constitución. Y creo que este tema requeriría ser tomado con mucho cuidado porque, si este Tribunal Pleno va, de repente, a inaplicar la Constitución, pues creo que es un tema de enorme relevancia. No estoy diciendo que no lo podamos hacer, simplemente llamo la atención que no estábamos frente a un precepto que no tiene sustento constitucional. Estamos frente a preceptos que pretenden reglamentar una atribución que les da el artículo 19, e inaplicar el precepto por prisión preventiva oficiosa implicaría aplicar el artículo 19 constitucional no en este, sino en todos los casos en que se establezca prisión preventiva oficiosa.

Nada más llamo la atención para que en el debate no pase inadvertido que tenemos un precepto constitucional, como sucedió en el arraigo exactamente algo muy similar. Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, Ministro Presidente. Yo también estoy en contra de la propuesta y por la invalidez de las normas reclamadas. Contrario a la lógica general del proyecto en este apartado, me parece que el problema necesita abordarse desde la siguiente premisa: el margen de configuración legislativa para decidir cuáles son los delitos graves contra la seguridad de la Nación y que ameritan prisión preventiva oficiosa debe de ser limitado y estricto, es decir, estamos ante una categoría llamada a habilitar una restricción al derecho humano a la libertad personal y al principio de presunción de inocencia; por tanto, esta Suprema Corte no puede justificar cualquier ampliación de su contenido en nombre de un merecido dinamismo ni mucho menos a partir de un recordatorio sobre lo importante que resulta la recaudación fiscal para la Nación.

Si estas razones bastaran, el catálogo de delitos que admitiera prisión preventiva oficiosa sería tan amplio como nuestra imaginación permitiera. Esta —ya— no sería la excepción, sino la regla. En otras palabras, el concepto de delito grave contra la seguridad de la Nación, previsto en el artículo 19 constitucional, no puede convertirse en un “cajón de sastre” que acomode las prioridades de la política legislativa en turno. Estamos frente a una restricción constitucional que debe ser interpretada en el sentido más estricto posible.

Al defender un alto grado de flexibilidad respecto a su alcance, estaríamos implícitamente delegando en el legislador secundario la facultad de hacer lo que mejor convenga a sus intereses con el orden constitucional. No sería más que un subterfugio para permitirle restringir derechos humanos en función de prioridades momentáneas. El orden constitucional está ahí, precisamente, para lo opuesto: domar a la política ordinaria y dar atemporalidad a sus protecciones elementales. Su pretensión es lograr imparcialidad al rebasar intereses de grupo y vincular a todos: gobernantes y ciudadanos a regirse por sus mandatos. El proyecto de una Nación se eleva a rango constitucional y se vuelve rígido, precisamente, para garantizar su permanencia cuando más difícil y tentador resulta no operar bajo sus principios.

Entonces —insisto—, no debemos vincular el concepto de seguridad nacional con una indeterminación libremente manipulable por el legislador ordinario. Si bien podría aceptarse que la noción tradicional de seguridad nacional, referida a la defensa de nuestra nación contra fuerzas extranjeras, ha quedado superada, ello de ningún modo implica dotarlo de mayores alcances de los que constitucionalmente le corresponden, es decir, no hay que confundir dinamismo con amplitud. El propio artículo 3 de la Ley Nacional de Seguridad precisa que por seguridad nacional deben entenderse las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, lo cual excluye, de inicio, toda conducta cuyos efectos pudieran ser mediatos o indirectos. Esto ayuda a demostrar por qué el concepto puede y debe ser delimitado por parte de este Tribunal Pleno.

Por otro lado, encuentro que el proyecto aplica el estándar de proporcionalidad de manera un tanto flexible, por ejemplo, en el paso de necesidad, en lugar de analizar por qué la medida es —de hecho— necesaria para lograr el fin constitucionalmente legítimo, se dice que el legislador conserva un amplio margen de deferencia para establecer los tipos penales y las sanciones aplicables; sin embargo, —a mi entender— la premisa que justifica correr ese estándar es, precisamente, que no estamos frente a categorías que merecen deferencia. Si así fuera, solo aplicaríamos un estándar de mera razonabilidad.

Ahora bien, es crucial tener claro —contrario a lo que hace el proyecto— que las normas impugnadas en este apartado no han creado un nuevo tipo penal ni buscan modificar las condiciones normativas que habilitan la persecución de conductas penales consideradas graves o muy graves en contra del fisco. Estamos, más bien, frente a normas que buscan reducir el alcance de derechos humanos. Así, el hecho de reconocer la importancia que innegablemente debe tener una eficaz recaudación fiscal no es suficiente para justificar el objeto que persiguen las normas impugnadas. Cuanto más amplio el catálogo de delitos que merecen prisión preventiva oficiosa, menos derechos humanos para el ciudadano inculpado. Cuanto más amplia la categoría que habilita la ampliación de este catálogo en ley secundaria, menos condiciones de materialización del principio de presunción de inocencia.

Por eso no concuerdo con la idea implícita en el proyecto de que la configuración del legislador solo se encuentra condicionada a que exista cierta conexión relajada y tenue entre los actos sancionados

y los parámetros establecidos por el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional. De nuevo, esto implica delegar en el legislador ordinario la decisión de qué tan amplio es el régimen de excepción y, sobre todo, implica desconocer los estándares internacionales en materia de prisión preventiva.

En particular, resultan notablemente claros los criterios del sistema interamericano relativos a la inconvencionalidad de la prisión preventiva oficiosa. Por ejemplo, en los casos “Suárez Rosero Vs. Ecuador” y “López Álvarez Vs. Honduras”, la Corte Interamericana ha dejado claro que la Convención Americana sobre Derechos Humanos obliga a que la prisión preventiva se justifique siempre en función de las particularidades del caso concreto a través de una ponderación de elementos que concurran a este y que, en ningún caso, la aplicación de esta medida cautelar puede quedar determinada por el tipo del delito que se imputa al individuo, como ocurre en el caso concreto.

Ahora, para comprobar cómo es que la noción del debido proceso puede quedar fácilmente diluida si no controlamos la expansión de categorías como la seguridad nacional, es posible echar un vistazo al notable incremento que ha sufrido el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa desde la reforma constitucional de dos mil ocho a la fecha. El texto del artículo 19 constitucional ha duplicado el número de delitos que ameritan esta modalidad de medida cautelar, pero a nivel de ley secundaria el catálogo es aún más amplio.

Precisamente ahora se impugna una expansión todavía más robusta. Insisto: sería imposible negar la importancia de los bienes



jurídicos que se ven afectados por los delitos tan graves como los que hoy analizamos, pero ese no es el reto que hoy enfrenta este Tribunal Constitucional. Su reto es contestar por qué se justifica que el ciudadano, acusado por algunos de esos delitos, sea tratado bajo un régimen de excepción, que permite privarlo de la libertad por virtud de esa sola acusación y no a partir de un examen ponderado de las circunstancias particulares.

¿Qué razones de índole constitucional encontramos para no adoptar un concepto estricto de seguridad nacional y, en cambio, dar deferencia al legislador en ella? Desde mi punto de vista, ninguna. Un Tribunal Constitucional preocupado por afirmar las bases del debido proceso penal no puede relajar el estándar que permite colocar a más y más personas por ese camino procesal de excepción. Por ello —respetuosamente—, estoy en contra de la propuesta en este punto. Gracias, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias, Ministro Presidente. Yo también —respetuosamente— me aparto de esta parte del proyecto y votaré en contra, muy en la línea de lo que acaba de señalar el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

En primer lugar, creo que es pertinente recordar que, desde el año dos mil ocho, México hizo un cambio profundo en su sistema de procuración y administración de justicia y tránsito de un modelo procesal mixto, predominantemente inquisitivo, a un acusatorio y oral.

Entre otros importantes aspectos, este cambio conllevó un reequilibrio entre el órgano de acusación y el imputado o presunto responsable de un hecho ilícito. Como resultado, el estándar para vincular a una persona a un proceso penal no es el mismo —o dejó de ser el mismo— que el requerido para obtener una sentencia de condena, es decir, la vinculación a proceso no es el adelanto de un juicio en el que se decida solamente con las pruebas aportadas y desahogadas ante la fiscalía. Por el contrario, lo que se busca es que las pruebas se produzcan en igualdad de circunstancias en un proceso contradictorio y delante del juez.

Congruente con lo anterior, en este nuevo sistema penal la libertad personal durante el proceso cobró una relevancia mayúscula y se constituyó como un requisito *sine qua non* para garantizar el derecho humano de presunción de inocencia. Tener presente esta premisa, esto es, partir de la relevancia de la libertad personal dentro de nuestro proceso penal es primordial porque ahora, para vincular a una persona a proceso, basta con dos condiciones: primero, que existan datos que establezcan que se ha cometido un hecho, que ese hecho es señalado en la ley como ilícito, es decir, un hecho con apariencia de delito, y segundo, que exista una probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

En este contexto, dado el estándar probatorio bajo que se establece para vincular a una persona a proceso, la restricción de la libertad del imputado no puede depender de que haya sido vinculado al mismo. Por el contrario, el respeto a la presunción de inocencia y a la libertad personal exigen que la regla general sea considerada la

prisión preventiva como una medida de carácter excepcional, esto es, que se estime que es una medida cautelar excepcional y de *ultima ratio*, puesto que procederá únicamente —como ya se señaló aquí— cuando otras medidas no sean suficientes para garantizar la comparecencia de la persona imputada en el juicio, que no obstaculice el proceso, es decir, que no se extraiga de la acción de la justicia y, segundo, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, es decir, el factor peligrosidad.

Conforme a este sistema acusatorio adversarial, la necesidad de cautela y la proporcionalidad de la medida son evaluadas por el juez, cualquiera que sea la naturaleza del acto delictivo, en función de los datos que presentan tanto la fiscalía como la defensa. Con ello se pretende no solo tomar una decisión, caso por caso, en función del legítimo derecho de contradicción, sino también salvaguardar la presunción de inocencia y garantizar que, efectivamente, la prisión preventiva no sea utilizada como una pena anticipada.

Ahora bien, no desconozco —y hago referencia a lo que señaló hace un momento el Ministro Presidente— que el sistema penal acusatorio en nuestro país estableció una modalidad intermedia, es decir, que permite una prisión preventiva oficiosa para cierto grupo de delitos, es decir, que suprime la participación o —digamos— la discrecionalidad o la evaluación que hace el juez, la evaluación judicial del caso sometido a su estudio y que, de manera oficial, tiene que decretar el juzgador y lo hizo para cierto grupo de delitos, pero —precisamente— porque esa figura es considerada inconvencional y atentatoria de la presunción de inocencia fue que tales casos se establecen específicamente en la Constitución

Federal y son —sin duda— considerados como una restricción constitucional. Me refiero a la prisión preventiva oficiosa.

Por ello, cuando el texto constitucional, en lugar de establecer delitos de manera específica —*númerus clausus*— se refiere a materias como seguridad nacional, su determinación en la legislación secundaria —desde mi perspectiva— debe ser analizada por el juez constitucional con cuidadoso rigor.

Estoy convencido que, como Tribunal Constitucional, la inclusión de delitos por la vía legislativa debe ser interpretada de la forma más limitada o restrictiva y nunca extensiva o permisiva. Si bien este Tribunal Constitucional ha sido deferente y ha reconocido la libertad configurativa del Poder Legislativo, ello ha sido para establecer —como ya se señaló aquí también— la política criminal, entre otras cuestiones, definir las conductas que se consideran delitos y su sanción, pero —desde mi punto de vista— esa libertad configurativa no existe —o no al menos en esa dimensión— al tratarse de la inclusión de delitos sujetos a prisión preventiva oficiosa —y aquí me adelanto un poco— con delincuencia organizada porque, —insisto— en ambos casos o ambos casos, suponen restricciones automáticas a derechos humanos. Esta es una primera diferencia que tengo con el proyecto, cuya argumentación transversal aduce reiteradamente a la libertad del poder legislativo para determinar la política criminal.

Entrando directamente al proyecto, no lo comparto ni en su metodología —lo digo con el mayor respeto— ni tampoco en el fondo. En su metodología porque —a mí— me parece que no era necesario realizar un test de proporcionalidad. Lo que debemos

preguntarnos es: ¿basta con que el Congreso de la Unión establezca en un Código Nacional de Procedimientos Penales un delito contra la seguridad nacional, considerándolo muy grave para que, en ese momento, forme parte del artículo 19 constitucional? Desde mi punto de vista, la respuesta es no.

Para analizar la constitucionalidad de esta inclusión, incluso la gravedad de la conducta, se pueden usar dos caminos y —para mi punto de vista— ninguno, necesariamente, incluye el test de proporcionalidad. El primero —como de algún modo lo hace o entiendo que hace el proyecto— implica la deferencia a la política criminal del legislador. No voy a extenderme allá: —yo— no comparto que esto sea así. Pero la segunda es —como se dice— la efectividad o que, efectivamente, que esos delitos, en este caso, delitos fiscales sean graves.

Como bien lo señala el proyecto, al citar el proceso legislativo sobre la seguridad nacional, el poder legislativo consideró que seguridad nacional no debía ser definida en el ordenamiento constitucional en virtud de su carácter dinámico; sin embargo, lo que —sí— reconoció es que el concepto de seguridad nacional, al ser tan extenso, debía acotarse a la defensa, protección y salvaguarda del Estado como entidad soberana y garantizar todos y cada uno de sus componentes intrínsecos, su independencia externa, su supremacía interna, el territorio, el gobierno republicano, las instituciones democráticas. Es por eso que el artículo 3° —y ya estamos a nivel legal, el artículo 3°—, al definir seguridad nacional, señala que debe entenderse las acciones destinadas de manera inmediata, directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano. Yo no considero que los delitos

fiscales que están previstos en el decreto impugnando atenten de manera inmediata contra la estabilidad, la integridad o la permanencia del Estado Mexicano. No voy a leer todas las fracciones del artículo 3° de esa ley, donde claramente se establece qué debe de entenderse como seguridad nacional. Insisto, no me parece que los delitos fiscales puedan, ni siquiera en una interpretación o con cualquier tipo de interpretación o de test, ser considerados como de seguridad nacional.

Ahora bien, en el caso de que este Tribunal Pleno, la mayoría consideren que procede hacer un test de proporcionalidad, también —ahí, pues, respetuosamente— me separo de las conclusiones o de la manera en que se llevó a cabo el test, primero, porque —yo— no puedo —desde mi perspectiva personal— entender que se haga, exactamente, el mismo test para el delito defraudación que para el delito cometido —lo voy a decir coloquialmente porque es más fácil de entender— por los factureros ni en su impacto, ni en su magnitud ni en el tipo penal son comparables; tampoco los tipos de contrabando, que pueden llevar desde la gran piratería como la simple omisión de las cuotas compensatorias a la hora de introducir una mercancía.

Por lo tanto, metodológicamente —yo— no creo, ni aquí ni en el siguiente apartado de delincuencia organizada, que se pueda hacer un test, poniendo en el mismo cajón a los delitos fiscales.

Mas allá de ello y aun si esta mayoría considera que eso —sí— es viable, pues creo que no se cumplen las gradas de ese test. El primero —fin constitucionalmente legítimo—, pues me parece que no se cumple. Para mí —a lo que he tratado de expresar—, estos

delitos no deben de estar comprendidos en el artículo 19, derivado de esta especie de delegación que hace el Constituyente cuando no habló de delitos en específico, sino por materias, conforme a lo que he señalado.

Segundo, porque se justifica el fin constitucional legítimo —cito textualmente— porque estos delitos: “representan una amenaza a la seguridad nacional, y ello obedece a una intención del legislador de mejorar la prevención, investigación, persecución y sanción de estos delitos tributarios, con el objeto de disminuir su impacto en la hacienda pública”.

Muy respetuosamente, señoras Ministras, señores Ministros para eso no es la prisión preventiva. La prisión preventiva tiene un objeto, conforme al artículo 19 y al Código Nacional de Procedimientos Penales, específico y es limitado a dos aspectos fundamentales: primero, que no se sustraiga a la acción de la justicia, es decir, que no se obstaculice el proceso penal y, segundo, peligrosidad, es decir, que hay un riesgo para la víctima, para los testigos o para la comunidad, pero no es para prevenir, para el mejor investigar, para mejor perseguir y, mucho menos, para sancionar la prisión preventiva.

Tampoco comparto la necesidad. Desde luego, se basa en la libertad configurativa —y lo digo una vez más con el mayor respeto—. En el último párrafo de la página ciento veinticuatro, en donde se señala: “Para este Tribunal Pleno, estas consideraciones también resultan aplicables en la adopción de instrumentos punitivos que se puedan emplear en el combate a la delincuencia, como es el caso de la prisión preventiva oficiosa respecto de

aquellos delitos que afecten la seguridad”. Una vez más, con esto se vuelve al esquema de considerar la prisión preventiva como una sanción; el sistema que —yo entiendo— ha sido abandonado con la implementación del nuevo sistema.

Una última reflexión —y perdón por haber sido tan largo—: para quienes consideren que —sí— es un instrumento o que puede coadyuvar para dar herramientas al Estado para enfrentar estos tipos delictivos o estos fenómenos delictivos, quiero recordar que la prisión preventiva procede para cualquier delito. Estamos hablando de la prisión preventiva oficiosa.

La prisión preventiva puede proceder para cualquier delito, es decir, para estos delitos también lo único es que quedan sujetos a la valoración del juez en un procedimiento contradictorio, una vez que verifica que se cumple el objetivo señalado en la Constitución y en el código, es decir, el hecho de que este Tribunal, en su caso, declarara la inconstitucionalidad de estas porciones normativas no significa que no pueda haber prisión preventiva por defraudación, por contrabando o por los delitos cometidos por la comercialización de facturas por operaciones sin substancia. Sí procede. Puede proceder también la prisión preventiva. Entonces, estamos hablando —más bien— de la prisión preventiva oficiosa.

Creo que esto es importante por qué no es negar al Estado la posibilidad de contar con todos los instrumentos a su alcance para luchar contra estas conductas que, seguramente, son un daño al fisco federal. Muchas gracias, Presidente.



**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias, Ministro Presidente. Este asunto —a mi juicio— es muy importante y muy delicado, pues atañe a un tema fundamental: el de los límites de un derecho penal democrático frente a los derechos humanos de las personas. Adelanto —con todo respeto— que —yo— no comparto la propuesta planteada y votaré por la inconstitucionalidad de las dos normas que estamos analizando. Expresaré, en este momento, algunas premisas generales que me sirven de marco para mi posicionamiento respecto de los temas del proyecto y que —ya— no repetiré —y pido una disculpa a mis compañeros si me extiendo en mi exposición—.

El decreto impugnado contiene una serie de medidas dirigidas a instaurar lo que se ha denominado un régimen de excepción penal para el combate a ciertos delitos fiscales, al calificarlos como amenazas para la seguridad nacional, susceptibles de actualizar el delito de delincuencia organizada y, entre otras restricciones, establece que procede contra ellos la prisión preventiva oficiosa.

Nuestro sistema jurídico contiene un régimen penal ordinario, en el que se tiene amplias garantías para la defensa; sin embargo, la propia Constitución contiene un régimen especial más restrictivo de las garantías procesales y de otros derechos fundamentales en los casos de delincuencia organizada y seguridad nacional, y en lo tocante, precisamente, a la prisión preventiva oficiosa con respecto a determinados delitos previstos en el artículo 19 constitucional.

Por lo que hace a la delincuencia organizada, ello genera una serie de medidas restrictivas, como —por ejemplo— prisión preventiva oficiosa o la posibilidad del arraigo y, por lo que atañe a las amenazas de seguridad nacional, además, la permisión al Estado de generar mayores restricciones a los derechos humanos como la privacidad y el derecho de acceso a la información en términos de la Ley de Seguridad Nacional.

Ahora bien, el derecho penal —ya— es considerado, en sí mismo, el instrumento más drástico que tiene el Estado en condiciones normales para proteger a los bienes jurídicos más importantes en los ataques más graves. El régimen de excepción derivado de la delincuencia organizada y de la seguridad nacional es el reconocimiento de que existen ciertas amenazas de tal magnitud y tal gravedad que desafían la eficacia del derecho penal ordinario y al Estado mismo, y requieren un trato de excepción más restrictivo para derechos fundamentales. Si bien nuestra Constitución prevé la existencia de este régimen especial asociado a la delincuencia organizada y a la seguridad nacional, considero fundamental hacer notar que, al implicar afectaciones muy intensas a derechos fundamentales de primer orden —como la libertad personal o la privacidad—, debe ser analizado, interpretado restrictivamente y sometido a un control constitucional riguroso.

En este sentido, voy a fijar una posición general respecto de la metodología de análisis constitucional, que —en mi opinión— debe aplicarse cuando se impugnen este tipo de normas, específicamente, en cuanto al rigor del control que deben someterse y en cuanto a las cargas probatorias de los elementos fácticos relevantes para valorar la constitucionalidad de las mismas.

Respecto de la primera cuestión, las normas penales que restringen intensamente derechos fundamentales, como la libertad personal, deben someterse a un control riguroso de constitucionalidad, pues no debe confundirse la facultad discrecional del legislador para determinar la política criminal en función de las circunstancias sociales prevalecientes; facultad que, además, no es absoluta. Esta no debe confundirse con el rigor con que deben analizarse las normas penales resultantes a la luz de los principios que disciplinan la potestad punitiva del Estado y/o el principio de proporcionalidad porque, si bien el artículo 73 constitucional habilita al Congreso a legislar tanto en materia penal como en delincuencia organizada, como en Seguridad Nacional, ello no significa —en absoluto— que el Congreso pueda hacer un uso laxo o poco riguroso de esas facultades, pues en la medida en que su uso incide intensamente en derechos fundamentales, el ejercicio de esa facultad debe ser controlado judicialmente con, al menos, el mismo rigor con que se controlan otras normas restrictivas de derechos fundamentales.

Esto no puede... no implica que los tribunales nos sustituyamos al legislador en el diseño de la política criminal, que —estoy convencida— es... debe ser siempre el producto de la deliberación democrática, pero la implementación de esa política, a través de normas penales que restringen severamente derechos fundamentales, —sí— debe ser sometida a un control riguroso de constitucionalidad. Y respecto del segundo punto, considero que, cuando se impugnan normas que establecen medidas sumamente restrictivas de derechos humanos, cuyo dictado por los órganos del Estado se basó presuntamente en la consideración de información fáctica específica, a menudo de carácter confidencial o reservado,

y esa información está puesta en cuestión, entonces debe revertirse la presunción de constitucionalidad de la norma e imponerse a los órganos del Estado la carga tanto argumentativa como probatoria de la necesidad y proporcionalidad de la norma impugnada.

Precisado este marco general, voy a decir por qué estoy en contra, concretamente, de las normas. En primer lugar, debe hacerse notar que la Constitución hace diferencia entre el concepto de seguridad pública del de seguridad nacional. En el proyecto se argumenta a favor de un concepto dinámico y holgado de seguridad nacional, difícilmente discernible del concepto de seguridad pública. No comparto esta deriva argumentativa —con todo respeto— porque permitirá justificar regímenes de excepción, pues calificar problemas ordinarios de seguridad pública como cuestiones de seguridad nacional habilitaría el Estado a irrumpir en los derechos fundamentales de las personas y a escatimar las garantías de un derecho penal democrático.

Desde mi perspectiva, el concepto de seguridad nacional debe ser entendido en sentido restrictivo y diferenciado del concepto de seguridad pública y vincularse estrictamente con la defensa de la existencia e integridad del Estado. No cualquier actividad delictiva que afecte gravemente a la sociedad, a la seguridad pública puede ser catalogada como una amenaza de seguridad nacional, sino solo aquellas amenazas que, efectivamente, supongan un riesgo actual, directo e inmediato a la existencia e integridad del Estado, ya sean amenazas internas o externas.

Este sentido restrictivo, ha sido conceptualizado por diversos organismos internacionales tanto —por ejemplo— en los principios

de Siracusa sobre las limitaciones y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o en la Declaración sobre Seguridad de las Américas 2003 —OEA— o en la propia Ley de Seguridad Nacional, cuyo artículo 3° define a la seguridad nacional en términos de las acciones necesarias, directas e inmediatas para mantener la integridad, estabilidad o permanencia del Estado y de las instituciones democráticas. Considero que no debe confundirse una amenaza a la seguridad pública, por grave que sea, con una amenaza a la seguridad nacional, en la medida en que no representa un riesgo directo e inmediato a la existencia e integridad del Estado y de las instituciones democráticas.

Por lo tanto, si bien se podría considerar que los delitos fiscales pueden afectar a las finanzas públicas tanto la capacidad del Estado para proveer de bienes y servicios, ello, por sí —a mi juicio—, no puede considerarse una amenaza directa e inmediata a la existencia del Estado mismo, pues es evidente —por una parte— que los delitos fiscales no tienen, por lo general, un fin político y, por otra, que la afectación financiera del Estado es gradual, por lo que la afirmación de que es de tal magnitud que amenaza con destruir la viabilidad del Estado mismo requiere —como yo había dicho— de pruebas extraordinarias.

Ahora bien, no comparto que en la consulta se haga alusión a la prisión preventiva oficiosa como una medida punitiva —como lo dijo el Ministro Juan Luis González Alcántara—, en tanto que es contrariamente... es abiertamente contraria a la naturaleza jurídica de la medida cautelar que tiene la prisión preventiva, aunado a que, al estimarse una medida punitiva —la prisión preventiva—, es contraria al principio de presunción de inocencia, pues se estaría

consintiendo la imposición de una medida punitiva de manera previa a una declaración de culpabilidad.

Tampoco comparto, como razón de justificación, que se vincule la proporcionalidad de la prisión preventiva al hecho de que los tipos de delitos con los que se relacionan constituyen una amenaza a la seguridad nacional, y ello es así en atención a que la proporcionalidad de la prisión preventiva, como medida cautelar, solo puede relacionarse con 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, aunado a que, en todo caso, la proporcionalidad de la medida se analiza tratándose de prisión preventiva justificada y en especie. Estamos en una prisión preventiva oficiosa.

Del mismo modo, no comparto que se aluda como justificación el contenido del artículo 156 del Código Nacional de Procedimientos Penales, toda vez que este precepto no se refiere a la prisión oficiosa, sino a la prisión preventiva justificada, además que tampoco comparto que se diga que la prisión preventiva oficiosa no se aplica automáticamente. Sí se aplica automáticamente y no puede entenderse en el auto de vinculación a proceso, sino en lo dispuesto en el artículo 19 constitucional en cuanto a su procedencia. Además, esto apunta que, al imponerse la medida cautelar apuntada, no se considera, en cada caso en concreto, el principio de mínima intervención y el de presunción de inocencia, sino simplemente se atiende a lo que dispone el precepto constitucional que mencioné —el 19— en cuanto a su procedencia.

Tampoco comparto la metodología empleada para analizar la validez de la norma impugnada, en tanto que considero que su estudio debe partir de lo establecido constitucionalmente respecto a la prisión preventiva oficiosa, en específico, el artículo 19, párrafo segundo, segunda parte. Estimo que la correcta interpretación de la Constitución y de los tratados internacionales lleva a concluir que el legislador ordinario no puede introducir nuevos supuestos de prisión preventiva oficiosa distintos de los —ya— previstos, limitativamente, en el artículo 19 constitucional, segundo párrafo, y que la libertad del legislador secundario se constriñe a especificar, no a ampliar los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, definidos constitucionalmente.

Así lo he sostenido —entre otros asuntos— en la acción de inconstitucionalidad 84/2019, donde —precisamente— sostuve el criterio que el legislador ordinario federal o local tiene prohibido introducir nuevos supuestos de prisión preventiva oficiosa distintos de los previstos en la Constitución, pues la intención del Constituyente fue precisamente esa: para garantizar el carácter excepcionalísimo de la prisión preventiva oficiosa y evitar el abuso de la misma, sin que este criterio limite —como lo señaló el Ministro Laynez, obviamente— la facultad de los jueces penales de imponer medidas cautelares, incluida la prisión preventiva, cuando el ministerio público justifique, en el caso, la necesidad de su imposición.

Por estas razones y contrario a lo que se argumenta, voy a dejarlo aquí, salvo que haré una tercera intervención si es necesario, pero hasta aquí serían las razones por las que —yo— estoy en contra del proyecto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señor Presidente. Yo también —con todo respeto— no comparto la propuesta del proyecto en este punto.

La parte del proyecto que analizamos en este apartado se refiere —concretamente— a dos cuestiones concretas: la reforma que se realizó al artículo 5°, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional y la reforma al artículo 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El proyecto inicia señalando que resulta adecuado y, por tanto, constitucional la circunstancia de que se hayan incluido estos delitos fiscales dentro del artículo 5° de la Ley de Seguridad Nacional porque —según nos explica y con argumentación que se contiene en el mismo— se señala que estos delitos ponen en riesgo la hacienda pública y, en consecuencia, ponen en riesgo la estabilidad y la existencia misma del Estado Mexicano. Este argumento, de entrada, —yo— no lo comparto.

Me parece que los delitos fiscales —los que están previstos en esta fracción XIII— no en todos casos ni en todas las circunstancias ponen en riesgo a la hacienda pública y, mucho menos, la estabilidad o la existencia del Estado Mexicano.

Entonces, —a mí— me parece que, de entrada... y esta es una precisa que el proyecto toma porque dice: como es correcto que se



hayan incluido en la Ley de Seguridad Nacional, entonces entran en lo que establece el artículo 19 constitucional respecto de que procede la prisión preventiva oficiosa cuando se trata de delitos contra la seguridad nacional.

Entonces, —yo— no comparto la premisa. No creo que sea adecuado contemplar, en todos los casos, a los delitos fiscales como atentatorios de la estabilidad y existencia del Estado mexicano y, por tanto, me parece que es desproporcional su inclusión en la Ley de Seguridad Nacional.

Partiendo de esta base, me parece, entonces, que no se sostiene la conclusión de esta premisa, que es: como —ya— se incluyeron en la Ley de Seguridad Nacional, entonces caen en la hipótesis que prevé el artículo 19 constitucional para justificar una prisión preventiva oficiosa. ¿Por qué? Porque se trata de delitos contra la seguridad nacional.

Yo, por estas razones, no comparto el análisis y la metodología. También resalto lo que señaló hace un momento el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena: en los test de proporcionalidad que se realizan, en la grada relativa a la necesidad, en realidad, no se analiza la necesidad, sino se analiza que tiene facultad el legislador de poder establecer estas medidas. Pero me parece que el test de necesidad, y en un escrutinio estricto, implica que es la única medida que se puede tomar para lograr esa finalidad, y creo —yo— que, en este caso, no se compadece desde esa perspectiva.

Ahora bien, mi análisis no pasa por la cuestión de la posible inconvencionalidad o no de la prisión preventiva en general. Yo voy

sobre la base concreta y la argumentación que utiliza el propio proyecto. Y aquí hay que establecer una diferencia. Creo —me parece— que es importante... otra de las modificaciones que se cuestionan y que el proyecto aborda es que se incluyó a estos delitos fiscales como unos de los que cuya finalidad justifica la existencia del delito de delincuencia organizada. Creo que este es otro aspecto —ya se verá más adelante— en donde se trata de proteger a la hacienda pública en contra de la comisión de estos delitos cuando es en delincuencia organizada. Y ahí, en esa medida, —sí— entra en lo que establece el artículo 19, también porque el artículo 19 constitucional establece que procede prisión preventiva oficiosa contra delitos de delincuencia organizada —eso ya lo veremos más adelante—. A mí me parece que merece otro análisis distinto, pero el que sea incluido como un delito contra la seguridad nacional este tipo de ilícitos, en todos los casos y cualquiera que sea la circunstancia, —sí— me parece verdaderamente desproporcional y excesivo, y resulta —desde mi punto de vista— contrario al artículo 22 constitucional y al principio de *ultima ratio* que debe corresponder al derecho penal en estos casos.

Yo, por este motivo, considero que estos preceptos, que son la base del 5º de la Ley... —perdón— el 5º, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional y, como consecuencia, porque —insisto— esta es una cuestión que, si se acepta la premisa, se tendría que aceptar la consecuencia o el resultado. Si se acepta que es correcto que se incluyan como delitos contra la seguridad nacional estos delitos fiscales, pues se tiene que reconocer que está conforme al artículo 19 constitucional que ameriten prisión preventiva oficiosa. Yo no

comparto ni la premisa ni la consecuencia y, por tanto, estaría por la invalidez de estos preceptos. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. A manera de introducción, suscribo prácticamente en su totalidad las expresiones que han regido las opiniones de quienes me antecedieron en esta intervención. La reforma al artículo 20 constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho incorporó al Texto Supremo el sistema acusatorio y oral en materia penal. Muchas, muchas son las diferencias con el sistema anterior. Una de ellas —quizá la principal—: la creación del juez de control y la absoluta oralidad del proceso con su consecuencia de inmediatez, y al juez de control se le dio participación en una etapa en la que antes, por obvias razones, el órgano jurisdiccional no intervenía, esto es, esta etapa es hoy regulada por la norma y conducida por el juez. En ella se incluye el tema de la libertad provisional para todos los efectos legales.

En aquel entonces, el sistema circunscribía exclusivamente a la participación del ministerio público la confección de la averiguación previa y la consignación ante el juez respectivo. En los cambios, la vinculación a proceso despojó aquellos formatos de la probable responsabilidad y el cuerpo del delito o elementos del tipo para dar lugar a un esquema compuesto ahora por tres etapas: el de la investigación, el de la preparación o intermedia y la de juicio, en la que, propiamente, el órgano jurisdiccional ocupa su lugar como definidor del derecho.

Las dos primeras etapas se encuentran normadas —como aquí ya se expresó— por un estándar debilitado en materia de prueba, bajo la consideración lógica y congruente de que la inmensa mayoría de los involucrados en ello gozarían de una libertad para defender sus intereses. La excepción era la prisión. Por lo mismo, la única forma de balancear estas dos modalidades era, fundamentalmente, considerar a la prisión preventiva como una verdadera excepción. Así se plasmó en el Texto Primario, dejándose, entonces, a la prisión preventiva única y exclusivamente procedente para casos verdaderamente graves o para aquellos de reincidencia.

En este actuar, el sistema participó de una doble modalidad: el del caso del delito tasado, en los que no hay forma de obtener una libertad durante esa etapa porque así lo ha determinado la Constitución, y todos aquellos que, necesariamente, estén asociados a una hipótesis y que sean valorados por el propio juzgador.

No me compete determinar ni cuestionar siquiera los casos en los que el propio Constituyente amplió, desde el propio Texto Supremo, los casos en donde se niega la prisión preventiva, pero —sí— calificar la filosofía que incluye todas las modalidades de este sistema, muy en lo particular la posible recuperación de este balance entre el estándar probatorio débil para abrir o vincular a proceso a una persona y la facilidad que tenga de defenderse en libertad. Esta creo que es la principal función de los órganos jurisdiccionales en materia constitucional, sabiendo que el artículo 19 y 20 han sido bastantes cuidadosos en su redacción. Dentro de las posibilidades que se le dejaron al legislador fue, precisamente,

la de evaluar hipótesis en las que la prisión se convirtiera en una medida aplicable en las primeras etapas del juicio y, por supuesto, en la del propio juicio. Estableció, entre otras hipótesis, como componente la amenaza a la seguridad nacional, y es así que el legislador consideró que se daban esos supuestos tratándose del contrabando y su equiparable, es decir, considerado calificado, la defraudación fiscal y su equiparable también calificada, y tres, la expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

Si esta es la función que habrá de tomar este órgano de control constitucional, esto es, partir de la filosofía que nutre el nuevo sistema penal, entendiendo cuáles son los casos en donde la Constitución —ya— impide la libertad provisional y cuáles son aquellos en los que el legislador habría de evaluar determinadas condiciones, no coincido —con todo respeto— con el escrutinio que elabora el proyecto respecto de los temas de proporcionalidad o progresividad. Es más, creo que resultarían ajenos al Texto Supremo. Tendremos que acometer nuestro estudio única y exclusivamente sobre si se dan los supuestos en que la propia Constitución habilitó al legislador ordinario para desarrollar ciertos conceptos.

Por la importancia del tema creo conveniente, para quien sigue estas discusiones y no conozca profundamente el Texto Constitucional, repetirlo aquí. Dice el segundo párrafo del 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”.

Nos corresponde, entonces, analizar si los que incluyó las legislación secundaria colman como graves algunos de los supuestos de seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad o de la salud.

Bajo este rasero, estimo que ninguna de las tres hipótesis que se contienen en el artículo aquí cuestionado cumple con alguno de los estándares considerados por el Constituyente para determinar anticipadamente que no se puede gozar de una libertad durante juicio, y lo pienso así pues, por más que se quisiera entender que la seguridad nacional implica una gran cantidad de modalidades y

riesgos, ninguno de los que aquí se establece me llevan —a mí— a entender que se pudiera dar, más que nada considerando que también, en determinadas circunstancias —aunque no estén aquí contenidas—, el juez puede determinar, como medida cautelar, la prisión preventiva.

Bajo este cuestionamiento, me es difícil, en todo caso, considerar que aquí estuviéramos frente a este desarrollo correcto del Texto Constitucional, entendiendo que esta manera pudiera llevarnos más a configurar un sistema penal hurraño a la regularidad cotidiana en la que se desenvuelve la sociedad, convirtiendo la prisión preventiva, básicamente, en un instrumento de castigo predeterminado sin afectar —desde luego— la presunción de inocencia, pero sí un anticipo de la pena. Así, pues, nuevamente la regla y no la excepción que quiso combatir este precepto constitucional y una reforma tan profunda como la del dos mil ocho.

Distinto a ello —y lo expresaré en su momento— me parece que hay disposiciones que —sí— lo cumplen en el caso de los actos tendientes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contra inteligencia. No tengo ninguna duda que la seguridad nacional esté inmiscuida, pero eso será motivo de otras reflexiones. Por lo pronto, los artículos que aquí se cuestionan, que tienen que ver con contrabando, es equiparable a defraudación fiscal y comprobantes fiscales, —me parece— no alcanzan esta calificativa. De suerte que no por el lado de la proporcionalidad, no por el lado de la progresividad, simplemente por el lado de la estricta norma y los fines que tiene la Constitución de esta materia estoy en contra. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministra Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministro Presidente. Yo, en este considerando séptimo, comparto el sentido del proyecto. Primeramente, se concluye que los artículos 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional y 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales no violan el artículo 19, párrafo segundo, y 73, fracción XXIX-M, de la Constitución General, tanto por lo que explica el proyecto como por las siguientes razones. De una revisión de los trabajos legislativos relativos al decreto, entre otras leyes, adicionó a la Ley de Seguridad Nacional, como amenaza a ella, los delitos de contrabando, defraudación fiscal y la facturación de operaciones inexistentes o simuladas. Se aprecia que, desde las iniciativas correspondientes, se explicó que estas conductas delictivas producen daños de magnitud considerable en la recaudación del Estado Mexicano.

Así, las iniciativas y dictámenes exponen que, de acuerdo con el SAT, de dos mil catorce a dos mil diecinueve se habían generado comprobantes fiscales apócrifos con un valor aproximado de \$2'000,000'000,000.00 (dos billones de pesos 00/100 M.N.) y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había estimado el grave problema que representa la evasión y elusión fiscal para el país, el cual —de acuerdo con la dependencia— representa entre el tres y cuatro puntos del producto interno bruto.

Además, en un informe del Grupo de Atención Financiera (GAFI), en el que participan más de treinta países, publicado en enero de



dos mil diecisiete, este organismo había concluido que el sistema mexicano para luchar contra la evasión de impuestos y el lavado de dinero tiene huecos tan graves que en dos mil dieciséis las autoridades recuperaron apenas el 0.1% (cero punto uno por ciento) de los 56.5 mil millones de dólares (cincuenta y seis punto cinco mil millones de dólares) del dinero sucio que se genera cada año en el país.

En el correspondiente dictamen se expuso que era una práctica común establecer empresas dedicadas a expedir facturas para operaciones que nunca se llevaron a cabo con el objetivo de realizar grandes deducciones, las cuales el SAT tenía identificadas más de nueve mil de estas empresas, las cuales, en unión de quienes adquirirían las facturas fraudulentas, consumaban un daño patrimonial extraordinario al Estado Mexicano y que otras medidas no han podido limitar estas conductas. Se han incrementado cada año.

Con base en lo anterior, considero que resulta válido que el Congreso de la Unión haya configurado, como un problema de seguridad nacional, los fenómenos delictivos que lesionan gravemente la recaudación tributaria, tales como el contrabando, la evasión fiscal y, por supuesto, la facturación de operaciones que nunca se llevaron a cabo, pues estas tres conductas constituyen graves amenazas a la integridad, estabilidad y permanencia al Estado Mexicano, particularmente, ponen en riesgo los valores que señalan las fracciones III y VI del artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, los cuales establecen que se entiende como acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado las que conlleven al

mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas del gobierno y a la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes, respectivamente.

En este sentido, debemos tener en cuenta que, de conformidad con la fracción XXIX-M del artículo 73 de la Constitución General, el Congreso de la Unión tiene atribuciones para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes, por lo que se encuentra habilitado e, inclusive, obligado a señalar qué cuestiones deben considerarse de seguridad nacional, a dictar las medidas necesarias para evitar su deterioro, como son —en este caso— ciertos delitos fiscales que se producen a gran escala y por montos considerables, máxime que, siendo una obligación constitucional contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, resulta totalmente inequitativo que algunas personas, además de no pagar las contribuciones que les corresponden, a través de otros mecanismos —el contrabando o la evasión fiscal— lleguen, incluso, a aprovechar los mecanismos tributarios para obtener ganancias millonarias, como sucede con la facturación de operaciones falsas.

Sobre este aspecto, conviene resaltar que la comisión de estas tres conductas delictivas solo se considera como atentados contra el fisco federal y, por consecuencia, amenazas a la seguridad nacional cuando se cometan bajo determinadas condiciones de gravedad no en cualquier caso, no a cualquier delincuente. Por ejemplo, cuando la facturación falsa rebase los \$8,695,470.00 (ocho millones seiscientos noventa y cinco mil cuatrocientos setenta pesos),

cuando el delito de defraudación fiscal supere esta cantidad, pero, además, se considere calificado y el contrabando también rebase dicho monto e igual se cometa con calificativas, es decir, no es a cualquier persona, solamente a aquellas personas que caen justamente en los supuestos que señala el 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

De ahí que, cuando estas tres conductas se configuran como delitos contra la seguridad nacional y, por tanto, que ameritan prisión preventiva oficiosa, considero que se respeta la regla de excepcionalidad al principio de presunción de inocencia que la rige, pues solo resultará aplicable a quienes rebasen los montos señalados y bajo las condiciones demostrativas que se cometieron con plena intención y conciencia de obtener ganancias ilícitas en sumas considerables. Por lo tanto, mi voto es a favor de este considerando séptimo. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministra Ríos Farjat.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Gracias, señor Ministro Presidente. Yo comparto el sentido del proyecto. Respetuosamente, no veo esta problemática solo como “delitos fiscales”. Primeramente, me aparto —eso sí— del énfasis que se da en el proyecto respecto al quebranto al fisco federal. Sí existe, pero me parece —muy respetuosamente— que esa no es la razón fundamental que debería adoptar el proyecto y, además, tendría matices en otras consideraciones, que son, más bien, de dogmática penal y no sobre el problema en cuestión.

Respecto al problema en cuestión, creo que las figuras que prevé la ley impugnada representan un peligro para la seguridad nacional por la cantidad de redes inmersas en estos delitos; redes que trascienden nuestras fronteras y, además, por la enorme cantidad de dinero que circula por esas redes, que suele, además, relacionarse con actos de corrupción, —y una corrupción muy agresiva y muy profunda—. Precisamente estas peculiaridades permiten anticipar que, quienes participan en esto, es muy probable que se evadan —justamente— de la justicia, a fin de preservar recursos, de no desbaratar redes de negocios o de redes de corrupción ni *modus operandi*. Es más, el resto de las personas involucradas en la red —porque son delitos que implican redes— serían las primeras interesadas en que la persona se evadiera de la justicia. Creo que aquí hay una sensata necesidad de cautela.

Y, además, no solo es la afrenta al fisco federal, que es del interés de todos, sino que es una enorme raíz corrupta que se ha ido deslizando por el subsuelo del Estado Mexicano. No me parece una amenaza a la seguridad pública nada más, como lo son los otros delitos fiscales. El contrabando, la defraudación fiscal y las operaciones simuladas con comprobantes falsos con los montos aquí previstos me parece —a mí— que —sí— son de seguridad nacional. Esa es la magnitud del problema.

Tenemos, por ejemplo, defraudación fiscal y su equiparable. Fracción II del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Sanciona cuando dice: “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”. Tres veces, que lo supere tres veces.

¿Qué dice la fracción III de ese artículo del Código Fiscal de la Federación?: “Con prisión de tres años a nueve años cuando el monto de lo defraudado [sea] mayor de \$2,898,490.00 (dos millones ochocientos noventa y ocho mil cuatrocientos noventa pesos)”.

¿Cuánto hay que ganar para que se defrauden casi nueve millones de pesos? ¿De qué tamaño la red de corrupción? ¿De qué extensión los alcances? Creo que existe una gran narrativa que omite el tamaño y extensión del problema cuando —justamente— ese tamaño y extensión es lo que llega a caracterizar una situación como un problema de seguridad nacional. Los supuestos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, incluso, están colocando supuestos altos en montos de evasión.

Y, por otra parte, el artículo 19 constitucional deja abierto que sea la ley la que determine cuáles son los delitos graves contra la seguridad de la Nación. Y si bien en lo legislado nosotros podemos hacer una revisión de la legislación federal, esa deferencia que otorga el artículo 19 constitucional al legislador federal me parece que requeriría de escrutinios más poderosos para anularla. Si el propio legislador está previendo que estas sanciones sean respecto a personas que evadan casi nueve millones de pesos, —por seguir ese ejemplo, o más— creo que está, de entrada, protegiendo (dado que la grada es muy alta) está protegiendo varios millones, millares de situaciones más que no llegan a los montos previstos en este 167.

También creo que la prisión preventiva oficiosa debe ser lo más restringida posible, pero los supuestos previstos en este artículo del

código nacional involucran importantes cantidades de recursos. Imposible que se den sin redes —y muy importantes—. No puedo minimizarlos como simples delitos fiscales que quebranten simplemente el erario, por eso había iniciado —yo— con esta cuestión de robustecer más que es un tema de seguridad nacional. Creo que, por su magnitud y repercusiones, me parece que —sí— llegan a representar una amenaza a la seguridad —como previó el Legislativo—. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Presidente. Yo, en principio, podía haber estado conforme con la propuesta en el sentido de que pudiera considerarse esto como una cuestión de seguridad nacional, siempre y cuando estuviera esto realmente vinculado con los delitos de contrabando, de delincuencia organizada, de narcotráfico y otros. No es, precisamente, el estudio como se hace en el proyecto en ese sentido; pero, después de escuchar las muy importantes y abundantes argumentaciones de las señoras y señores Ministros, —yo— creo que realmente no se puede justificar dicha cuestión.

En primer lugar, el artículo 19 constitucional —como es el fundamento de esta medida— no señala con claridad —por lo menos— que este tipo de delitos fiscales deban ser considerados dentro de aquellos que permiten ineludiblemente la prisión preventiva. De hecho, reconozco y lo han dicho con mucho claridad, por ejemplo, las señoras Ministras Esquivel y la Ministra Ríos Farjat, que trata de delitos que pueden considerarse de mucha gravedad

en la que están involucrados cantidades importantes del fisco y de la hacienda, con el consecuente perjuicio que le puede causar al Estado Mexicano en ese sentido. Pero de ahí a que esa gravedad, por sí misma, sea o por los montos establecidos, sea consecuente con una afectación a la seguridad nacional, eso es algo que es un argumento que —yo— no puedo concluir de estos argumentos. De hecho, —como ya se señaló— este tipo de planteamientos son —precisamente— los que el ministerio público puede plantearle ante el juez para solicitarle la prisión preventiva y decirle: a ver, en este caso en particular el monto de estas condiciones, las particularidades del caso, pueden favorecer una conducta que ameritaría una prisión preventiva. Pero de ahí a considerarlo, primero, como una cuestión de seguridad nacional y, segundo, como una imposición de una prisión preventiva oficiosa, no la puedo aceptar. No estoy de acuerdo con esta cuestión.

De esta manera y con todo respeto al señor Ministro ponente don Fernando Franco, no participaré de la propuesta en este considerando séptimo y considero que no hay justificación suficiente para considerar este tipo de delitos fiscales, ineludiblemente, como de seguridad nacional y mucho menos que caigan dentro del supuesto del artículo 19 constitucional para la prisión preventiva oficiosa. Insisto —como ya lo ha dicho, por ejemplo, el Ministro Laynez—, la prisión preventiva se puede dar y hay argumentos —creo— en cada caso en particular que pudieran justificarlo ante el juez de la causa. Muchas gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. El análisis de este asunto nos lleva, primero, a determinar si el ejercicio

que hace el legislador para determinar que estos delitos contra la seguridad de la Nación los puede establecer de manera libre y hasta donde llegue esa libertad de configuración, porque es muy claro que el artículo 19 establece que los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación requieren prisión preventiva oficiosa. Creo que eso no está a discusión constitucionalmente. Justificado que sea que se deriva...que afecta a la seguridad de la Nación, la consecuencia es la prisión preventiva oficiosa. Y también coincido con lo que dijo el Ministro Pardo: otra cosa es si son delincuencia organizada o no. Ese creo que es el segundo apartado porque pudiera no afectar *per se* la seguridad nacional; pero, en determinadas circunstancias, ser delincuencia organizada. Una cosa no hace incompatible la otra. Yo estimo que, tanto de los trabajos legislativos como de lo que dice el proyecto, así como de las intervenciones muy puntuales de la señora Ministra Yasmín Esquivel y la señora Ministra Ríos Farjat, este establecimiento de que estos delitos afectan a la seguridad nacional se encuentra justificado. Yo creo que no podemos nosotros estar, cuando hay evidencia empírica muy grave, muy seria de lo que está implicando esto para el país, simplemente decir: no creo que sea o no me parece que sea. Habría que hacer una argumentación muy sólida empírica de por qué no lo es en este caso; sin embargo, para mí el problema con el proyecto no está ahí, sino para mí el tema está en la prisión preventiva oficiosa.

Yo he votado reiteradamente que me parece que la prisión preventiva oficiosa es abiertamente inconvencional porque es una sentencia adelantada, es prisión cuando todavía a una persona no se acredita su culpabilidad; sin embargo, el tema —como lo dije en mi primera intervención— no está en simplemente decir: la



Constitución parece que tiene una incompatibilidad en la Convención Americana o con los criterios de la Corte Interamericana y aplico los otros. Si lo requiere, un trabajo interpretativo me parece de mucha seriedad.

Yo sostuve, desde que se aprobó la contradicción de tesis 293/2011 —que recuerdan ustedes que esta contradicción de tesis que generó un consenso de diez integrantes del Pleno de quienes en ese momento estábamos en este Tribunal Constitucional—, establece que hay un parámetro de regularidad constitucional, un bloque de constitucionalidad formado por los derechos humanos establecidos en la Constitución expresamente y por los derechos humanos de fuente internacional, que son Constitución por mandato del artículo 1° constitucional.

Y en esa contradicción se puso al final: en caso de restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se estará a lo que establezca el texto constitucional. Y desde el principio, en el voto concurrente que planteé —y así he votado en diversos precedentes—, sostuve que, si bien los derechos humanos no son absolutos y hay limitaciones o restricciones a ellos, que son no solo democráticamente, sino constitucionalmente y convencionalmente permitidos, algunos que tienen que ver con proteger derechos humanos de otras personas, algunos que tienen que ver con lograr una igualdad sustantiva en un determinado país. Estas restricciones no pueden llegar al nivel de diluir, de desvanecer el núcleo esencial de un derecho.

Cuando analizamos el tema del arraigo en este Tribunal Constitucional, —yo— sostuve precisamente esto y voté por la

inconveniencia del arraigo no porque la Constitución sea inconveniente, sino porque este marco de derechos humanos también son Constitución. Entonces, como dijimos en la 293, no se trata de un análisis de jerarquía; se trata de que, al establecerse los mismos derechos, tenemos que privilegiar aquella norma que expande, que maximiza los derechos, y no aquella que minimiza los derechos o privilegia el ejercicio del poder.

De tal suerte que —a mí— me parece que, en este caso, tenemos —desde mi punto de vista— con claridad que la prisión preventiva oficiosa desvanece por completo el principio de presunción de inocencia y de libertad, que deben de tener todas las personas porque, de conformidad con los criterios de la Corte Interamericana, la prisión preventiva oficiosa solamente puede ser cuando hay peligro de sustracción de la justicia o de que pueda, eventualmente, la persona procesada destruir pruebas. No está permitido establecer ni la peligrosidad del sujeto ni el tipo de delito. De tal suerte que —desde mi punto de vista— una interpretación armónica, de conformidad con el principio *pro persone* de preferencia de norma, tengo que privilegiar aquella norma que es *pro persone* porque el artículo 1° dice que todos los casos de derechos humanos deben ser resueltos con el principio *pro persone*, conforme a lo que marca la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte. De acuerdo con este principio, —yo— tengo que interpretar —y así he votado en muchos asuntos— toda la Constitución a la luz del artículo 1°. Toda la Constitución se tiene que reinterpretar a la luz del artículo 1° y hoy tenemos un parámetro de regularidad constitucional que no puede ser desconocido y, cuando es desconocido, —reitero— no hay un tema de inaplicación de la Constitución. Yo creo que esto no podría

darse solamente en un caso extremo, sino es una operación interpretativa: tengo dos normas que forman parte de la Constitución. ¿Cuál de las dos voy a privilegiar? Y, en este caso, — a mí— me parece que debemos privilegiar la norma convencional y la excepcionalidad de la prisión preventiva oficiosa, que —reitero— tiene que ser —una vez más lo digo— excepcional: solamente cuando hay peligro de fuga y cuando existe el riesgo de que pueda destruirse pruebas. Y en esto —yo— incluyo también el peligro de que pudiera ponerse en riesgo la seguridad, por ejemplo, de los testigos, que actualmente son técnicamente parte de las pruebas.

Pero no solo eso. La Corte Interamericana ha sostenido que la medida de prisión preventiva debe ser una medida cautelar y no punitiva; debe fundarse en elementos probatorios suficientes, que permitan suponer razonablemente que la persona sometida a proceso ha participado en el ilícito que se investiga; debe estar sujeta a revisión periódica y, además, debe ser legal y no arbitraria. reitero: la Corte Interamericana ha sostenido que ni las características personales del supuesto autor ni la gravedad del delito que se le imputa son, por sí mismos, justificación suficiente para la prisión preventiva.

El peligro procesal no puede presumirse; tiene que justificarse suficientemente y —claro— los jueces —ya se ha dicho aquí— tienen la libertad de establecer la prisión preventiva si se les justifica suficientemente el que debe llevarse a cabo esta prisión preventiva, pero —yo— estimo, y así lo he dicho en distintas ocasiones en mis votos en la Corte —en la Primera Sala, en el Pleno y, además, también lo he manifestado por escrito— que no se puede ampliar, simplemente, el catálogo de delitos que merecen prisión preventiva

oficiosa. De tal suerte que no se trata de inaplicar la Constitución. No se trata de declarar que la Constitución es inconvencional, sino tomarnos en serio los derechos humanos, que son parte del artículo 1° constitucional. Así he entendido desde siempre la contradicción de tesis 293. Así lo expliqué en el voto concurrente que emití cuando se aprobó esta tesis y así he votado en distintos asuntos tanto en el Tribunal Pleno como en la Primera Sala. De tal suerte que, por elemental congruencia con mis votos anteriores, me veo obligado a votar en contra del proyecto no porque me parezca que está haciendo un mal uso el legislativo en cuanto al tema de seguridad nacional, sino —me parece— que no puede ampliarse de esta manera la prisión preventiva oficiosa. Señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Muchas gracias, señor Presidente. He escuchado con toda atención todas las intervenciones y es evidente que hay una mayoría calificada en contra del proyecto. Consecuentemente y, además, agradezco a todas las Ministras y Ministros sus intervenciones. Gracias en particular a la Ministra Yasmín Esquivel y a la Ministra Ríos Farjat por el apoyo al proyecto. Y —yo—, señor Presidente, no voy a entrar a un debate, dada la consistencia que ha habido. Si bien hay puntos de vista que tienen matices muy importantes —como el que acaba de dar ahora usted respecto de cómo abordar este tipo de problemas, pero—, simplemente diré que —yo— he sostenido también —como les consta a muchos de ustedes— que el juez constitucional también tiene que tener una visión contextual y que también esto opera para cuando el legislador tiene que legislar en ciertos campos —ya aquí se puso en evidencia por las Ministras—.

Yo no lo quise plasmar en el proyecto. Pensé que podía caminar como estaba. Seguramente me equivoqué en mi planteamiento; pero, al final del día, hay un contexto al que hay que proteger. Consecuentemente, señor Presidente, señoras y señores Ministros —yo—, sostendré mi proyecto y quiero suplicarle, señor Ministro Presidente, que me permita que se retorne el asunto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Por supuesto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Ya con esta decisión que, además, evidentemente puede impactar en otras partes del proyecto. Yo no estaría en capacidad de hacer el engrose. Consecuentemente, mi atenta suplica a usted y al Pleno es que acepten que se retorne para que un Ministro de la mayoría lo pueda elaborar con las mejores argumentaciones que se han puesto sobre la mesa.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Por supuesto, señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Vamos a tomar votación y, si la votación es como parece, se retornará el asunto porque este es el primer tema. Vienen otros —ya— sin poder variar, obviamente, la votación de este apartado. Les pido que sean votaciones definitivas porque no sabemos cuándo se pueda poner a consideración este asunto. Entonces, para que la decisión tomada por el Pleno —ya— sea definitiva. Tome votación, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** En contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** En contra y por la invalidez de los artículos 5°, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional y 167, párrafo séptimo, fracciones I a III.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con el proyecto y por razones adicionales.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** En contra del proyecto y por la inconstitucionalidad de las disposiciones a que se refiere este considerando séptimo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** En contra en este punto.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En contra.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Con el sentido del proyecto, apartándome de algunas consideraciones con consideraciones adicionales.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** En contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Como lo anticipé, en contra en este punto en específico.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En contra.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existen ocho votos en contra

de la propuesta del proyecto y por la invalidez de las normas respectivas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CONSECUENTEMENTE, HAY VOTACIÓN CALIFICADA PARA INVALIDAR ESTOS PRECEPTOS QUE FUERON ANALIZADOS EN ESTE CONSIDERANDO.**

Tal como lo solicita el señor Ministro ponente, además es lo que reglamentariamente procede, se retorna el asunto a una Ministra o Ministro de la mayoría para que reformule este apartado y todo el proyecto, porque los demás apartados venían en esta misma lógica. Claro está que las votaciones que se dieron en relación con seguridad nacional no necesariamente tienen que coincidir con el tema de delincuencia organizada o algunos otros.

Voy a proceder a levantar la sesión. Las convocó y los convocó a nuestra próxima sesión pública ordinaria, que tendrá verificativo el día de mañana a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)**