



CUADRO ANALÍTICO DE PROPUESTAS LEGISLATIVAS

38

Defraudación fiscal y facturas falsas. Apuntes de la discusión legislativa

María Cristina Sánchez Ramírez
Lorena Vázquez Correa

OCTUBRE 2019

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Defraudación fiscal y facturas falsas. Apuntes de la discusión legislativa

María Cristina Sánchez Ramírez
Lorena Vázquez Correa

Cómo citar este documento:

Sánchez Ramírez, María Cristina; Vázquez Correa, Lorena "Defraudación fiscal y facturas falsas. Apuntes de la discusión legislativa" Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas No. 38, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 2019, 24pp.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

PRESENTACIÓN

En los últimos años se ha incrementado la compra-venta de comprobantes fiscales o facturas falsas, por lo que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) realizó un operativo nacional de revisión en el que detectó 150 empresas que facturan operaciones simuladas y presentó 23 denuncias penales ante la Fiscalía General de la República en contra de compañías que han realizado ese tipo de actividad considerada como desvío de recursos públicos (SAT, 2019). Además, el SAT tiene identificadas, desde el 2014 a junio de 2019, 8 mil 204 empresas que realizan dicha actividad ilícita en nueve estados de la República Mexicana. De éstas, la mayor concentración se encuentra en la Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León. En suma, se estima un daño al fisco federal de 354 mil 512 millones de pesos que representa 1.4% del Producto Interno Bruto (SAT, 2019).

Es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece la obligación de los mexicanos de contribuir a las finanzas públicas de la federación, entidades y municipios para que “el Estado cumpla con las funciones y fines para los que está organizado en beneficio de los ciudadanos y habitantes de sus territorios” (CPEUM, art. 31, fracción IV). El Código Fiscal de la Federación (CFF) clasifica los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos y establece la clasificación de las contribuciones, facultades de las autoridades fiscales, las infracciones y delitos en la materia, así como los procedimientos administrativos y medios de defensa de los contribuyentes (CFF, art. 2). Por su parte, la Ley de Ingresos de la Federación (del año que corresponda) señala los montos que se percibirán por la recaudación, así como la denominación de esos conceptos. Estos ordenamientos, en conjunto, constituyen el marco legal básico que regula la imposición de contribuciones fiscales de los mexicanos.

Dentro del CFF se encuentra establecido un apartado para los delitos, entre otros, se tipifica lo relativo a la defraudación fiscal que se rige por las normas y principios del derecho penal tributario. Es decir, las sanciones son impuestas por las autoridades administrativas y las penas por el Poder Judicial. Además, se deben de considerar los agravantes, atenuantes o excluyentes de la acción que se tipifica como ilícita, los cuales están establecidos en la legislación de la materia. De acuerdo con el CFF, la defraudación no solo configura la conducta de omisión en el pago total o parcial de algunas contribuciones en los pagos provisionales o definitivos, sino además que se realice a través del uso de engaños o aprovechar errores y además que con esa conducta se obtengan beneficios que dañen los ingresos que deba de percibir el fisco federal a través de la recaudación de las contribuciones. En otras palabras, para que se tipifique la conducta se requiere la existencia de los elementos del tipo penal antes descritos y para ser calificados deben de concurrir las conductas descritas en los artículos 108, incisos a) al h) y el 109 del citado ordenamiento fiscal.

En el marco de estas consideraciones, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Justicia, y de Estudios Legislativo, Primera de la Cámara de Senadores de la LXIV Legislatura, dictaminaron diversas iniciativas de reforma presentadas por los Senadores Alejandro Armenta Mier, Samuel Alejandro García Sepúlveda y Minerva Hernández Ramos en materia de defraudación fiscal a través de la emisión y adquisición de facturas falsas. El proyecto fue discutido el 10 de septiembre de 2019 por el Pleno del Senado de la República, y se aprobó con reservas de los legisladores Napoleón Gómez Urrutia, Rocío Adriana Abreu Artiñano y Ricardo Monreal Ávila (Gaceta LXIV/2PPO-6/99110).

Las reservas presentadas por el Senador Gómez Urrutia se refieren al periodo de aplicación de las reformas del dictamen respecto a lo ilícitos cometidos en lo previsto por los artículos 113, fracción III y 113 bis del Código Fiscal de la Federación, así como al diverso 400 bis del Código Penal Federal. La reserva de la Senadora Abreu Artiñano refiere a la entrada en vigor del decreto de reforma. Las reservas del legislador Monreal son a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, al Código Nacional de Procedimientos Penales y al Código Fiscal de la Federación, las cuales están señaladas en los cuadros de los ordenamientos que corresponden (Cuadro 1-9).

El dictamen aprobado por la Cámara Alta tipifica el delito de defraudación fiscal por el uso de comprobantes o facturas falsas, en el Código Fiscal de la Federación, el Código Penal Federal, el Código Nacional de Procedimientos Penales, en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y en la Ley de Seguridad Nacional, con el fin de que dicha conducta sea castigada con mayor rigor no solo en el campo fiscal, sino también en la materia penal en lo relativo a delincuencia organizada y se estipula que el tema de seguridad nacional por considerarse que es un riesgo para la Nación (Gaceta LXIV/2PPO-6/99110).

Por tanto, de aprobarse el dictamen enviado a la Cámara de Diputados, se modificarían los artículos 113 y 113 Bis del CFF y el 212 del Código Penal Federal relativo al delito de defraudación fiscal, a fin de que la falsificación de facturas se persiga en dos vías: la fiscal y la penal.

En el marco de estas consideraciones, el presente documento contiene un cuadro comparativo de las legislaciones y los textos vigentes, jurisprudencia emitida por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y recomendaciones de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos.

CONTENIDO

En este apartado se compara el dictamen aprobado el 10 de septiembre de 2019 en el Senado de la República para reformar la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley de Seguridad Nacional, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Fiscal de la Federación y el Código Penal Federal en diversos artículos que regulan el uso de los comprobantes fiscales y la tipificación del delito de defraudación fiscal, con los textos normativos vigentes.

Cuadro 1. Propuestas de reformas a la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*

Artículo 2

TEXTO VIGENTE (Última reforma publicada el 7 de abril de 2017)	DICTÁMEN APROBADO POR EL PLENO DEL SENADO 10 de septiembre de 2019
<p>Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:</p> <p>I. a VII. ...</p> <p>VIII. Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III del artículo 104 del Código Fiscal de la Federación;</p>	<p>Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada.</p> <p>I. a VII. ...</p> <p>VIII. Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 del Código Fiscal de la Federación;</p> <p>Adición: VIII Bis. Defraudación fiscal y defraudación fiscal equiparada, previstos en los artículos 108 y 109 del Código Fiscal de la Federación.</p>

TEXTO VIGENTE (Última reforma publicada el 7 de abril de 2017)	DICTÁMEN APROBADO POR EL PLENO DEL SENADO 10 de septiembre de 2019
<p>IX. a X. ...</p> <p>Los delitos a que se refieren las fracciones previstas en el presente artículo que sean cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, serán investigados, procesados y sancionados conforme a las disposiciones de esta Ley.</p>	<p>Adición: VIII Ter. Las conductas previstas en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación; exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, superen 3 veces lo establecido en la fracción 111 del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación;*</p> <p>IX. a X. ...</p> <p>Los delitos a que se refieren las fracciones previstas en el presente artículo que sean cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, serán investigados, procesados y sancionados conforme a las disposiciones de esta Ley.</p>

*El énfasis es añadido. El texto rojo se ilustra la reserva del senador Monreal Ávila, admitida por el Pleno del Senado de la República el 10 de septiembre de 2019.

Fuente: elaboración propia.

Un elemento de discusión del dictamen tiene que ver con equiparar la conducta del delito de defraudación fiscal con el de delincuencia organizada. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define la delincuencia organizada como la: “organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia” y señala que se podrá decretar el arraigo de una persona involucrada en dicha conducta hasta por cuarenta días, si es necesario para la investigación, la protección de personas o bienes

jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.¹ Otra consideración que establece el artículo constitucional se refiere a que “ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada” (CPEUM, art. 16).

En este sentido, la Ley Federal de Delincuencia Organizada establece que su objeto es “establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por alguna persona que forme parte de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional” (LFDO, art. 1). Además, el ordenamiento señala que la delincuencia organizada es: “cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos...” (LFDO, art. 2).

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos señala que el “grupo delictivo organizado” refiere a un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (ONU 2004, art. 2).

¹ El plazo de cuarenta días se puede prorrogar a ochenta días si lo solicita el Ministerio Público y acredita la necesidad de ampliación del arraigo (CPEUM, art. 16).

De acuerdo con Jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, la configuración del delito de delincuencia organizada debe de cumplir no solo lo previsto por el artículo 16 constitucional, sino que también debe de comprobarse la intención de los integrantes de participar y organizarse de forma voluntaria permanente o reiterada para cometer delitos y tener conocimiento de que los fines eran para delinquir (SCJN, 2017). Además, de acuerdo con el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, para la configuración del delito de delincuencia organizada se debe de considerar la reiteración de las conductas ilícitas de los miembros organizados para delinquir, lo cual deberá ser probado con elementos fehacientes (SCJN, 2014). Es decir, incluir a la defraudación fiscal como una conducta de delincuencia organizada implica reconocer que su conducta es voluntaria, permanente o reiterada.

Las reformas a la Ley de Seguridad Nacional y al Código Nacional de Procedimientos Penales, descritas en los Cuadros 2 a 6 de este documento, se revisan de manera conjunta por estar relacionadas en lo relativo a la seguridad nacional y la prisión preventiva oficiosa. También se revisa lo relativo al Código Fiscal de la Federación señalado en los Cuadro 7 y 8, pues los delitos fiscales de defraudación fiscal, defraudación fiscal equiparada y los ilícitos que se pueden cometer con comprobantes fiscales falsos están previstos en ese ordenamiento.

Cuadro 2. Propuestas de reforma a la Ley de Seguridad Nacional

Artículo 5

TEXTO VIGENTE Última reforma publicada el 26 de diciembre de 2005	DICTÁMEN APROBADO POR EL PLENO DEL SENADO 10 de septiembre de 2019
<p>Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:</p> <p>I. a X. ...</p> <p>XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y</p> <p>XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos</p>	<p>Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:</p> <p>I. a X. ...</p> <p>XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y</p> <p>XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos, y</p> <p>Adición: XIII. Actos ilícitos en contra del fisco federal, previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales con prisión preventiva oficiosa.</p>

*El énfasis es añadido.

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 3. Propuestas de reforma al *Código Nacional de Procedimientos Penales*
Artículo 167**

TEXTO VIGENTE Última reforma publicada el 9 de agosto de 2019	DICTÁMEN APROBADO POR EL PLENO DEL SENADO 10 de septiembre de 2019
<p>Causas de procedencia</p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.</p> <p>Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:</p> <p>I. a XI....</p>	<p>Causas de procedencia</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>I. a XI. ...</p> <p>Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Fiscal de la Federación, de la manera siguiente:</p> <p>I. Contrabando y su equiparable, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 102 y 105, fracciones I y IV, cuando estén a las sanciones previstas en las fracciones</p>

TEXTO VIGENTE Última reforma publicada el 9 de agosto de 2019	DICTÁMEN APROBADO POR EL PLENO DEL SENADO 10 de septiembre de 2019
<p>El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad.</p>	<p>II o III, párrafo segundo, del artículo 104, exclusivamente cuando sean calificados;</p> <p>II. Defraudación fiscal y su equiparable, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado supere 3 veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando sean calificados, y</p> <p>III. La expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación. exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes fiscales, superen 3 veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación*....</p> <p>...</p>

*El énfasis es añadido. El texto rojo ilustra la reserva del senador Monreal Ávila, admitida por el Pleno del Senado de la República el 10 de septiembre de 2019.

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 4. Propuestas de reforma al *Código Nacional de Procedimientos Penales*
Artículo 187**

TEXTO VIGENTE Última reforma publicada el 9 de agosto de 2019	DICTÁMEN APROBADO POR EL PLENO DEL SENADO 10 de septiembre de 2019
<p>Control sobre los acuerdos reparatorios</p> <p>Procederán los acuerdos reparatorios únicamente en los casos siguientes:</p> <p>I. a III...</p> <p>No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas.</p> <p>Tampoco serán procedentes en caso de que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto.</p> <p>...</p>	<p>Control sobre los acuerdos reparatorios</p> <p>Procederán los acuerdos reparatorios únicamente en los casos siguientes:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o, sus equivalentes en las Entidades federativas y en la hipótesis prevista en el artículo 167 párrafo siete, en ambas fracciones de la presente ley.</p> <p>...</p>

Nota: el énfasis es añadido.
Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 5. Propuestas de reforma al *Código Nacional de Procedimientos Penales*
 Artículo 192**

TEXTO VIGENTE Última reforma publicada el 9 de agosto de 2019	DICTÁMEN APROBADO POR EL PLENO DEL SENADO 10 de septiembre de 2019
<p>Procedencia</p> <p>La suspensión condicional del proceso, a solicitud del imputado o del Ministerio Público con acuerdo de aquél, procederá en los casos en que se cubran los requisitos siguientes:</p> <p>I. a III.</p> <p>Lo señalado en la fracción III del presente artículo, no procederá cuando el imputado haya sido absuelto en dicho procedimiento.</p>	<p>Procedencia</p> <p>La suspensión condicional del proceso, a solicitud del imputado o del Ministerio Público con acuerdo de aquél, procederá en los casos en que se cubran los requisitos siguientes:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>No procederá la suspensión condicional en las hipótesis previstas en el artículo 167 párrafo siete en ambas fracciones de la presente ley.</p>

Nota: el énfasis es añadido.

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 6. Propuestas de reforma al *Código Nacional de Procedimientos Penales*
 Artículo 256**

TEXTO VIGENTE Última reforma publicada el 9 de agosto de 2019	DICTÁMEN APROBADO POR EL PLENO DEL SENADO 10 de septiembre de 2019
<p>Casos en que operan los criterios de oportunidad</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>I. a VII...</p> <p>No podrá aplicarse el criterio de oportunidad en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, de violencia familiar ni en los casos de delitos fiscales o aquellos que afecten gravemente el interés público.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Casos en que operan los criterios de oportunidad.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>I. a VII. ...</p> <p>No podrá aplicarse el criterio de oportunidad en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, de violencia familiar ni en los casos de delitos fiscales, financieros o aquellos que afecten gravemente el interés público. Para el caso de los delitos fiscales y financieros, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación, solo será aplicable el supuesto de la fracción V.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

Nota: el énfasis es añadido.
 Fuente: elaboración propia.

Las reformas a la Ley de Seguridad Nacional y al Código Nacional de Procedimientos Penales, descritas en los cuadros 2 a 6 de este documento, están relacionadas con las modificaciones al Código Fiscal de la Federal, que se revisa en los cuadros 7 y 8, porque ambos ordenamientos tienen propuesta de reforma en los temas de seguridad nacional y la prisión preventiva oficiosa.

Respecto a la seguridad nacional es importante señalar que en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra una definición sobre lo que significa el concepto de seguridad nacional, sus alcances y, en su caso, limitaciones. Solo el artículo 89, fracción VI, señala la facultad del Ejecutivo de “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.” De acuerdo con Martínez (2014) esta circunstancia puede tener su origen en que “...el concepto de seguridad nacional [es] proclamado oficialmente por el gobierno [y] se puede ubicar claramente en los pronunciamientos presidenciales, o de altos funcionarios gubernamentales o en documentos explícitos” (Martínez, 2014). Dicha afirmación se sustenta en la revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo de los años 1980-1982, 1983-1988 y 1989-1994, así como en el texto del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación vigente en 1973.²

Asimismo, el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, establece como definición que por “...Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y

² De acuerdo con Martínez (2014) el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 señaló que “la Seguridad Nacional es una función esencial de las fuerzas armadas, las cuales reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente.” En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, “la Seguridad Nacional fue interpretada como una herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional.” Por último, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 la Seguridad Nacional fue definida como una “condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano”.

permanencia del Estado Mexicano.” Las acciones que en ese artículo se enumeran en las fracciones I a VI se refieren las que se deben de ejercer para la protección y defensa del Estado mexicano frente a amenazas o riesgos generados por otros Estados o sujetos de derecho internacional; para la preservación de la soberanía, independencia y defensa del territorio; para mantener el orden constitucional y el fortalecimiento de instituciones democráticas, así como a los integrantes de la Federación y para la conservación de la democracia.

En este tenor, la exposición de motivos del Dictamen que se revisa sugiere la adición al artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional a fin de equiparar la defraudación fiscal y la defraudación fiscal como actos ilícitos en contra del fisco federal, porque “atenta contra el sano principio de contribuir para que el Estado-mexicano sea no solo viable, sino que encuentre un equilibrio en sus funciones esenciales” (Gaceta, 2019).

Además, se establecieron modificaciones a los 167, 187, 192 y 256 del Código Nacional de Procedimientos Penales para que el contrabando y su equiparable, la defraudación fiscal y su equiparable –cuando el monto supere tres veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación–, así como la expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistente serán considerados delitos que ameritan la imposición de prisión preventiva oficiosa (Gaceta, 2019).

**Cuadro 7. Propuestas de reforma al Código Fiscal de la Federación
 Artículo 113**

TEXTO VIGENTE Última reforma publicada el 16 de mayo de 2019	DICTÁMEN APROBADO POR EL PLENO DEL SENADO 10 de septiembre de 2019
Se impondrá sanción de tres meses a seis años de prisión, al que: I. a II. ... III. Adquiera comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.	Se impondrá sanción de tres meses a seis años de prisión, al que: I. a II. ... III. Se deroga

Nota: el énfasis es añadido.

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 8. Propuestas de reforma al *Código Fiscal de la Federación*
Artículo 113 Bis**

TEXTO VIGENTE Última reforma publicada el 16 de mayo de 2019	DICTÁMEN APROBADO POR EL PLENO DEL SENADO 10 de septiembre de 2019
<p>Se impondrá sanción de tres a seis años de prisión, al que expida o enajene comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.</p>	<p>Se impondrá sanción de cinco a ocho años de prisión, al que por sí o por interpósita persona, expida, enajene, compre o adquiera comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.</p> <p>Adición Será sancionado con las mismas penas, al que a sabiendas* permita o publique, a través de cualquier medio, anuncios para la adquisición o enajenación de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados. Cuando el delito sea cometido por un servidor público en ejercicio de sus funciones, será destituido del empleo e inhabilitado de uno a diez años para desempeñar cargo o comisión públicos, en adición a la agravante señalada en el artículo 97 de este código.</p> <p>Se requerirá querrela por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para proceder penalmente por este delito</p> <p>El delito previsto en este artículo, así como el dispuesto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, se podrán perseguir simultáneamente.</p>

*El énfasis en rojo refiere a la reserva del Senador Ricardo Monreal que fue admitida por el Pleno del Senado de la República el 10 de septiembre de 2019

Fuente: elaboración propia.

Sobre la propuesta de reforma al Código Fiscal de la Federación descrita en los cuadros 7 y 8, relativo a la adición para que los delitos fiscales, defraudación fiscal y defraudación fiscal equiparada, sean considerados para ameritar la prisión preventiva oficiosa debe tenerse en cuenta lo previsto por el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual, solo será posible solicitarla cuando se tipifique el delito de delincuencia organizada y únicamente si las medidas cautelares no son suficientes para garantizar la comparecencia del imputado a juicio; el desarrollo de la investigación, o la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad. También será aplicable cuando el imputado esté siendo procesado o sentenciado por algún delito del tipo doloso (CPEUM, art. 19).

Además de las limitaciones a la aplicación de la prisión preventiva oficiosa previstas en el texto constitucional, deben de considerarse las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), pues ese organismo considera que es una pena anticipada o herramienta de control social que inhibe el respeto al derecho de presunción de inocencia. Por ello, la CIDH ha recomendado reducir los plazos de la prisión preventiva oficiosa, agilizar los procedimientos penales, imponer mayores requisitos para su procedencia y contar con medios probatorios verificables previos a la emisión de la orden, junto con el fortalecimiento de las medidas cautelares. También recomienda la implementación de procedimientos para garantizar la celebración de las audiencias, la realización de audiencias en las cárceles, la implementación de audiencias previas para revisar la procedencia de la prisión preventiva y el uso de arresto domiciliario o de mecanismos electrónicos de seguimiento y ubicación de personas como medidas alternativas para reducir el uso de la prisión preventiva la revisión periódica de la situación procesal de las personas.

De ahí que las reformas aprobadas en el Senado de la República al Código Nacional de Procedimientos Penales, y al Código Fiscal de la Federación, que tienen como objetivo catalogar a los delitos de defraudación fiscal, defraudación fiscal equiparada y por la expedición; venta; enajenación; compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados sean considerados como conductas de la delincuencia organizada y como amenazas a la seguridad nacional, pueden constituir una probable violación a los derechos humanos durante el procedimiento penal como consecuencia a las disposiciones de las legislaciones fiscal y penales.

**Cuadro 9. Propuestas de reformas y modificaciones al *Código Penal Federal*
 Artículo 11 Bis**

TEXTO VIGENTE Última reforma publicada el 12 de abril de 2019	DICTÁMEN APROBADO POR EL PLENO DEL SENADO 10 de septiembre de 2019
<p>Para los efectos de lo previsto en el Título X, Capítulo II, del Código Nacional de Procedimientos Penales, a las personas jurídicas podrán imponérseles algunas o varias de las consecuencias jurídicas cuando hayan intervenido en la comisión de los siguientes delitos:</p> <p>A. ...</p> <p>I. a XVI.</p> <p>B. De los delitos establecidos en los siguientes ordenamientos:</p> <p>I. a VIII.</p>	<p>Artículo 11Bis Para los efectos de lo previsto en el Título X, Capítulo II, del Código Nacional de Procedimientos Penales, a las personas jurídicas podrán imponérseles algunas o varias de las consecuencias jurídicas cuando hayan intervenido en la comisión de los siguientes delitos:</p> <p>A. ...</p> <p>...</p> <p>I. a XVI. ...</p> <p>B.</p> <p>I. a VIII. ...</p>

TEXTO VIGENTE Última reforma publicada el 12 de abril de 2019	DICTÁMEN APROBADO POR EL PLENO DEL SENADO 10 de septiembre de 2019
IX. a XXII. 	Adición: VIII Bis. Del Código Fiscal de la Federación, el delito previsto en el artículo 113 Bis; IX. a XXII. ...

Nota: el énfasis es añadido.
 Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la modificación al Código Penal Federal, solo se realizó la adición de la fracción VIII Bis al artículo 11Bis, apartado B con el objeto de adecuarlo a la reforma al artículo 113 Bis del CFF relativo a la pena y procedimiento que debe de seguir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para acreditar la conducta que se considera ilícita y que se tipifica como delito de defraudación fiscal.

Consideraciones finales

De acuerdo con la exposición de motivos del Dictamen por el que se reforma al Código Fiscal de la Federación, al Código Penal Federal, al Código Nacional de Procedimientos Penales, a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y a la Ley de Seguridad Nacional, el uso de comprobantes fiscales o facturas falsos causan un daño al Erario Federal.

En este tenor, en este documento se argumentó que uno de los retos de las reformas, modificaciones y adiciones a los ordenamientos legales aprobados por el Senado de la República el 10 de septiembre de 2019 en materia de defraudación fiscal consiste en construir nuevas medidas legislativas que atiendan las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto al uso de la prisión preventiva, así como establecer la temporalidad de la misma, a fin de generar certeza jurídica a las personas investigadas con pleno respeto a los derechos humanos.

También se considera importante analizar la posibilidad de implementar medidas alternativas a la aplicación de la prisión preventiva como el arresto domiciliario o mecanismos electrónicos de seguimiento, además de establecer la obligación de realizar una audiencia previa a la imposición de ésta por parte de las autoridades judiciales ante la solicitud del Ministerio Público, a fin de evitar la imposición de una sanción anticipada sin pruebas fehacientes que demuestren la existencia de actos ilícitos que se configuren en los tipos descritos para los delitos de defraudación fiscal, de defraudación fiscal equiparada y el uso de comprobantes fiscales falsos en las legislaciones fiscal y penal que, además, tengan como agravantes que sean considerados como delito de delincuencia organizada y amenazas

para la seguridad nacional. Esto con la finalidad de que los presuntos culpables tengan claridad y certeza jurídica sobre acciones de las autoridades fiscales y jurisdiccionales en materia penal.

Por último, se argumenta que en la legislación fiscal y penal debe señalarse con claridad y certeza jurídica los elementos que conforman el delito de delincuencia organizada, ya que, de acuerdo con los criterios de los tribunales colegiados del Poder Judicial de la Federación, para que se actualice esa conducta, debe de comprobarse la intención de participar y organizarse de forma voluntaria permanente o reiterada y tener conocimiento de que los fines de la asociación eran para delinquir. Es decir, no solo es relevante la organización de dos, tres o más personas para cometer los ilícitos que se enuncian en el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, sino también se deben de tener elementos verdaderos y certeros para comprobar que la intención de participar en la organización fue voluntaria, permanente y reiterada.

Fuentes consultadas

- Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Justicia y de Estudios Legislativos Primera. (14 de agosto de 2019). *Dictamen correspondiente al Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal*. México. Gaceta del Senado de la República.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva *en las Américas*. Costa Rica. Organización de los Estados Americanos.
- Congreso de la Unión. (9 de agosto de 2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Cámara de Diputados.
- Congreso de la Unión. (28 de diciembre de 2019). Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019. México. Cámara de Diputados.
- Congreso de la Unión. (16 de mayo de 2019). *Código Fiscal de la Federación*. México. Cámara de Diputados.
- Congreso de la Unión. (12 de abril de 2019). *Código Penal Federal*. México. Cámara de Diputados.
- Congreso de la Unión. (9 de agosto de 2019). *Código Nacional de Procedimientos Penales*. México. Cámara de Diputados.
- Congreso de la Unión. (26 de diciembre de 2005). Ley de Seguridad Nacional. México. Cámara de Diputados.
- Congreso de la Unión. (7 de abril de 2017). Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. México. Cámara de Diputados.
- Martínez Serrano, Alejandro. (2014). *Tres momentos para entender la seguridad nacional de México*. Revista de El Colegio de San Luis, 4(7), 236-255.

Prensa del Servicio de Administración Tributaria. (25 de junio de 2019). *SAT combate la evasión fiscal por operaciones simuladas*. México. Gobierno de México.

Tesis: II.2o.P. J/3 (10a.), *Delincuencia organizada. cuando concurre alternativamente con un delito específico, para cumplir con la debida motivación que exige el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal, debe demostrarse que los sujetos activos sabían de su configuración, organización y finalidad*, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época. Libro 46, septiembre de 2017, Tomo III, Registro: 2015180, de Tribunales Colegiados de Circuito, Materia(s): Penal, p. 1708.

Tesis VI.1o.P.25 P (10a.) *Delincuencia organizada, delito de. Previsto en el artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, se actualiza no sólo con la organización de tres o más personas para cometer ilícitos, sino que deben demostrarse los elementos consistentes en la repetición de conductas ilícitas en forma permanente o reiterada*, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo IV, de Tribunales Colegiados de Circuito, Materia(s): Penal, p. 2924.

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1874>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Análisis Legislativo, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 4831

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México
Distribución gratuita. Impreso en México.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.