

## ANEXO A

### Comentarios DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal.

El Decreto que comentaremos a continuación tiene como **objeto sancionar SEVERAMENTE el abuso que se ha dado en el país a través de la utilización de facturas fiscales que amparan operaciones inexistentes, por parte de los contribuyentes para disminuir sus cargas fiscales, principalmente a través de esquemas fiscales agresivos relacionados con la figura de empresas de outsourcing**<sup>1</sup>.

Vemos como ahora la autoridad, al momento de reaccionar contra los evasores, llega a irse al otro extremo y, en los cambios publicados llega a tipificar algunas de estas acciones no sólo como defraudación fiscal, sino también como delincuencia organizada y amenazas a la seguridad nacional, sancionados con pena de cárcel.

Les pedimos a nuestros Asociados analizar su forma de trabajo para que revisen y traten de eliminar las contingencias que puedan tener en este tipo de temas, que antes eran delicados y ahora se vuelven en algo muy peligroso para las empresas, sus dueños y sus funcionarios.

### Comentarios sobre la necesidad de la reforma.

En la Iniciativa de ley se habla de una evasión del 16.4% en materia del IVA y del 19.2 en materia del ISR<sup>2</sup>. Si esto lo pudiéramos trasladar al número de contribuyentes, estaríamos hablando de que uno de casi cada cinco contribuyentes evade estos impuestos<sup>3</sup>.

Mencionan que hoy en día una forma de delincuencia organizada consiste en la creación de empresas fantasmas para ofrecer servicios ilegales a otros contribuyentes que derivan de un mercado de operaciones simuladas, que ponen en peligro de quebranto el equilibrio del Estado mexicano al generar desestabilidad en las finanzas públicas. Las empresas fantasmas y la emisión de facturas que acreditan actividades inexistentes se volvieron prácticamente actividades comunes hace apenas algunos años.

---

<sup>1</sup> Las Reformas fueron aprobadas con el voto mayoritario del Partido Morena y sus aliados en el Congreso de la Unión.

<sup>2</sup> Antes del CFDI, en el ejercicio 2013, las tasas de evasión eran del 29.1% en el IVA y del 38% en el ISR, y en 2005 eran del 33.6% y del 49.4% respectivamente.

<sup>3</sup> No alcanzan las cárceles para meter a tanto evasor, además de la fuerte caída económica que esto representaría.

La SHCP nos dice que, de 2014 a junio del 2019, se han identificado cerca de nueve mil empresas que facturan operaciones simuladas, realizando más de ocho millones de facturas falsas, que suman 1.6 billones de pesos. Esto implica una evasión de 354 mil millones de pesos, lo que representa el 1.4 del PIB. ***Vale la pena resaltar que son datos ciertos, hablan de empresas “identificadas” que manejan este tipo de delitos.***

En este sentido, dada la gravedad de la evasión fiscal perpetrada a través de la compraventa de facturas, se requieren acciones inmediatas de protección a los contribuyentes, por ello se propone incluir al catálogo de delitos cometidos por la delincuencia organizada a la defraudación fiscal y a la defraudación fiscal equiparada. Las iniciativas que forman parte del dictamen tienen como objetivo último el combate a las empresas fantasmas, eliminar espacios para que algunos cuantos tomando ventaja de vacíos legales y mediante el uso de elementos claramente ilegales eviten la realización de pago de impuestos.

Se explica que quien tiene en materia fiscal la exclusividad de presentar una denuncia ante el Ministerio Público, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En ese sentido, se nos dice, “cuando una persona reciba las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, primero va a llevar a cabo un procedimiento administrativo, en donde se va a determinar y se va a detectar si efectivamente se produjeron estas facturas o no, y posteriormente la Secretaría presentaría al Ministerio Público la denuncia por actos que durante ese procedimiento administrativo .... y sólo en los casos en que considere que pueden ser constitutivos de un delito”.

En nuestra opinión, la reforma es en extremo delicada, la lectura del párrafo anterior nos hace ver que su aplicación va a depender en mucho del criterio que maneje la autoridad, ***lo cual la hace todavía más peligrosa al hacerla depender del criterio de la autoridad para su aplicación.***

## **Cambios que se incluyen en el Decreto.**

Los cambios aprobados y que entrarán en vigor el 1º de enero de 2020 son<sup>4</sup>:

### ***A Código Fiscal de la Federación.***

Se aumentan las penas para los contribuyentes que realicen operaciones tanto como EFOS y como EDOS<sup>5</sup>. La reforma deroga la fracción III del Artículo 113 y pasa las sanciones a los EFOS y a los EDOS al 113 bis.

Anteriormente, apenas en mayo de este año, las penas que existían eran **de tres a seis años de prisión para los EFOS, lo que constituía prisión en todos los casos y de tres meses a seis años de prisión a los EDOS, lo que les permitía seguir su proceso en libertad.**

---

<sup>4</sup> Por la gravedad de las reformas que se incluyen en el Decreto, estamos agregando en el comunicado la redacción de los artículos modificados. Los cambios aparecen subrayados y en cursiva.

<sup>5</sup> EFOS “Empresas que Facturan Operaciones Simuladas” Son empresas que facturan operaciones, compras o servicios que en realidad nunca se llevaron a cabo. EDOS “Empresas que Deducen Operaciones Simuladas”: Son aquéllas que compran las facturas anteriores, con lo cual simulan un aumento en sus gastos de operación para pagar menos impuestos

Ahora será una sanción de dos a nueve años de prisión **“al que por sí o por interpósita persona expida, enajene, compre o adquiera comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados”**, es decir, amenaza de cárcel para ambas partes.

También serán “sancionados 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”. En el caso de los funcionarios públicos estos serán destituidos de su empleo e inhabilitados de uno a diez años para desempeñar cargo o comisión públicos.

**Se aclara que se requerirá querrela por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para proceder penalmente por este delito, la cual va a correr a cargo de la Procuraduría Fiscal.**

La nueva redacción de estos artículos queda como sigue:

<p><u>Artículo 113.- Se impondrá sanción de tres meses a seis años de prisión, al que:</u></p> <p><u>I. y II. ...</u></p> <p><u>III. Adquiera comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.</u></p> <p><u>Artículo 113 Bis.- Se impondrá sanción de dos a nueve años de prisión, al que por sí o por interpósita persona, expida, enajene, compre o adquiera comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>Se requerirá querrela por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para proceder penalmente por este delito.</u></p> <p><u>El delito previsto en este artículo, así como el dispuesto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, se podrán perseguir simultáneamente.</u></p>
---

## **B. Código Nacional de Procedimientos Penales.**

### **b1. Delitos que ameritan Prisión Preventiva.**

Se agregan en el Artículo 167 de este ordenamiento como delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, las operaciones de los EFOS y los EDOS, con una atenuante: *Exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes fiscales superen tres veces lo establecido en la fracción III del Artículo 108 del Código Fiscal de la Federación.*

La fracción del Artículo 108 que se señala, indica como límite de lo defraudado \$2.6 millones. Si a esta cifra la multiplicamos por tres dará \$7.8 millones.

La nueva redacción del artículo queda como sigue:

<p><b>Artículo 167. Causas de procedencia</b></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>.....</p> <p>Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:</p> <p>.....</p> <p><b><u>Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Fiscal de la Federación, de la siguiente manera:</u></b></p> <p><b><u>I.           Contrabando y su equiparable, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 102 y 105, fracciones I y IV, cuando estén a las sanciones previstas en las fracciones II o III, párrafo segundo, del artículo 104, exclusivamente cuando sean calificados;</u></b></p> <p><b><u>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</u></b></p> <p><b><u>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.</u></b></p> <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>
---

## b2. Acuerdos reparatorios

Se modifica el artículo 187 para especificar que no serán procedentes los acuerdos reparatorios en los casos de este tipo de delitos, lo que los coloca en casos que ameritan una pena más severa.

La nueva redacción del artículo queda como sigue:

<p><b>Artículo 187. Control sobre los acuerdos reparatorios</b></p> <p>Procederán los acuerdos reparatorios únicamente en los casos siguientes:</p> <p>I.           Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido;</p> <p>II.          Delitos culposos, o</p> <p>III.         Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.</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.

*No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas. Tampoco serán procedentes los acuerdos reparatorios para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código.*

Tampoco serán procedentes en caso de que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto.

### b3. Suspensión condicional.

Se modifica el artículo 192 que habla de los causales para que proceda la suspensión condicional del proceso, especificando que ésta no será permitida cuando se trate de los delitos fiscales que estamos comentando.

La nueva redacción del artículo queda como sigue:

#### **Artículo 192. Procedencia**

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:

- I. Que el auto de vinculación a proceso del imputado se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años;
- II. Que no exista oposición fundada de la víctima y ofendido, y
- III. Que hayan transcurrido dos años desde el cumplimiento o cinco años desde el incumplimiento, de una suspensión condicional anterior, en su caso.

Lo señalado en la fracción III del presente artículo, no procederá cuando el imputado haya sido absuelto en dicho procedimiento.

*La suspensión condicional será improcedente para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código.*

### C. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Se modifica el artículo 2º de este ordenamiento, para agregar estos delitos a los que se consideran equiparables a los de delincuencia organizada cuando rebasen el límite señalado anteriormente.

Lo anterior va a permitir que a los supuestos delincuentes también *se les pueda aplicar la Ley Nacional de Extinción de Dominio.*<sup>6</sup>

La nueva redacción del artículo queda como sigue:

---

<sup>6</sup> Publicada en el DOF el 9 de agosto de 2019, recordando que tal disposición es de carácter civil y no aplica la presunción de inocencia, aplica la presunción de buena fe.

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

- I. Terrorismo ,...
- II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
- III. Tráfico de personas, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración;
- IV. Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis, y delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo previstos en los artículos 475 y 476, todos de la Ley General de Salud;
- V. Corrupción de personas menores ...
- VI. Delitos en materia de trata de personas ....
- VII. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro
- ~~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;~~
- IX. Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 del Código Fiscal de la Federación;  
VIII Bis. Defraudación fiscal, previsto en el artículo 108, y los supuestos de defraudación fiscal equiparada, previstos en los artículos 109, fracciones I y IV, ambos del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando el monto de lo defraudado supere 3 veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación;*
- VIII Ter. Las conductas previstas en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, superen 3 veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación;*
- X. Los previstos en las fracciones I y II del artículo 8; así como las fracciones I, II y III del artículo 9, estas últimas en relación con el inciso d), y el último párrafo de dicho artículo, todas de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.
  - X. Contra el Ambiente previsto en la fracción IV del artículo 420 del Código Penal Federal.

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.

#### ***D. Ley de Seguridad Nacional.***

Se considerarán amenazas a la seguridad nacional los actos ilícitos en contra del fisco federal a los que hace referencia el Artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Para ello se modifica el artículo 5º de esta ley.

La nueva redacción del artículo queda como sigue:

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

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;

- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia;
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos, y
- XIII. Actos ilícitos en contra del fisco federal a los que hace referencia el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

**E. Código Penal Federal.**

Se incorpora una fracción al Artículo 11 bis que se refiere a los delitos de las Personas Morales, para incorporar en la misma el delito previsto en el Artículo 113 bis del Código Fiscal de la Federación.

La nueva redacción del artículo queda como sigue:

**Artículo 11 Bis.-** 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:

A De los previstos en el presente Código:  
 .....

B. De los delitos establecidos en los siguientes ordenamientos:  
 .....

VIII Bis. Del Código Fiscal de la Federación, el delito previsto en el artículo 113 Bis;  
 .....

**F. Disposiciones Transitorias.**

Las disposiciones anteriores entraran en vigor *el 1º de enero de 2020*. Se aclara que **las conductas cometidas “antes de la entrada en vigor del presente decreto, que se actualiza, en cualquiera de los delitos previstos en los Artículos 113, fracción III y 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, así como el 400 Bis del Código Penal Federal, continuarán siendo investigadas, juzgadas y sentenciadas mediante la aplicación de dichos preceptos.”**

**Argumentos relevantes que se dieron en la discusión de la reforma.**

Nos parece importante incorporar en el documento algunos de los argumentos que se expresaron por nuestros legisladores en la discusión del proyecto de reforma. Lamentablemente éstos no fueron tomados en cuenta en la redacción final del documento

- Varios grupos parlamentarios advirtieron, desde la discusión en las Comisiones de Trabajo, sobre los riesgos que vulneran los derechos humanos de los contribuyentes, por lo que podría ser un exceso de facultades de las autoridades para perseguir dichos delitos.

- Lo que se dictaminó es incluir cualquier conducta de cualquier contribuyente que pudiera estar en el supuesto de la defraudación fiscal o la defraudación fiscal equiparada, y pasarlo a la delincuencia organizada, y sumarlo como un delito contra la seguridad nacional.
- Los delitos de seguridad nacional son conductas para evitar que se afecte la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, de su población y de sus instituciones. Son conductas en donde hoy se tiene el espionaje, el sabotaje, el terrorismo, la rebelión, el genocidio, la traición a la patria.
- Las órdenes de cateo no van a necesitar control, son delitos de seguridad nacional.
- Es en extremo peligrosos dejar los tipos penales abiertos o dejar las conductas sujetas a la interpretación de la autoridad.
- La oposición hace ver que no es posible que si el homicidio, cuya pena hoy, es de 20 a 40 años, no es prisión preventiva oficiosa, Sí se dejen como delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa este tipo de delitos fiscales.
- Las reformas hacendarias buscan mayor recaudación. Esta es una reforma para llevar a la cárcel, sin medición, a algunos de los contribuyentes. Esta es una reforma penal que va a criminalizar a personas morales y personas físicas.
- ¿Dónde quedó el principio “garantista” de la presunción de inocencia? La prisión preventiva oficiosa no debe ser utilizada por los supuestos de defraudación fiscal y hoy el partido que gobierna la utiliza como una herramienta para hacer una “cacería de brujas”.
- La investigación de campo y la reflexión jurídica han desmentido los mitos que pretende justificar la prisión preventiva oficiosa porque no reduce la incidencia delictiva, porque no disminuye la inseguridad ciudadana, como tampoco garantiza la reparación del daño, ni todas las personas que fueron privadas de su libertad resultan ser lo peligrosas que asume el ordenamiento legal.
- Se cuestionó la validez constitucional de las medidas propuestas, pues la Constitución obliga a todas las autoridades, incluido el legislativo, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
- La incertidumbre jurídica es considerada uno de los principales obstáculos para la competitividad del sector del país, y si se le suma la interpretación discrecional de las normas fiscales por parte de la autoridad se deja a los contribuyentes en grave vulnerabilidad, violentando en todo momento el principio de legalidad y de subordinación jerárquica.
- La presunción de inocencia es fundamental en nuestro sistema penal y toda persona recordemos que es inocente hasta que se compruebe lo contrario.

## Comentarios finales

Cómo se menciona, la actual redacción del Artículo 113 y del 113 bis del CFF ya son fuertes, el EFO tiene amenaza de cárcel y el EDO puede seguir su proceso sin pisar la cárcel, pero eso no lo exime del pago. *Con la redacción actual, ambas situaciones ameritan pena de cárcel.*

Se debe actuar en contra de estos esquemas y no solamente seguir modificando las leyes.

La fracción del Artículo 108 que se señala, indica como límite de lo defraudado \$2.6 millones. Si a esta cifra la multiplicamos por tres dará \$7.8 millones.

Si pensamos que el fisco estuviera revisando al contribuyente en el primer año que realiza esta práctica, el límite efectivamente sería el anterior, que equivale a deducciones por \$16.9 millones de pesos (16.9\*30% de ISR y 16% de IVA = \$7.8 mdp); si la revisión se diera al segundo año, el tope de las deducciones sería de \$8.4; si fuera el tercer año, el tope sería de \$5.7; si fuera al cuarto año serían 4.2 y si fuera al quinto año, el tope de las deducciones sólo sería de \$3.4 mdp por ejercicio<sup>7</sup>.

En cuanto al número de contribuyentes, la iniciativa habla de casi un 20% de evasión. Si este porcentaje lo extrapolamos y, sólo para ejemplificar, lo llevamos al número de contribuyentes, estaríamos diciendo que uno de cada cinco no cumple con sus obligaciones fiscales.

La pena de cárcel no sería para todos, sólo para los que rebasen \$3.4 millones por ejercicio, esto haría que el número anterior disminuyera. Si lo dejamos en uno de cada 10 o uno de cada 20 o uno de cada 50 sería parar el país.

Por otro lado, Un EFO genera 100 EDOS, es decir, un solo EFO tiene relaciones con 100 EDOS. La gravedad del ilícito no es igual en los dos lados de la ecuación.

Noviembre 2019.

---

<sup>7</sup> Las cifras anteriores no incluyen recargos y multas.