



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO

# La Querrela en Materia de Delitos Fiscales (o "en el Derecho Penal Tributario")

TESIS PROFESIONAL

JOAQUÍN PANI CARRAL

México, D. F.  
1967



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A la memoria de mis adorados Padres,**

**Seres inmortales en mi espíritu y recuerdo,**

**Ya que ellos constituyen lo bueno que pueda haber en mí.**

**A la memoria de mi querido abuelo, con veneración y respeto.**

**A mis queridos hermanos, Alberto, Mercedes y Paz,  
de los cuales me enorgullezco.**

**A mis hermanas políticas,  
Ing. Vicente Vertiz,  
Lic. José Andrés Oreyza,  
Sra. Rosa Ma. Villegas de Pani.**

**Al Sr. Lic. Dn. Antonio Ortiz Mena, como un pequeño  
testimonio de mi profundo respeto, agradecimiento y admiración.**

**A mis segundos Padres, Anita y Antonio.**

**A mi querido amigo y jefe, Miguel Vera González a  
quien agradezco profundamente su comprensión y estí-  
mulo para la realización de este trabajo .**

**A mis queridos amigos:**

**Roberto Hernández Guido  
Jorge Salas Rosas  
Federico Vázquez Ibarra  
Alejandro De la Vega  
José Manuel Pérez Díaz  
José Luis Rodríguez Aburto  
Juan Cervera Gamboa  
José Nuñez López  
Víctor Sánchez Larrauri  
Alfredo Sánchez Larrauri  
Adrián Subikaray Arreola  
Francisco Pasquel  
Carlos Aguilar  
Agustín Hegewisch  
Sergio Delgado**

**Con todo respeto y cariño a mi Maestro Dn. Luis Fernández  
Doblado a quien agradeceré eternamente en nombre propio  
y en el de mis seres más queridos su decisiva orientación y  
ayuda para la realización de este trabajo.**

## INDICE

	Pág.
<b>CAPITULO I</b>	
<b>GENERALIDADES SOBRE LA QUERELLA.</b>	<b>1</b>
A).- Concepto y definición de la querella. B).- Datos históricos.- C).- Naturaleza jurídica de este instituto. D).- La querella y la denuncia.- Otros medios de excitar la actividad jurisdiccional del Estado. E).- Los requisitos procesales y los obstáculos procesales.	
<b>CAPITULO II</b>	
<b>ESTIMATIVA JURIDICA SOBRE LA QUERELLA.</b>	<b>16</b>
A).- Criterios a favor de la existencia de este instituto. B).- Corrientes jurídicas que propugnan la abolición de la querella. C).- Nuestro criterio.	
<b>CAPITULO III</b>	
<b>EL DERECHO PENAL FISCAL.- (SU EVOLUCION — HISTORICA).</b>	<b>24</b>
A).- El primer intento de la legislación penal fiscal: Creación de la Ley Penal de Defraudación Impositiva. B).- Reformas posteriores: El capítulo penal de los — Códigos Fiscales de la Federación.- Las últimas reformas.	
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>LA QUERELLA Y LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD EN LA RECIENTE REFORMA FISCAL.</b>	<b>39</b>
A).- El nuevo Código Fiscal de la Federación.- Su estructura general.- Innovaciones que introduce este Código en su aspecto penal.- Creación de la querella para determinados delitos fiscales y otros requisitos procesales (artículo 43 del Código Fiscal).- Sistema de las anteriores leyes.	

**Pág.**

**CAPITULO V**

**JUICIO CRITICO SOBRE LA REFORMA PLANTEADA**

**49**

**A).- La Política Fiscal del Gobierno Mexicano en -  
sus principales directrices.- El aspecto represivo en-  
la materia tributaria.- Justificación de la Querella-  
en materia Fiscal Penal.- Nuestra opinión.- Consi-  
deraciones sobre Política Criminal.**

**BIBLIOGRAFIA.**

**61**

## CAPITULO PRIMERO

### GENERALIDADES SOBRE LA QUERELLA

A).- Concepto y definición de la querella. B).- Datos históricos. C).- Naturaleza jurídica de este instituto. D).- La querella y la denuncia.- Otros medios de excitar la actividad jurisdiccional del Estado. E).- Los requisitos procesales y los obstáculos procesales.

---

La querella es una institución jurídica que adquiere vida y relevancia en el llamado Derecho Procesal Penal, o Derecho Penal adjetivo; y como un concepto general de la misma podríamos decir que es un acto de manifestación producido por la persona ofendida por un delito y dirigido a los órganos-competentes del Estado, no solo para indicarle y hacer de su conocimiento la existencia de ese delito, sino fundamentalmente para expresarle su voluntad e interés en que dicho delito sea perseguido y sancionado por el Poder Público; y en cuanto que dicha expresión de voluntad se constituye en un requisito de procedibilidad para el Poder Punitivo Estatal, ya que en presencia de aquellos delitos que sólo pueden perseguirse a instancia del ofendido, el órgano de la acusación (Ministerio Público) no podrá proceder contra los responsables sin la previa querella del ofendido o de sus legítimos representantes y aún iniciado el pro

## CAPITULO PRIMERO

### GENERALIDADES SOBRE LA QUERELLA

A).- Concepto y definición de la querella. B).- Datos históricos. C).- Naturaleza jurídica de este instituto. D).- La querella y la denuncia.- Otros medios de excitar la actividad jurisdiccional del Estado. E).- Los requisitos procesales y los obstáculos procesales.

---

La querella es una institución jurídica que adquiere vida y relevancia en el llamado Derecho Procesal Penal, o Derecho Penal adjetivo; y como un concepto general de la misma podríamos decir que es un acto de manifestación producido por la persona ofendida por un delito y dirigido a los órganos competentes del Estado, no solo para indicarle y hacer de su conocimiento la existencia de ese delito, sino fundamentalmente para expresarle su voluntad e interés en que dicho delito sea perseguido y sancionado por el Poder Público; y en cuanto que dicha expresión de voluntad se constituye en un requisito de procedibilidad para el Poder Punitivo Estatal, ya que en presencia de aquellos delitos que sólo pueden perseguirse a instancia del ofendido, el órgano de la acusación (Ministerio Público) no podrá proceder contra los responsables sin la previa querella del ofendido o de sus legítimos representantes y aún iniciado el pro

cedimiento penal (en nuestro derecho) el hecho de advertirse la ausencia de es te requisito motivará la suspensión del procedimiento penal y de esta suerte, la ausencia de la querella trae como consecuencia la imposibilidad de ejercitar la acción penal.

En un grupo excepcional de delitos, en forma general se ha consi derado que la querella representa un quebrantamiento de la máxima, y princi pio básico del proceso penal, llamado "Principio de oficialidad", y en virtud del cual se establece que la persecución de todo delito viene a ser una función o mejor dicho una atribución (Poder Deber) del Estado, derecho y deber de sus órganos que se ha logrado a través de un lento desarrollo, en la suplantación y desechamiento del período de la venganza privada, y del derecho de autodefensa de los particulares, que en aquel período cobró vida. En efecto, dentro de la concepción moderna del Estado, éste asume entre sus funciones primordiales, el deber político-jurídico de garantizar la justicia, asumiendo el monopolio de la lucha contra el delito, y a medida que el Estado evoluciona se va arraigando en la conciencia pública la referida concentración y exclusividad del jus - puniendi en favor del Poder Público.

Según Franco Sodi, aunque a primera vista el principio de quere lla parece derrumbar el edificio de la acción penal cimentado sobre la naturaleza pública de ésta; "no sucede así puesto que el querellante no ejercita la acción penal que permanece siempre a cargo del Ministerio Público. En otras

palabras, la querrela perjudicaría el carácter público de la acción, si fuera de tal naturaleza que hiciera pasar al patrimonio de los particulares el ejercicio - de la acción penal; pero como no sucede así, sino que la querrela es simplemente una condición de procedibilidad y el titular de la acción sigue, en todo caso, siendo el Estado quien continúa ejercitándola por conducto del Ministerio - Público, resulta claro que en tales condiciones la querrela no contradice el carácter público de la acción penal". (1)

Empero, nosotros insistimos en que queda quebrantado el "Principio de oficialidad" de acuerdo con el cual, el Ministerio Público, y la Policía Judicial, no requieren que los particulares denuncien los hechos delictivos, sino que deben intervenir de oficio, promoviendo lo necesario dentro de su función investigatoria de los mismos, preparando así y ejercitando después en su caso, la acción penal. Se ha estimado que el fundamento político-jurídico de esta atribución pública es el deber constitucional de garantizar la justicia (artículo 21 Constitucional).

Por otra parte, se comprende como otro aspecto de este principio de oficialidad en el proceso, el hecho de que una vez ejercitada la acción penal ante los Tribunales (consignación), esto es llegada en su totalidad la averiguación y procedimiento a manos del Juez, en virtud de aquel ejercicio se le transmite o prorroga a éste el deber de continuarlo ex-officio. Resulta lógico -

---

(1) El Procedimiento Penal Mexicano.- Páginas 26 y 27.- Editorial Porrúa, -- 3a. Edición. México, 1946.

pues, que en los delitos que se persiguen por necesaria querella, queda vulnerado el multimencionado "principio de oficialidad".

Según Everhard Schmit, "el fundamento de esta autorización para instar, y por lo mismo para vulnerar este principio proviene o del interés del lesionado en la persecución del hecho, con lo que se pone de manifiesto que este carece de importancia para la generalidad; o que el Estado tiene motivo para considerar que el afectado tiene interés en que no se realice la persecución".-

(2)

Las anteriores consideraciones nos obligan a hacer, una referencia aunque sea breve, sobre la naturaleza pública del Derecho Penal: no existe ninguna discrepancia en la doctrina de hoy en día, sobre que el Derecho -- Penal concebido en sentido amplio, esto es, comprensivo del Derecho Penal, -- tanto substancial como formal mantiene en su prevalente evolución, una distintiva nota de un progresivo carácter público, esto es, de una progresiva afirmación a su estatalidad y por lo mismo y correlativamente, en una restricción de la autonomía privada.

El susodicho fenómeno ha conducido en definitiva a los siguientes resultados: a).- reconocimiento de la existencia de un interés público en todos aquellos casos, en que un ilícito es penalmente sancionado; reconocimiento este que vino a echar por tierra la arcaica distinción entre delitos públicos y pri

(2).- El Derecho Procesal Penal.- Página 200.

vados; b).- La marcada afirmación de la publicidad y oficialidad de la acción penal a un órgano del Estado. Las afirmaciones anteriores se basan, dentro de una dimensión histórica del proceso penal en el paso gradual de éste, de una concepción privatística a una eminentemente pública; y sin embargo históricamente es muy difícil discriminar el régimen de disponibilidad propio de la querrela, de aquella concepción que contraponía dos especies fundamentales de ilícitos penales: unos que lesionaban intereses meramente individuales, y otros por el contrario, que representaban la ofensa de un interés colectivo; empero, Luchini, afirma: "que basta recorrer la antigua legislación y la doctrina que sobre ella se edificó, para concluir que la moderna contraposición entre delitos perseguibles de oficio y delitos perseguibles por querrela de parte, es un reflejo de la distinción entre los delitos públicos y privados y la correspondiente acción pública o privada". (3)

Si debemos reconocer, en síntesis, como algo muy significativo— que en la más moderna doctrina aún se habla de delitos perseguibles por querrela, como de delitos en los que sólo es posible advertir una lesión jurídica individual, lo que viene a confirmar, sin lugar a dudas, la persistente influencia— de elementos o nociones de carácter individual, en la reconstrucción dogmática de la querrela.

Las cuestiones relativas a la naturaleza jurídica y fundamento de

---

(3).- Elementi di Processo Penale.- Pág. 102 y 103. Florencia, 1905.

la querella, han sido objeto de muy amplia elaboración por parte de la doctrina; y son muy variados los criterios que se han expuesto en torno al susodicho fundamento. A continuación expondremos algunos de los criterios o tesis que a nuestro juicio tienen mayor relevancia en torno al tema:

Primero.- Criterio de conveniencia.- Este criterio lo menciona Carrara, y se fundamenta en lo que se consideraba justa advertencia de que todo ciudadano debía ser el juez supremo de aquello que considerara más oportuno para la tutela del propio honor, de suerte que, si a juicio suyo consideraba necesario evitar que el clamor de un juicio público se levantara en torno al ultraje que le había sido inferido a su derecho, no debía la justicia, a despecho suyo avivar con el escándalo de un proceso, el daño ya recibido. El ilustre autor que comentamos consigna también como fundamento de la querella y en forma paralela a la anterior, la necesidad de promover la paz entre la familia y en cuanto que un proceso criminal y una condena promueven la animosidad y la discordia.

Segundo.- Según Battaglioni, la querella se basa en la subordinación de los intereses públicos a los intereses privados, lo cual es producto o de proteger a los intereses privados frente a los intereses públicos o del tenue daño que resiente a veces el interés público.

Tercero.- Según Maggiore, la levedad de ciertas lesiones jurídicas y la naturaleza muy íntima y delicada de algunos delitos en los cuales la -

oportunidad del procedimiento sólo puede ser apreciada por la persona ofendida y en cuanto que la publicidad de un proceso puede ser más dañosa que la punición del culpable, es la que explica la necesidad de la querella.

Cuarto.- Otros autores en fin, sostienen que el fundamento de la querella, es la colisión de los intereses legítimos del ofendido con los concer--nientes a la administración de justicia en el sentido de que frente al interés pú--blico a la persecución del delito, se levanta el interés privado a que tal perse--cución no se verifique y en cuanto que el legislador valore este último interés, como prevalente respecto del primero, dejando así el interés de la persecución a la voluntad del ofendido.

Como se puede advertir, las anteriores posiciones, se asemejan -- en configurar a la querella en función de la existencia de intereses privados -- prevalentes a los meramente públicos; argumento este que a nuestro juicio me--rece una severa crítica, ya que si el Estado, a través del Derecho Penal tutela determinados bienes o intereses, desde ese momento, dichos intereses dejan de ser meramente privados y sólo así se puede explicar la legitimación procesal -- exclusiva del Estado; por lo mismo, la justificación de la querella y su funda--mento válido deben buscarla sus sostenedores acudiendo a diferentes puntos de--vista y con argumentos menos desleznables.

La querella se distingue de la denuncia atendiendo a muy diver--sos puntos de vista que trataremos de puntualizar: en primer lugar, el poder y -

facultad de denunciar los delitos corresponde a cualquier persona, entendida la denuncia como la manifestación hecha a la autoridad pública competente, en virtud de la cual se le pone en conocimiento sobre la existencia de un delito determinado. Por el contrario, el poder o facultad de querellarse sólo le corresponde al ofendido y a otros sujetos limitativamente indicados por la ley. Por otra parte, cabe señalar que la denuncia no influye sobre la instauración del proceso como sí lo hace la querrela, cuya formulación es condición esencial para la incoación del procedimiento.

Segundo.- La denuncia no puede ser objeto de disposición, a diferencia de la querrela que puede ser objeto de renuncia o remisión, aunque condicionada en algunos casos a determinadas condiciones establecidas por la ley; así por ejemplo ocurre en el caso del delito de violación de deberes de asistencia familiar artículo 338 del Código Penal, que establece: "Para que el perdón concedido por el cónyuge ofendido pueda producir la libertad del acusado, deberá éste pagar todas las cantidades que hubiere dejado de ministrar por concepto de alimentos y dar fianza u otra caución de que en lo sucesivo pagará la cantidad que le corresponda".

Tercero.- Para nuestro juicio, la diferencia fundamental entre los institutos que estamos estudiando, debe encontrarse en que la querrela viene a constituir una verdadera declaración de voluntad exigible y necesaria para determinadas personas, mientras que la declaración de denuncia es meramente

enunciativa y en ella se contiene una mera descripción o narración de hechos en la que no se requiere como en la querrela una capacidad para su ejercicio.

Por otra parte, cuando hemos manifestado que la denuncia puede ser hecha por cualquier persona, no queremos con ello manifestar que se trate necesariamente de un particular, como lo asienta Franco Sodi, y eliminando así la posibilidad de que las autoridades hagan denuncias.

A este respecto, Manuel Rivera Silva, sostiene acertadamente - que tal criterio "se encuentra divorciado de nuestras leyes pues el artículo 2o. de la ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, manifiesta: "las autoridades que tengan conocimiento de una infracción penal, están obligadas a comunicarla inmediatamente al Ministerio Público con cuantos datos obren en su poder". "Lo anterior nos obliga a afirmar que la denuncia puede ser hecha por cualquier persona, dándole a esta última palabra el sentido más amplio para que en él quede involucrado cualquier carácter que la persona denunciante tenga". (4)

Finalmente si bien es inherente a la querrela la calidad de ser un hecho potestativo, ello no quiere decir que por el contrario la denuncia sea siempre obligatoria.

En lo anterior, estimamos acertado también el criterio de Rivera-Silva, en el sentido de que no en todos los casos existe obligación jurídica de

---

(4).- El Procedimiento Penal.- Páginas 100 y 101. Editorial Porrúa, 3a. Edición. México, 1963.

presentar la denuncia, esto es, que la obligatoriedad de la presentación de la denuncia es parcial y no absoluta. Quienes piensan en la obligatoriedad absoluta, sostienen para todo caso que quienes no presenten la denuncia respecto de cualquier hecho delictuoso del que tengan conocimiento, incurren en el delito autónomo de encubrimiento o en el encubrimiento, como forma de participación, entendida como auxilio a la consumación de un delito segundo.

El ya mencionado autor, combate los anteriores argumentos con las siguientes reflexiones:

"Primera.- Que en la antigua redacción del artículo 13, para ser partícipe en el delito se necesitaba el consentimiento previo o posterior a la comisión del mismo, por lo que cuando no había consentimiento, no podía haber participación y, por tanto, al faltar la pena, desaparecía la obligatoriedad de denunciar el hecho delictuoso del cual se tenía conocimiento, pero no existía consentimiento con el infractor.

Segunda.- Que el artículo 13 en la actualidad se encuentra modificado y sólo hace responsable de los delitos, en lo tocante al punto que estamos estudiando, a "los que presten auxilio o cooperación de cualquier especie para su ejecución", con lo que elimina de la participación los hechos posteriores a la ejecución, que tan sólo pueden informar, en los casos previstos por el artículo 400, el delito de encubrimiento. En este orden de ideas, si no se está en los casos del artículo 400, no hay obligatoriedad de presentar la denun-

cia, puesto que, no habiéndose auxiliado a la ejecución, no se es partícipe del delito. El silencio, por no estar sancionado, no crea imposición jurídica". -

(5)

En nuestro Código Penal, se persiguen por querrela necesaria los siguientes delitos: raptó, estupro, adulterio, golpes o violencias, injurias, difamación, calumnia, abuso de confianza, violación de deberes de asistencia familiar, golpes simples, daño en propiedad ajena culposó, cuyo monto no sea mayor de \$500.00 o cuando superando esa suma, se ocasione con motivo del tránsito de vehículos, a menos que se trate del sistema ferroviario, o de navíos o aeronaves o de cualquier otro transporte de servicio público federal o local.

Es requerida también la instancia del ofendido para la persecución del robo y fraude, cometidos entre parientes a que hacen referencia los artículos 377 y 378 del Código Penal, y el contagio entre cónyuges.

Después de habernos referido a la denuncia y a la querrela como a dos de los principales requisitos de procedibilidad para iniciar el procedimiento, ahora separadamente haremos referencia a otros medios para excitar la actividad jurisdiccional del Estado, como son la excitativa y la autorización: la excitativa consiste en la solicitud que hace el representante de un país extranjero para que se persiga al que ha proferido injurias en contra de la nación que representa, o en contra de sus agentes diplomáticos (artículo 360 fracción II --

---

(5).- El Procedimiento Penal.- Página 105. Edición citada.

del Código Penal).

Rivera Silva, dice que: "en esencia, la excitativa es una que  
rela acerca de la cual la ley fija quien representa a los ofendidos (al país o a -  
sus agentes diplomáticos) para los efectos de su formulación". (6)

Alberto Candiani, señala que "la autorización para proceder es-  
el acto con el cual determinados órganos (a petición del Ministerio Público) -  
remueven en los casos previstos por la ley los límites que o por la naturaleza -  
particular de algunos delitos o por razones de garantía de determinados sujetos  
investidos de funciones públicas, la ley ha puesto para el ejercicio de la potes  
tad punitiva". (7)

Sobre la autorización se discute su clasificación, creándose dos-  
corrientes, en una, los autores afirman que es un requisito de procedibilidad,  
y en la otra, aseveran que es un obstáculo procesal. Rivera Silva, dice: "no-  
sotros creemos que las leyes cambian de postura según las diversas autorizacio-  
nes que registran y que en algunas la preceptuación es clara, en tanto que en  
otras, bastante discutible. Así por ejemplo, la autorización respecto del Mi-  
nisterio Público Federal, consagrada en el artículo 60 de su ley orgánica, cla-  
ramente constituye un obstáculo procesal, pues con correcta exégesis, podemos  
concluir que contra el Ministerio Público Federal, se puede iniciar el procedi-  
miento y la acción procesal penal deteniéndose la secuela en este momento has

(6).- El Procedimiento Penal.- Página 112. Edición citada.

(7).- La Querela.- Milán, 1951.- Página 65.

ta que se otorgue la autorización". (8)

Respecto a la autorización, en el caso de desafuero se afirma que es requisito de procedibilidad por no poderse iniciar el procedimiento penal en virtud de que la Constitución ordena la presentación de la denuncia ante la -- Cámara de Diputados, (artículo 111 Constitucional, cuarto párrafo), y por otra parte se afirma que el desafuero es requisito prejudicial u obstáculo procesal, - pero no requisito de procedibilidad, dándose como uno de los fundamentos, el artículo 109 Constitucional, que expresa: "La negativa del desafuero no será - obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya deja do de tener fuero". Rivera Silva, hace respecto al mencionado artículo el si- guiente análisis: "Con lo que propiamente acepta que la acusación ya se ini- ció, no pudiendo ser ésta otra cosa que el procedimiento en el cual consta la- acusación. De esta manera, si se inició el procedimiento, la autorización en exámen no es requisito de procedibilidad". (9)

Los requisitos prejudiciales son aquellos que la ley establece co- mo necesarios para el ejercicio de la acción penal.

Y como ejemplo de los mismos podemos citar a los establecidos en los artículos 270 y 359, del Código Penal, que a la letra dicen, artículo 270:- "Cuando el raptor se case con la mujer ofendida no se podrá proceder criminal\_

---

(8).- El Procedimiento Penal.- Página 112. Edición citada.

(9).- El Procedimiento Penal.- Página 109. Edición citada.

**Cuadro Núm. 4**

**Requisitos de procedibilidad (necesarios para la iniciación del procedimiento)**

**Institutos relacionados con la dinámica del procedimiento.**

**Requisitos prejudiciales. (Necesarios para el ejercicio de la acción penal, sin impedir la iniciación del procedimiento)**

**Obstáculos procesales (detienen el procedimiento ya iniciado)**

**Denuncia  
Querrela  
Excitativa (querrela de representantes extranjeros)  
Autorización desafuero (para algunos autores)**

- Autorización (el desafuero para otros autores)**
- Terminación del proceso en el que se consigna la calumnia por la cual se formula la querrela.**
- Nulidad del matrimonio en caso de rapto.**
- Manifestación de la Secretaría de Hacienda en los casos de defraudación.**
- Manifestación de la Secretaría de Gobernación en los casos en que ilícitamente los extranjeros se internan en el país.**
- Calificación de la quiebra.**

**Autorización (para otros autores)  
Sustracción de la justicia  
Enloquecimiento del inculgado  
Ausencia de un requisito de procedibilidad o prejudicial**

## CAPITULO SEGUNDO

### ESTIMATIVA JURIDICA SOBRE LA QUERELLA.

A).- Criterios a favor de la existencia de este instituto. B).- Corrientes jurídicas que propugnan la abolición de la querella. C).- Nuestro criterio.

En el presente capítulo buscaremos como finalidad la de realizar una estimativa jurídica sobre el debatido instituto de la querella, exponiendo en primer término los argumentos que se han extemado en favor de la existencia y pervivencia de la querella, dentro del ordenamiento jurídico. A continuación expondré los principales criterios o tésis desfavorables al mencionado instituto, esto es las ideas que se han expuesto propugnando la abolición y desaparición de la querella en el radio del Derecho Punitivo, entendido éste en sentido lato.

Al final expondré mis propios puntos de vista sobre este debate en torno a tan discutido instituto.

Primero.- Ya habíamos señalado en el capítulo anterior, y al hablar sobre el fundamento de la querella, algunas de las principales razones que se esgrimen en defensa de la querella, y al indicarse que la naturaleza íntima y delicada de algunos delitos, en los cuales la oportunidad del procedimiento sólo puede ser apreciada por la persona ofendida, y en cuanto que la publicidad de un proceso pueda ser más dañosa que la punición del culpable, viene a ser lo que -

justifica la existencia de esta condición de procedibilidad que divide a los delitos en dos grandes ramas, a saber: a).- delitos perseguidos de oficio y b).- delitos que se persiguen solo a instancia de parte. En fín, la existencia de bienes e intereses jurídicos personalísimos o familiares de apreciación muy delicada es en lo que se pretende justificar el hecho cierto para muchas legislaciones, como la nuestra, en que el Estado admite, la facultad de disposición de los lesionados por razón de la levedad del delito.

Entre los autores que en forma más destacada se pronuncian en -- favor de la querrela, se encuentra el ilustre Carrara que señala dos razones principales, en pro de dicho instituto, con las siguientes palabras: "la primera razón fué deducida del mero orden jurídico, porque se reconoció que en tales delitos -- era casi nula la ofensa a la sociedad y tan leve la alarma de los ciudadanos, que para apaciguarla bastaba entregar a la persona ultrajada la potestad de obtener el castigo del ofensor, sin necesidad de que la autoridad con solemne aparato -- persiguiese espontáneamente la represión.

La segunda razón fué el resultado de consideraciones de conveniencia: se advirtió, con exactitud, que cada ciudadano debía ser el juez supremo de lo que más le convenía a los fines de su tutela. Frente al peligro propio, y si él por sus buenas razones, deseaba evitar el clamor del juicio público en torno -- al ultraje sufrido, la justicia no debía a pesar suyo aumentar con el escándalo de un proceso la lesión de su honor. La experiencia que demuestra que a menudo --

los que instauran querellas de injuria nada ganan con ello en su reputación, justifica esta idea". ( 11 )

A lo anterior, añade el gran clásico y como una tercera razón, - la consideración política de la necesidad de promover la paz entre las familias- evitando las discordias entre ellos que resultarían de un proceso criminal.

Para Battaglini, quien también se muestra favorable a la institución de la querella, "esto supone la subordinación del interés público a los intereses privados bien, por la conveniencia del Estado en resguardar los intereses - privados frente a un interés público, o por el escaso interés público en la persecución de algunos delitos". ( 12 )

En general, los argumentos de quienes defienden la existencia -- de la querella parten substancialmente de los mismos argumentos, según que configuran a la querella en función de intereses meramente públicos o también haciendo prevalecer sobre aquellos los intereses de carácter privado.

Segundo.- El instituto de la querella ha encontrado por otra parte muy vivos opositores entre los cuales destaca el mismo Beccaria, quien es seguido -- por Ferri, y entre los modernos autores Giuseppe Maggiore, quienes con agudos argumentos rechazan la validez de la querella.

---

( 11 ).- Programa del curso de Derecho Criminal. Tomo III número 1831.  
Editorial De Palma.- Buenos Aires.- 1946.

( 12 ).- Il Diritto de Querela, Bolonia, 1939.- Página 24.

Ya vimos nosotros en el capítulo anterior, cual ha sido la progresiva tendencia del Derecho Penal hacia una naturaleza pública, afirmándose su estatalidad y en forma equivalente la restricción de la autonomía privada en la naturaleza de este derecho lo cual implica el reconocimiento de la existencia de un interés público en todos aquellos casos en que un ilícito es penalmente sancionado. Por el contrario, la institución de la querella viene a ser en este sentido de carácter retrógado pues conserva reminiscencias de la época de la acusación privada y del sistema acusatorio, en el cual prevalecía el interés particular sobre el interés social. Al respecto Enrique Ferri, ha señalado con acierto que "la justicia punitiva ha llegado a ser una función soberana y exclusiva del Estado y sólo la supervivencia tenáz de hábitos mentales surgidos en otras faces históricas, puede hacer posible que la voluntad privada haga inaplicable la ley penal y venga a ser un particular quien decide si se procede en contra de un delincuente o no". ( 13 )

A su vez, Maggiore piensa "por nuestra parte, creemos que la institución de la querella está destinada a desaparecer de los Códigos, por ser un resto de antiguas concepciones, un vestigio anacrónico de la pena privada. El estado moderno, único titular, celoso de la potestad punitiva, no puede ni debe delegar este poder a nadie, aunque sea en su disponibilidad procesal. No nos persuade la afirmación de que a pesar de la querella, la acción penal sigue sien

( 13 ).- Principios de Derecho Criminal, Edit. Reus, 1933. - Pág. 171.

do pública, por ser público el interés que persigue, y por ser público, el órgano ( Ministerio Público ), a que se confía ese ejercicio. En efecto, la institución de la querrela, al conferir preponderancia, aunque sólo sea en algunos delitos, - a la voluntad privada, abre una brecha en el principio de autoridad del Estado - moderno, y, lo que es todavía peor, pone a este al servicio de intereses privados a veces innobles e inconfesables. Solo al Estado compete decidir cuando se debe castigar o no castigar, proceder o no proceder.

El Estado, que ya tiene a su disposición instituciones que mitigan el rigor de la pena ( como el perdón judicial, la suspensión condicional, la libertad condicional y la oblación voluntaria ), puede con otras formas de renuncia, - intervenir en favor de casos merecedores de especial consideración, pero no debe permitir jamás que la voluntad privada estorbe o paralice su misión de justicia". ( 14 )

Tercero.- Por nuestra parte, coincidimos plenamente con los argumentos antes expuestos en contra de la querrela, a la que como ya hemos dicho se viene a quebrantar el principio de oficialidad que es básico en el proceso penal moderno y según el cual la persecución de todo delito viene a ser una atribución exclusiva del Estado, lo cual se ha logrado a través de un lento desarrollo en que se supera definitivamente el período de la venganza privada y el derecho

---

( 14 ).- Derecho Penal, Vol. II. Editorial Temis, Bogotá, 1954.  
Página 331.

de autodefensa de los particulares, concentrándose exclusivamente el ius punien-  
di en favor del poder público quien asume entre sus funciones primordiales el --  
deber político - jurídico de garantizar la justicia, que nuestra constitución polí-  
tica recoge en su artículo 21. La querella por otra parte, viene a revivir la -  
arcaica distinción entre delitos públicos y privados oriunda de una concepción -  
privatística definitivamente superada.

La querella pugna también, con el carácter irrevocable de la ac-  
ción penal, el cual deriva del principio de oficialidad en el proceso, según el -  
cual una vez ejercitada la acción penal ante los Tribunales, no se puede obtener  
otro resultado que la sentencia, en virtud de que por el ejercicio de la acción -  
penal se le trasmite o prorroga al juez el deber de continuarla ex-officio. Pues-  
bien, en virtud de la querella se faculta también al ofendido que la ha presenta-  
do para perdonar al acusado extinguiendo la acción penal, lo que significa hacer  
revocable y arbitrario el ejercicio de dicha acción.

Se ha dicho con razón, que la existencia de la querella viene a--  
contrariar los fines que persigue el Derecho Penal, referentes al logro de la justi-  
cia, el bien común y la seguridad jurídica, todo lo cual resulta negado si preci-  
samente a virtud de la querella muchos delitos quedaran impunes, no obstante la -  
alarma social que representan, y el atentado a la seguridad jurídica de que todo -  
hecho punible es portador. Pues sabido es que aún cuando el directamente ofen-  
dido por un delito lo sea un particular, siempre la sociedad resulta lesionada, pues

cuando el Estado tutela penalmente determinados bienes o intereses, en razón -- de dicha tutela, dichos intereses dejan de ser meramente privados y solo así pue de explicarse la constante exclusividad de la legitimación procesal del Estado.

La querrela aparte de ir en contra del interés social de justicia y al llevar consigo el correlativo perdón del ofendido, viene a significar un capri choso manejo de la actividad jurisdiccional del Estado, que viene a quedar en ma no de los ofendidos, prestándose en la práctica diaria a componendas ilícitas en tre el ofendido y su ofensor, ya que aquel utiliza sus facultades de querellarse y de perdonar para extorsionar al ofensor exigiendo no solo que le sea reparado el daño, sino además una cantidad mayor, la que le proporciona un lucro indebido con lo cual el Derecho Penal y la jurisdicción de la materia se utilizan para so- lapar chantajes, trocándose así la digna majestad judicial en instrumento de co- mercio, con grave dispendio por otra parte de la actividad pública y de la ener- gía humana financiada por el pueblo, a través del poder judicial. Por tales ra- zones, sostenemos que la querrela debe desaparecer. No queremos finalizar es- te capítulo sin recordar las ideas de Ferri cuando sostiene que "la justicia primi- tiva obtiene fuerza del carácter inevitable de sus sanciones, mismas que tienen - un doble fin, readaptar al delincuente privándole de su peligrosidad, mediante - una reeducación adecuada, y cuando esto no es posible, segregarlo de la socie- dad para evitar que le cause más daño.

Cuando no se sanciona al delincuente, a pesar de la peligrosidad que represente para la sociedad, y sólo en obsequio de un particular, entonces la pena no dará un resultado positivo y el delincuente, al sentirse impune, cobrará nuevos bríos para cometer delitos y siempre con la esperanza de que tampoco será castigado". ( 15 )

**( 15 ).- Principios de Derecho Criminal.- Pág. 171.- Edición citada.**

## CAPITULO TERCERO

### EL DERECHO PENAL FISCAL. (SU EVOLUCION HISTORICA).

A).- El primer intento de legislación penal fiscal: Creación de la Ley Penal de Defraudación Impositiva. B).- Reformas posteriores: El capítulo penal de los - Códigos Fiscales de la Federación.- Las últimas reformas.

En el año de 1821 siendo ya México un país independiente, se realizó el primer intento de legislación en materia impositiva penal.

La materia aduanal fué la primera que se escogió para estos fines, y el 15 de diciembre de 1821 se expidió el "Arancel General"; el comiso se estableció como sistema represivo, si el contrabando excedía de \$500.00, era publicado el nombre del delincuente en los periódicos, en caso de reincidencia se sancionaba al culpable con suspensión hasta por 5 años de sus derechos de ciudadano y en el caso de que hubiere una segunda reincidencia la pena consistía en la expulsión del territorio nacional.

Los aranceles aduanales que siguieron al de 1821, fueron el de 11 de marzo de 1837, y el de 4 de octubre de 1845, que derogó al anterior, estos fueron mucho más enérgicos habiendo casos en que se pagaban las multas y no existiendo bienes propiedad del delincuente infractor sobre los cuales trabara -- ejecución era turnado el caso al juez penal competente quien imponía a discre

ción las penas equivalentes según fuera la falta, el delito, o el monto de la multa, violándose así el principio "nulla poena sine lege".

La Ordenanza expedida en 1856, estableció en su sistema la pena de prisión de diez años a los dueños o consignatarios de mercancías, o a la persona que las condujera, así como la publicación de sus nombres en todos los periódicos junto con el comercio que hubiera realizado o solapado el contrabando. Y en lo que se refiere a los empleados y funcionarios públicos complicados en un contrabando eran sancionados con la privación del empleo y quedaban imposibilitados de por vida para obtener otro, y era publicado su nombre y el delito cometido en todos los periódicos oficiales.

En la ya mencionada Ordenanza se establecían dos sistemas de instrucción la Judicial y la Administrativa, y el interesado podía optar por cualquiera de los dos, pero escogiendo uno ya no podía cambiar a otro.

Para lograr un equilibrio en su muy difícil situación económica por las que pasaba el país por aquel entonces, fueron expedidas las disposiciones fiscales a las que nos referimos anteriormente. La principal fuente de recaudación del país en aquella época era la materia arancelaria.

Así mismo queremos hacer notar la preocupación de las autoridades de aquellas épocas para evitar la defraudación hacia el Fisco, mediante la aplicación de severas disposiciones penales.

Durante el siglo pasado y en éste se mantuvo la misma preocupa -

ción, reflejada ésta en la expedición de numerosas leyes. Y así con fecha 30 - de diciembre de 1947, se expidió la Ley Penal de Defraudación Impositiva en materia Federal, que tipificó el delito de defraudación impositiva en las formas diversas en que puede realizarse, y para el cual la ley establecía la pena de - prisión de tres meses a dos años si el monto de lo defraudado o lo que se intentó defraudar era inferior a cincuenta mil pesos; prisión de dos a nueve años, si el - monto no se podía determinar, la pena era de tres meses a nueve años de pri-- sión, además el Juez podía imponer las penas de suspensión o inhabilitación de - definitiva para el ejercicio de la profesión, industria o actividad de la que provi-- niesen los créditos fiscales objeto de la defraudación; podemos hacer notar que - para el individuo que defraudara la cantidad de cincuenta mil pesos no había - sanción aplicable con base en el principio "nulla poena sine lege".

---

En los delitos previstos en esta ley no había lugar a la reparación del daño, las autoridades hacían efectivos los impuestos omitidos y las sancio-- nes administrativas correspondientes.

Cuando una persona moral cometía la defraudación, las sanciones se aplicaban a las personas físicas que tenían su representación legal.

Ya hicimos notar anteriormente la preocupación de las autorida-- des para evitar la defraudación fiscal, reflejada ésta en la expedición de nume-- rosas leyes penales especiales que vinieron a constituir en su mayoría el Título VI del Código Fiscal de la Federación, creado por el Decreto de 29 de diciem--

bre de 1948, al que se adicionaron los artículos 241 a 283, quedando comprendido el delito de defraudación en el capítulo V.

Es importante hacer mención que en el ya citado Decreto de 1948 se reformó la Ley Aduanal de 1935, con el objeto de que ésta se ocupase exclusivamente de las infracciones administrativas correspondientes al delito de contrabando, dejando al Código Fiscal de la Federación y al Código Penal, a éste último en forma supletoria el aspecto penal de este delito.

El 30 de diciembre de 1951, fué promulgado el Código Aduanero en vigor desde el 1o. de abril de 1952, en el cual estaban contenidos la mayoría de los preceptos relativos a las infracciones aduaneras administrativas contenidas en la ley anterior.

La Doctora Margarita Lomelí, en su obra desarrolla en una forma clara la evolución que ha sufrido el Derecho Penal Tributario y dice: ---  
"La contemplación retrospectiva de las normas que han regido la represión -- de las infracciones a las disposiciones tributarias y que explican históricamente los preceptos actualmente en vigor nos lleva a hacer las siguientes observaciones. Se advierte en el Derecho Penal Tributario, una evolución análoga a la del Derecho Penal general, en su etapa de venganza pública, pues existe en -- aquél un periodo intimidatorio que llega hasta los tribunales del siglo XVIII, en el que la represión de las violaciones fiscales era cruel y despiadada aplicándose a los culpables las penas de muerte, tormentos, destierro, galeras, trabajos -

forzados, confiscación general de bienes, etc.; al igual que se hacía respecto a los delitos comunes más graves y después de la Revolución Francesa, bajo el influjo de las doctrinas liberales e individualistas, se puede señalar la existencia de un periodo humanitario, que comprende las postrimerías del siglo XVIII y todo el siglo XIX, en el que la legislación penal tributaria se suaviza en un movimiento paralelo al del Derecho Penal ordinario, adoptando un sentido humano y respetando las limitaciones fijadas al poder público, en beneficio de los individuos por las nuevas Constituciones Políticas, las que restringían especialmente la órbita del Ejecutivo."

"Por último en el siglo presente, se inicia el periodo científico - en el que junto con el desarrollo de las facultades de la Administración Pública, se observa en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, el propósito de organizar en forma sistemática y científica las normas del Derecho Penal Tributario, para lograr que la represión y sanción de las infracciones a las disposiciones fiscales se realice de manera tal, que sea eficaz y conveniente para los intereses públicos que la misma Administración tiene confiados en el campo fiscal, pero que al mismo tiempo se sujeta a las exigencias constitucionales legales, - respetando los legítimos intereses de los sujetos pasivos de la relación tributaria."

"Por otra parte, la evolución histórica de las normas del Derecho Penal Fiscal, muestra claramente cómo va perfilándose el poder sancionador de-

la administración financiera como facultad propia del Poder Ejecutivo, a medida que se va concediendo a las autoridades administrativas facultades para investigar por sí mismas y sancionar, sin recurrir al Poder Judicial, las contravenciones a los preceptos tributarios que no tienen carácter delictual, hasta llegar a la posición extrema adoptada por nuestra actual legislación fiscal (posición - que en nuestro concepto es contraria al orden jurídico y al principio non bis in idem consagrado por el artículo 23 Constitucional), que consiste en que la administración ejerza la mencionada potestad aún en el caso del delito, aplicándose al mismo tiempo sanciones administrativas por la autoridad fiscal y penas - propiamente dichas por la autoridad judicial". (16)

Respecto al último párrafo transcrito en el que la Doctrina Lomelí, hace mención al poder sancionador de la administración financiera, como la facultad propia del Poder Ejecutivo en el que la autoridad administrativa tiene facultad para sancionar por sí misma, sin recurrir al Poder Judicial y expresa que es contrario al orden jurídico, artículo 23 Constitucional, me voy a permitir hacer el siguiente comentario:

Sería imposible, dados los fines y funciones que tienen las autoridades hacendarias, que son los de administrar y recaudar los impuestos para el sostenimiento de los gastos públicos entre otros, que en cada caso de infracción

---

(16).- Doctora Margarita Lomelí Cerezo. El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal. Páginas 55 y 56. Editorial Continental, 1961. 1a. Edición.

a un precepto tributario recurriera al Poder Judicial, pues eso sería ir en contra de sus propias funciones que se verían entorpecidas, y por ende esto afectaría la buena marcha de la administración pública en contra del bien común. - - Además la facultad económico-coactiva está consagrada en el artículo 16 Constitucional.

El artículo 23 Constitucional nos dice: "Ningún juicio criminal - deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia".

Creo que la aplicación de una infracción administrativa por parte de la administración financiera fundamentada jurídicamente, no equivale a otra instancia en un juicio de orden criminal, por lo tanto, la facultad económico-coactiva no va en contra del mencionado precepto.

Respecto a la multicitada ley penal de defraudación impositiva en materia federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre del mismo año, me ha parecido importante dejar asentado que fué una consecuencia de las conclusiones a las que se llegó en la Tercera Convención Nacional Fiscal, y que dice: "se establece la pena corporal como castigo para fraude al fisco".

Ya anteriormente en el pliego de envío al Congreso del Proyecto de Ley de Ingresos del Erario Federal para el año de 1947, el Presidente de la -

República externó lo siguiente que: "Las autoridades fiscales deberán asumir — una actitud, en principio, de mayor confianza en la buena fé del contribuyente, más las leyes habrán de prever el castigo severo de la evasión fiscal asimilándola, cuando proceda, como se hace en otros países, a un verdadero delito". (17)

Iniciándose así una nueva forma dentro de la política fiscal, proyectada hacia el aspecto represivo en la materia tributaria.

He considerado importante después de referirme a los principales antecedentes de la Ley Penal de Defraudación Impositiva en materia federal, — transcribirla, pues creo que esto dará más claridad al modesto trabajo que estoy desarrollando.

### LEY PENAL DE DEFRAUDACION IMPOSITIVA EN MATERIA FEDERAL.

(Publicada en el Diario Oficial de la  
Federación de 31 de diciembre de 1947).

MIGUEL ALEMAN. Presidente Constitucional de los Estados Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

#### DECRETO

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

### LEY PENAL DE DEFRAUDACION IMPOSITIVA EN MATERIA FEDERAL

(17).— Proyecto de Ley de Ingresos del Erario Federal para 1947.

**ARTICULO 1o.-** Para los efectos de esta ley, se reputa delito de defraudación impositiva en materia federal:

I.- Simular un acto jurídico que importe omisión total o parcial del pago de impuestos;

II.- Declarar ante las autoridades fiscales ingresos o utilidades menores que los realmente obtenidos, o hacer deducciones falsas en las declaraciones presentadas para fines fiscales;

III.- No entregar a las autoridades fiscales dentro del plazo señalado en el requerimiento legal de pago, las cantidades retenidas a los causantes por concepto de impuestos;

IV.- Omitir la expedición de los documentos en que conforme a las leyes fiscales deba cubrirse un impuesto;

V.- Ocultar bienes o consignar pasivo total o parcialmente falso en los inventarios de un juicio sucesorio;

VI.- Resistirse a proporcionar a las autoridades fiscales los datos necesarios para la determinación de la producción gravable o proporcionarlos con falsedad;

VII.- Ocultar ante las autoridades fiscales total o parcialmente la producción sujeta a impuestos;

VIII.- Negarse a proporcionar a las autoridades fiscales los datos necesarios para la determinación de los impuestos al comercio, o proporcionarlos-

con falsedad;

**IX.- Ocultar ante las autoridades fiscales total o parcialmente el monto de ventas o ingresos gravados.**

**ARTICULO 2o.-** El delito de defraudación impositiva se sancionará con prisión de tres meses a dos años, si el monto de lo defraudado o lo que se intentó defraudar es inferior a cincuenta mil pesos; y prisión de dos a nueve años, si aquel es superior a cincuenta mil pesos; cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defraudó o se intentó defraudar, la pena será de tres meses a nueve años de prisión.

**ARTICULO 3o.-** La determinación de las cantidades a que se refiere el párrafo primero del artículo anterior, se hará tomando en cuenta lo defraudado o lo que se intentó defraudar dentro de un mismo ejercicio fiscal, aunque se trate de diferentes acciones u omisiones de las previstas en el artículo primero. Y aunque la defraudación impositiva haya versado sobre impuestos diferentes.

**ARTICULO 4o.-** Los jueces podrán imponer además de las sanciones establecidas en el artículo 2o., la de suspensión de uno a cinco años o inhabilitación definitiva para el ejercicio de la profesión, industria o actividad de la que emanan los créditos tributarios objeto de la defraudación.

**ARTICULO 5o.-** Las penas establecidas en esta ley se impondrán sin perjuicio de las sanciones administrativas que determinen las leyes fiscales.

**ARTICULO 6o.-** En los delitos previstos en esta ley no habrá lugar a repara---

ción del daño; las autoridades administrativas, con arreglo a las leyes fiscales— harán efectivos los impuestos eludidos y las sanciones administrativas correspondientes.

ARTICULO 7o.- Cuando el causante que incurra en defraudación impositiva, - sea una persona moral, se presumirá, salvo prueba en contrario, que las acciones u omisiones constitutivas del delito fueron realizadas por las personas físicas que tienen la representación legal de aquella.

ARTICULO 8o.- Para que el Ministerio Público Federal, pueda ejercitar acción penal por los delitos previstos en esta ley, será necesario que las autoridades fiscales declaren que a su juicio se ha cometido el delito.

ARTICULO 9o.- No se aplicarán las sanciones establecidas en esta ley si antes que las autoridades fiscales tengan conocimiento de los hechos constitutivos de defraudación impositiva, se pagan los impuestos que se pretendieron defraudar.

ARTICULO 10o.- Corresponde a los tribunales de la federación la aplicación - de las disposiciones de esta ley.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTICULO 1o.- Esta ley entrará en vigor el día 1o. de enero de 1948.

ARTICULO 2o.- Se derogan las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo dispuesto en el presente ordenamiento.

Esta ley estuvo en vigor solamente durante el año de 1948 ya que como anteriormente vimos, por el Decreto de 29 de diciembre de ese mismo año, pasó a formar parte del Título VI del Código Fiscal de la Federación. Estas reformas del mencionado Decreto, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre del mismo año y entraron en vigor el 1o. de enero de 1949.

El capítulo penal del Código Fiscal de la Federación, está formado por el Título VI de dicho Código, éste fué creado por el multimencionado Decreto de 29 de diciembre de 1948, así el maestro Rivera Silva, en su interesante obra "Los delitos Fiscales Comentados", dice: "En el título VI del Código Fiscal de la Federación se reúnen, según se desprende de la exposición de motivos, delitos dispersos. Leyes diferentes de las que pueden citarse desde luego, la Ley Aduanal, la Ley Penal de Defraudación Impositiva en materia Federal, Ley del Impuesto sobre Alcoholes, Aguardientes y Mieles Incristalizables, la Ley de Tabacos laborados, el Código Fiscal, etc." (18)

Del párrafo anterior se puede desprender que acorde con la tendencia que hubo en este siglo, de organizar y unificar las normas del Derecho Penal Tributario, el mencionado Título VI, del Código Fiscal de la Federación, es una realidad positiva en la unificación de las normas de derecho penal tributario.

---

(18).- Rivera Silva.- Los Delitos Fiscales Comentados, 1a. Edición, 1949, Pág. 9. Ediciones Botas.

El multimencionado Título VI, está dividido en siete capítulos, -  
que son:

Capítulo 1o.- Disposiciones Generales.

Capítulo 2o.- Del contrabando.

Hay un capítulo 2o. Bis, que se refiere a la inscripción ilícita en el Registro Federal de Causantes. Este delito aparece concomitantemente con la creación del Registro Federal de Causantes y surgió cuando fué creado éste.

Capítulo 3o.- De la falsificación de matrices, punzones, dados y timbres.

Capítulo 4o.- Del uso de timbres falsificados.

Capítulo 5o.- De la defraudación.

Capítulo 6o.- De la elaboración de productos y comercio clandestino.

Capítulo 7o.- Del rompimiento de sellos.

En el ya citado Decreto de 29 de diciembre de 1948, se reformaron los artículos 237, 238, 239 y 240, entre otros; y ya hice referencia a que - anteriormente se adicionaron al Código, los artículos 241 a 283.

Por lo expuesto anteriormente, nos percatamos que los delitos fiscales están regidos por una ley penal especial que es el ya multicitado Título - VI del Código Fiscal de la Federación. Y así en su artículo 241, dice: "En to do lo no previsto en el presente título serán aplicables las reglas consignadas en

el Código Penal.

Del artículo transcrito, desprendemos la supletoriedad del Código Penal, en materia de delitos fiscales para lo que no se encuentre expresamente comprendido en el susodicho Título.

En el artículo 237, dice: "Que los delitos fiscales sólo pueden ser de comisión intencional".

Basándonos en este artículo, podemos decir que no había delitos por imprudencia en materia fiscal.

En su artículo 238, se refiere a la reincidencia y establece: "Hay reincidencia por delitos fiscales, cuando el sujeto condenado por delito fiscal por sentencia ejecutoriada dictada por cualquier tribunal de la república, comete un nuevo delito de esta misma índole, si no ha transcurrido desde la fecha del cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena. Este término nunca podrá ser menor de tres años.

Respecto al artículo transcrito, el maestro Rivera Silva, expresa:-  
"Determina la reincidencia para los delitos fiscales y señala como elementos del instituto los siguientes:

- I.- Pluralidad de delitos.
- II.- Que los delitos sean de un mismo género, fiscales.
- III.- Que exista respecto de alguno de los delitos condena afirmada por sentencia ejecutoriada dictada por cualquier tribunal de la república.

IV.- Que no haya transcurrido desde la fecha en que se cumplió la condena o del indulto, de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena que puede ser menor de tres años". (19)

Para los delitos de defraudación, el artículo 274, establecía: --  
"Para proceder criminalmente por los delitos previstos en este capítulo, será necesario que la Secretaría de Hacienda declare previamente que el fisco ha sufrido o pudo sufrir perjuicio".

Como vemos, este artículo señalaba un requisito de procedibilidad para proceder criminalmente en los delitos de defraudación.

Las reformas al Código Fiscal de 31 de diciembre de 1966, serán objeto de nuestro análisis en el siguiente capítulo.

(19) .- Rivera Silva.- Los Delitos Fiscales Comentados. 1a. Edición, 1949.  
Pág. 9.

## CAPITULO CUARTO

### LA QUERRELLA Y LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD EN LA RECIENTE REFORMA FISCAL.

A).- El nuevo Código Fiscal de la Federación .- Su estructura general .- Innovaciones que introduce este Código en su aspecto penal .- Creación de la querella para determinados delitos fiscales y otros requisitos procesales (artículo 43 del Código Fiscal) .- Sistema de las anteriores leyes .

El 1o. de abril de 1967, entró en vigor el nuevo Código Fiscal de la Federación, teniendo como antecedentes inmediato el primer Código Fiscal que estuvo vigente desde el 1o. de enero de 1939.

Este tiene sus antecedentes en la Ley General sobre Percepciones Fiscales de la Tesorería de la Federación y en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación (en lo relativo a la "facultad económica coactiva") ahora llamada (procedimiento administrativo de ejecución), en lo relativo a una parte de las disposiciones sobre infracciones y sanciones, tiene como antecedente la Ley General del Timbre, en lo que se refiere a prescripción la Ley de Justicia Fiscal de 1936 (que fué la que creo el Tribunal Fiscal de la Federación y reguló su procedimiento contencioso administrativo, al Código Fiscal de 1939 se incorporaron posteriormente la Ley de Defraudación en materia fiscal federal y-- las disposiciones sobre contrabando .

Después de haberme referido, al nuevo Código Fiscal y a sus antecedentes me referiré a la exposición de motivos de la iniciativa del citado --

Código, transcribiendo el párrafo que considero más importante respecto a su estructura, y para ser congruente con el inciso que estoy desarrollando dejaré -- asentada su estructura general definitiva.

"Desde el punto de vista técnico y por lo que se refiere al método seguido en la presentación de las normas comprendidas en el proyecto de nuevo Código, se ha procurado mejorar la estructura del Ordenamiento en vigor y hacer los agrupamientos más adecuados incluyendo en el Título I, las disposiciones generales; en el Título II, las normas sustantivas inclusive las sanciones administrativas y los delitos; en el Título III, el procedimiento administrativo y en el Título IV, el procedimiento contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Federación". (20)

El nuevo Código Fiscal de la Federación ha agrupado sistemáticamente las materias que rige, en cuatro Títulos y diez y seis Capítulos, en la forma siguiente:

**TITULO I.- Disposiciones Generales.-**

**Capítulo Unico.-**

**TITULO II.- Disposiciones sustantivas.-**

**Capítulo Primero.- De los sujetos.**

**Capítulo Segundo.- Del nacimiento y extinción de los créditos fiscales.**

**Capítulo Tercero.- De las infracciones y sanciones.**

(20).- Revista Investigación Fiscal No. 15. Administración General de Impuestos al Ingreso. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F. 1967.

Capítulo Cuarto.- De los delitos.

**TITULO III.- Procedimiento administrativo**

Capítulo Primero.- Atribuciones de las autoridades.

Capítulo Segundo.- De los derechos y obligaciones de los su  
jetos.

Capítulo Tercero.- Del trámite administrativo.

Capítulo Cuarto.- Del procedimiento administrativo de eje-  
cución.

Capítulo Quinto.- De los recursos administrativo.

Capítulo Sexto.- De los procedimientos relacionados con -  
la extinción de los créditos fiscales.

**TITULO IV.- Procedimiento contencioso**

Capítulo Primero.- Disposiciones generales.

Capítulo Segundo.- Del procedimiento.

Capítulo Tercero.- De la jurisprudencia del Tribunal Fiscal.

Capítulo Cuarto.- De los recursos.

Capítulo Quinto.- De la excitativa de justicia.

**TITULO I.- Disposiciones generales en las cuales están comprendidas las defi-  
niciones de los diversos ingresos que percibe la Federación, así mismo las reglas  
sobre iniciación de vigencia de disposiciones fiscales, la necesidad de refrendo**

del Secretario de Hacienda, interpretación, preferencias entre el Fisco Federal y los Fiscos Locales y garantías de interés fiscal.

**TITULO II.-** Disposiciones sustantivas, que son las relativas a sujetos del crédito fiscal, nacimiento y extinción de los créditos fiscales, infracciones, sanciones y delitos, en materia fiscal federal.

**TITULO III.-** Los procedimientos administrativos en los cuales se regulan las atribuciones de las autoridades, (facultad para determinar y liquidar créditos fiscales, cooperación de los órganos representativos de particulares, dictámenes de contadores públicos, visitas domiciliarias, extinción de facultades de la Secretaría para la determinación y liquidación de créditos, la obligación de reserva o secreto fiscal que deben guardar las autoridades administrativas). También se incluyen en esta parte del Código las disposiciones relativas a derechos y obligaciones de los particulares dentro del procedimiento administrativo, (consultas, derecho de petición, registro federal de causantes, irrevocabilidad de decisiones administrativas favorables libros de contabilidad).

El trámite administrativo, (representación ante las autoridades fiscales, notificaciones y términos); el procedimiento administrativo de ejecución; los recursos administrativos y los procedimientos en relación con la extinción de los créditos fiscales.

**TITULO IV.-** El procedimiento contencioso en el que están incluidos los preceptos relativos a los juicios que se inicien ante el Tribunal Fiscal de la Fed-

ración.

En su capítulo de delitos el nuevo Código contiene innovaciones y reformas importantes respecto al Código anterior. El anterior señalaba que -- los delitos fiscales sólo podían ser de comisión intencional, esta disposición a -- sido eliminada en el nuevo Código y en consecuencia debe entenderse según mi opinión que los delitos en materia fiscal pueden ser tanto de comisión intencional como de imprudencia, o según la denominación más apropiada que se utiliza en la doctrina jurídico-penal actual: dolosos y culposos.

En el artículo 43 del nuevo Código Fiscal de la Federación, en su segundo párrafo se establece: "En cuanto a los delitos tipificados en los artículos, 51, 65, 71, 72, 75 y 76, se requerirá querrela de la propia Secretaría; para proceder penalmente." Anteriormente hacíamos mención al requisito prejudicial que se establecía en el artículo 274 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de marzo de 1967 y que decía: Que para proceder criminalmente en los delitos de defraudación, sería necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declarara que el fisco sufrió o pudo sufrir perjuicio.

En el nuevo Código Fiscal este requisito prejudicial es necesario para proceder penalmente en todos los delitos fiscales, y así quedó establecido en el primer párrafo del artículo 43 que a la letra dice: "Para proceder penalmente por los delitos previstos en este Código, será necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declare previamente que el fisco a sufrido o pu-

do sufrir perjuicio".

En el nuevo Código como en el anterior, se establece que en -- los delitos fiscales no se impondrá sanción pecuniaria y que serán las autoridades administrativas con arreglo a las leyes fiscales las que harán efectivos los -- impuestos evadidos y aplicarán las sanciones administrativas que correspondan, -- así vemos por consiguiente en los procesos de orden penal en materia fiscal fe-- deral no hay ni reparación del daño ni sanciones que tengan el carácter de mul-- tas, ya que los créditos fiscales se cobrarán siempre en vía administrativa, y no como consecuencia del proceso judicial.

En síntesis, y en relación con el problema de la querrela y de -- los requisitos prejudiciales que se establecen hoy en día para los delitos fisca-- les, podemos decir, que la reforma sufrida es importante y trascendental: en -- primer término, porque el requisito prejudicial consistente en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declare previamente que el fisco a sufrido o pu-- do sufrir perjuicio, se hace extensivo, en el nuevo Código para proceder penal-- mente por todos los delitos previstos en el mismo. Ya vimos que en el Código Fis-- cal anterior, tal requisito sólo se exigía para proceder criminalmente por el deli-- to de fraude al fisco, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 274 de dicho Código ya derogado.

En la exposición de motivos del primer Código Fiscal de la Fede-- ración y a propósito del artículo 274, el cual fué después derogado y que esta--

blecía una situación análoga en materia de contrabando, se trató de justificar -- la posición de las autoridades fiscales al establecer el mencionado requisito -- prejudicial de daño al fisco, en los siguientes términos: "En el artículo 264 se establece, sin perjuicio ni menoscabo de la función persecutoria que la ley otorga al Ministerio Público, un obstáculo procesal tomándose en consideración -- que para el buen desenvolvimiento del ejercicio de la acción penal, es indispensable que la Secretaría de Hacienda declare previamente que el fisco pudo sufrir perjuicio. Esta declaración está regida por el principio de legalidad, -- atento al cual, demostrando que el fisco ha sufrido o pudo sufrir perjuicio, invariablemente la Secretaría de Hacienda tendrá que hacer la declaratoria respectiva, quedando así toda ilegalidad soslayada merced a la norma que se comenta".

(21)

Finalmente diremos, y a propósito del sistema seguido en las anteriores leyes fiscales, que en la Ley Penal de Defraudación Impositiva en materia Federal, publicada el 31 de diciembre de 1947 y que tuvo efímera vida se -- llegó al absurdo de establecer en su artículo 8o., francamente anticonstitucional que: Para que el Ministerio Público pudiera ejercitar por los delitos previstos en dicha Ley, sería necesario que las autoridades fiscales declararan que, a juicio, se había cometido el delito.

---

(21).- El Delito de Defraudación Fiscal.- Tesis.- Abdón Hernández Esparza.- Página 55. 1962.

Las anteriores directrices seguidas por nuestra legislación penal - tributaria en el sentido de crear obstáculos procesales y requisitos prejudiciales para la persecución de los delitos, de carácter fiscal merece a nuestro juicio - una abierta censura, máxime cuando hoy se vuelve a generalizar esta situación para todos los delitos fiscales. En efecto, la creación de obstáculos procesales viene a pugnar abiertamente a nuestro juicio, contra lo establecido en el artículo 21 de nuestra Constitución Política, al señalarse en dicho precepto que la -- persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial que queda bajo su mando inmediato, pues con dichos requisitos prejudiciales se invade la esfera de acción propia y exclusiva del Ministerio Público, al que se le mantiene en parálisis y inercia ante la comisión de verdaderos delitos, que - no podrá perseguir ante los tribunales, si la Secretaría de Hacienda no hace la declaratoria de haber sufrido perjuicio o peligro de perjuicio o bien demora dicha declaratoria.

Esta situación viene a crear un verdadero caos sobre todo en los casos de contrabando, en los cuales la creación de estos obstáculos procesales - vienen a cumplir verdaderamente ese cometido, a saber, el de obstaculizar la - acción de la justicia; ya que en el caso de los contrabandistas sorprendidos y de tenidos en flagrante delito, estos no podrán ser consignados a la autoridad, has ta que la Secretaría de Hacienda no haga la mencionada declaratoria de perju icio a que se contrae el artículo 43 del vigente Código Fiscal.

Situación esta anómala que tan sólo viene a favorecer la impunidad y como ya dijimos, a crear obstáculos para la persecución de los delitos, -- ya que de tales situaciones se prevalen los abogados defensores y hasta los gestores para obtener la libertad de sus clientes e impedir la persecución de los delitos por estos cometidos haciendo uso de toda clase de artimañas.

No entedemos por otra parte, porqué el Ministerio Público Federal en casos de flagrante delito de contrabando, en que inclusive se recogen -- los objetos del mismo no pueda por si mismo averiguar y comprobar que se ha -- causado perjuicio o la mera posibilidad de él y ante hechos de tan notoria ilicitud. La caótica situación anterior ha originado que no pocos Agentes del Ministerio Público Federal; sobre todo los que se encuentran adscritos en las zonas -- fronterizas, se hayan dirigido ya en apremiantes consultas a las altas autoridades de la Procuraduría General de la República para que les giren indicaciones e instrucciones sobre la manera de afrontar tan delicada situación creada por la ley, y que como ya hemos dicho se agudiza sobre todo en los casos de flagrante contrabando; ante ello, sólo nos resta decir que nuestra actual legislación fiscal en materia penal, cae en la contradicción de dificultar e impedir el castigo de los delitos que en dicha legislación se tipifica.

La otra innovación que establece el Código Fiscal vigente y -- que ha sido precisamente el objeto principal de nuestro trabajo, es que para -- ciertos delitos, precisamente los de defraudación impositiva, ciertas conductas-

equiparadas al contrabando, elaboración no autorizada, ejercicio clandestino - del comercio o práctica de visitas de inspección sin la orden respectiva, se requerirá querrela de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que pueda procederse penalmente. Al respecto, el maestro Roberto Hoyo D'Addona, - ha señalado en su cátedra, que: "La existencia de la querrela en materia fiscal federal, de riguroso orden público y que afecta los intereses de la nación es un punto que habrá de requerir consideración cuidadosa de nuestros técnicos en materia penal y particularmente de exploraciones en la jurisprudencia de nuestros tribunales".

Nuestro punto de vista sobre la querrela en materia de delitos - fiscales y como corolario de todo lo que hemos expuesto en los capítulos anteriores, será objeto del siguiente capítulo.

## CAPITULO QUINTO

### JUICIO CRITICO SOBRE LA REFORMA PLANTEADA.

A).- La Política Fiscal del Gobierno Mexicano en sus principales directrices.- El aspecto represivo en la materia tributaria.- Justificación de la Querrela en materia fiscal Penal.- Nuestra opinión.- Consideraciones sobre Política Criminal.

Debemos partir del supuesto que los cambios en las relaciones humanas no se operan de manera gradual, progresiva, uniforme y continuada, sino por saltos ocurridos después de etapas que comprenden a veces centenares de miles de años, cuando se presenta un nuevo signo de los tiempos, según el cual se ordenan los más diversos fenómenos, extraños entre sí por su origen en cuanto entran en relación.

De acuerdo con esta tesis sociológica-antropológica, podemos afirmar que desde el dominio del fuego por el hombre, hasta el descubrimiento de los metales, la horda agrupó a los individuos de manera forzosa y ritual, ya que fuera de ella no tenía posibilidades de subsistir. Con el descubrimiento de los metales, se manifestó un nuevo signo de los tiempos y comenzó una nueva estructuración de los grupos humanos, con visible relajamiento del vínculo tribal; se iniciaron la industria manual, el intercambio y la diferenciación económica.

El matíz de esta transformación es la valorización de las capacidades individuales y el signo de los tiempos fué "el valor de la persona humana".

La nueva estructura social se hizo patente por el reconocimiento de la propiedad privada, por la división del trabajo, por la aparición de clases sociales y por el descubrimiento de la ciencia y de la educación, todo ello bajo una organización política.

En esta etapa ocurren una serie de liberaciones individuales: el cristianismo libera el alma; el renacimiento la conciencia; el iluminismo, la razón; el capitalismo al empresario, y en el siglo XIX, se manifiesta un nuevo signo de los tiempos y con él nuevas estructuras sociales. El valor de la persona humana disminuye, sus responsabilidades cambian, no por fenómenos políticos locales o nacionales, sino por una situación universal que parece independiente de la voluntad humana: en la era de las máquinas, del funcionamiento de un aparato industrial que cubre toda la tierra, en el mundo de la técnica el individuo no cuenta, sino que la producción y la actividad económica lo son todo.

La vida económica nos muestra en la era de la técnica una serie de transformaciones: se abandona prácticamente la tradición clásica liberal, que en su época permitió el desarrollo económico progresivo, pero las constantes innovaciones técnicas con sus resultados en la producción y en la productividad, indispensables ante el aumento de la población y para una vida más digna, cambian el equilibrio entre el sector público y el privado, las relaciones entre patrones y

trabajadores, entre éstos entre sí, entre productores y consumidores, entre naciones.

Es ante esta situación cuando el Estado aumenta su radio de acción, mediante su intervención en la vida económica nacional, constituyendo dicha intervención uno de los grandes fenómenos de nuestro tiempo.

La extensión e intensificación de las intervenciones estatales, cobró un gran avance durante el primer cuarto de nuestro siglo, pero la intervención del Estado en la vida económica nacional, pierde su carácter excepcional ante el impacto producido por la gran depresión, convirtiéndose el sector público en la pieza decisiva de la política económica; los medios indirectos ceden el puesto a los medios directos.

Actualmente, las líneas básicas de la intervención estatal siguen contenidas en los presupuestos generales del Estado. Los ingresos públicos alimentan en distinta medida los gastos de consumo y de inversión pública. La importancia relativa de la parte de la renta nacional absorbida y creada por el Estado se justifica atendiendo sólo al factor cuantitativo, pero no puede olvidarse que la actuación del Estado al decidir los métodos de financiación del gasto público no se limita a calcular los montantes de la recaudación, señalando bases imponibles y tipos impositivos, y acordando la emisión de empréstitos. Por el contrario la tarea de procurar la financiación más conveniente de los gastos públicos de manera extraordinaria, porque en la ejecución se entrecruzan una serie de finalidades.

El instrumental de la política económica moderna, no cuenta con una arma más efectiva y poderosa que los impuestos.

Ahora bien, el impuesto como fuerza, es una expresión del Poder del Estado, que implica transferencias pecuniarias obligatorias a cargo de las -- personas sometidas a la acción de ese Poder, sin contraprestaciones específicas -- a favor de cada una de éstas.

Como parte del Poder del Estado que tiene como fuente la solidad ridad social, el Poder Tributario, debe ejercerse para la realización del bien -- común, ya que como expresa nuestra Constitución, todo poder público dimana -- del pueblo y se instituye para su beneficio; pero de hecho, según sea encauza-- do, puede ser un poder destructivo, o perturbador o creador.

El país al finalizar el porfiriato, contaba con unos trece millones y medio de habitantes, de los cuales cerca del 11%, eran analfabetos; el 80% -- de la población económicamente activa se dedicaba a trabajar el campo y la mi-- nería, situación característica de una economía colonial. El progreso logrado -- en esta época fué más bien aparente y desde un punto de vista social, ayuno el -- Estado de instrumentos de redistribución de la riqueza, se tomó perjudicial para-- las mayorías.

Por otra parte, se propició el monopolio de la tierra, de las em-- presas y del comercio. El capital extranjero se invirtió con fines de explotación colonial y la incipiente industria nacional dependía de un sistema crediticio ex--

trajero. Esta situación de las finanzas públicas nacionales, entre otros factores, produjeron el movimiento revolucionario de 1910.

A partir de 1910, nuestro país sufre un profundo cambio político-social, cambio que debería perseguir metas fundamentales y congruentes, con el sentido de reivindicación social y de progreso económico; uno de los objetivos habría de tender a la mejor distribución de los ingresos cuyos beneficios alcanzarían a las mayorías, dado el profundo desnivel de las fortunas, utilizando los impuestos directos o los rendimientos.

Otro no menos imprescindible, consistiría en favorecer la industrialización del país por virtud de un impulso vigoroso a través de toda suerte de incentivos y franquicias fiscales. Era necesario, también distribuir las rentas nacionales entre Municipio, Estado y Federación y por último, era urgente depender menos de los impuestos que gravitaban sobre el comercio exterior, como había sido nuestro sino durante las épocas anteriores, para fincar nuestras finanzas públicas en la seguridad de los ingresos al Erario, provenientes de gravámenes internos.

Uno de los primeros correctivos fiscales a los errores anteriores y que se traduciría en bien de la industrialización del país, se estableció en 1916, cuando se informó al Congreso: "la política del gobierno en materia de exportaciones fué la de hacer pagar impuestos a todos los productos que se enviaban al extranjero sin transformación alguna, en forma de materia prima, apartán

dose de la política que se había seguido en el antiguo régimen de exceptuar de impuestos las exportaciones, sin distinguirse si esas exportaciones eran productos manufacturados o de materia prima.

La reforma de mayor trascendencia en esta última parte de nuestra historia fué la creación, en 1921 de un nuevo tributo sobre utilidades, denominado "Impuesto del Centenario", antecedente del gravámen sobre la renta, que en forma definitiva se establece por las leyes de 1924 y 1925.

Los impuestos aduanales sufren una transformación substancial en esta última época. México, se define en favor del proteccionismo arancelario frente a la idea del libre cambio de mercancías. El libre cambismo favorece aparentemente al consumidor al proporcionarle, por el momento, productos de importación baratos, entre tanto se forman los grandes monopolios internacionales y se destruye la incipiente industria del país a base de bajos precios; una vez logrado esto los países en desarrollo quedarán sometidos a los mercados extranjeros. Por ello México, ha sido partidario del empleo de los aranceles proteccionistas.

Terminada la segunda guerra, las organizaciones internacionales propusieron una reunión que estudiara el comercio entre las naciones y sus defensas arancelarias cuyo fruto fué la "Carta de Ginebra", analizada en nuestro Hemisferio, en la Conferencia de la Habana. En ella México, pugnó por la libre importación de bienes de capital en favor de los países en desarrollo y defendió

la industria nacional a través de aranceles proteccionistas.

En México, se está llevando a cabo una lucha orientada hacia una mejora verdaderamente radical en los niveles de vida, dicha lucha exige la más estrecha unidad de propósitos y acción entre los diversos grupos sociales, ya que en otras condiciones, no puede esperarse que la gran masa de la población se identifique por entero con los objetivos nacionales.

Nuestro país a fin de lograr el desarrollo económico que requiere ha sido conciente de la importancia que reviste la reforma fiscal.

Por otra parte, se precisa esta reforma no sólo como medio de responder a la necesidad de recursos financieros adecuados para el desarrollo económico, sino para lograr el grado de cohesión y cooperación social esencial para el funcionamiento eficaz de un sistema democrático.

De cualquier forma nuestro gobierno necesita recursos grandes y crecientes para crear la infraestructura del desarrollo: salubridad, educación, comunicaciones, servicios, etc.

Así mismo, mediante una reforma fiscal el gobierno se propone disponer de un sistema impositivo suficientemente fuerte para garantizar la obtención de los fondos bastantes, para cubrir los gastos públicos que según cuantificaciones determinadas por la política y la técnica presupuestarias, deban ser satisfechos mediante el impuesto.

Desea que ese sistema tenga flexibilidad para garantizar la suficiencia, esto es, que las reducciones de recaudación efectiva de algunos impuestos en relación con la estimada debidas a la presentación imprevista de circunstancias económicas, puedan ser cubiertas fácilmente con aumentos provocados en otros gravámenes a la vez, el gobierno se propone que la distribución del impuesto se haga con generalidad y en relación con la capacidad contributiva individual; pero también en ocasiones, se pretende usarlo como medio para la redistribución del ingreso y la riqueza mediante el retiro de porciones crecientes de las rentas altas y aún del capital, con arreglo a cierta escala progresiva y el empleo de los fondos por los canales del gasto público, en beneficio singular de las clases de bajo nivel de ingreso.

El sistema tributario de esta manera encauzado, desempeñará un papel eminentemente económico y social ya que podrán sustituirse las revoluciones sociales violentas, por una paulatina y gradual mejor distribución de la riqueza, uno de los imperativos esenciales de la época, convencidos todos de que la miseria no puede permitir la existencia de una paz estable, interna o internacional.

Con lo expuesto anteriormente, hemos aspirado a señalar en forma sintética y en sus directrices generales, lo que puede estimarse como justificación y finalidad de la política fiscal que hoy en día asume el gobierno de nuestra patria. Como se puede ver, en países que se encuentran en estado de desarrollo,

como es el caso del nuestro, las cuestiones fiscales se revisten de una gran importancia y son elevadas a los primeros planos de la política estatal, ya que con el aseguramiento eficaz de los recursos tributarios, que tiende a establecer la base misma y el presupuesto sine quanon para que el poder público pueda, desarrollar y consolidar la economía nacional, para el bienestar de la comunidad y para el logro revolucionario de la justicia social, expresada en la necesidad de incorporar a los bienes de la vida, a las clases misérrimas y necesitadas, promoviendo así el bien común al alcance de todos, lo cual sólo puede lograrse, creando riquezas y eliminando las desproporciones a participar en ella, que existen entre los grandes sectores humanos que componen nuestra comunidad, de ahí que, los hechos que atentan contra el Erario menoscabando y mermando los recursos del mismo sean considerados como hechos lesivos de intereses vitales para la comunidad, y que surja por parte del estado la preocupación por reprimir enérgicamente tales hechos, elevándolos a la categoría de delitos y es así como surgen el Derecho Penal Tributario o Derecho Penal Fiscal, que a su vez forma parte del llamado Derecho Penal Económico.

Expuesto así y en formas generales, la génesis y fundamento del llamado Derecho Penal Tributario o Derecho Penal Fiscal, pasaremos a considerar la reciente innovación legislativa, a virtud de la cual se establece en el vigente Código Fiscal de la Federación, el instituto de la querrela, en cuanto a los delitos tipificados en los artículos 51, 65, 71, 75 y 76, que de acuerdo con el artí-

culo 43, del propio Ordenamiento, sólo podrán perseguirse, por querrela que -- presente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Igualmente, se establece que los procesos por dichos delitos podrán ser sobreseídos si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo solicita antes de que el Ministerio Público Federal, formule conclusiones y cuando el procesado pague las prestaciones fiscales originadas por el hecho imputado o garantice el interés del Erario Federal, ( artículo 43 ); ignoramos cuales hayan sido el motivo y las razones que guiaron al legislador para introducir las innovaciones a que acabamos de referirnos, pues en la exposición de motivos del nuevo Código Fiscal, nada se aduce al respecto, pero suponemos que los técnicos en materia fiscal quienes intervinieron para fundamentar esta reforma han supuesto que en materia de delitos fiscales y una vez satisfecho el interés económico del Erario Federal, esto es una vez cubiertos por el infractor, las prestaciones fiscales burladas, con el delito, ya el fisco no puede tener ningún interés en que se aplique a aquél una sanción penal, lo anterior nos lleva a formular los siguientes juicios críticos que nos hacen pronunciamos por la desaparición de la querrela, y por la abrogación del artículo 43 del vigente Código Fiscal de la Federación.

En primer término debemos decir que con la querrela y con el sobreseimiento se deja en manos de la autoridad fiscal la facultad de renunciar a la pena remitiéndola, cuando se ha satisfecho a su juicio el interés fiscal, lo cual - equivale ciertamente a estimar que la pena carece de toda eficacia en los delitos

fiscales y en general en el delito; con lo cual se olvida lamentablemente los fines de prevención general y especial, que se asignan a las penas en la moderna doctrina y práctica penal; fines que tienen como meta común la lucha contra el delito previniendo su aparición. En consecuencia de acuerdo con el sistema punitivo fiscal que estamos criticando y de generalizarse dicho sistema, bastaría que en cualquier delito, el infractor, una vez que reparara el daño materialmente causado con su conducta punible, quedara libre de toda responsabilidad penal inmune a toda acción del Estado o de los particulares para perseguirlo. Tal práctica sería tan viciosa, absurda y retrógrada que vendría a quebrantar de cuajo las bases mismas de la justicia penal, pues se volvería al sistema de la venganza privada y al de la composición, de las leyes penales primitivas.

Por otra parte, con el sistema que se sigue en el Código fiscal, sólo se propicia la impunidad en los delitos fiscales, pues en adelante quienes pretendan incurrir en estos saben de antemano que si llegan a ser procesados penalmente, bastará que paguen lo que adeudan para quedar al margen de todo castigo, y que por el contrario irán a la cárcel si no pagan su adeudo, con lo cual se auspicia lo que expresamente prohíbe la Constitución Política, a saber la prisión por deudas ya que a eso quedan reducidos los delitos fiscales, esto es al impago de adeudos con el Fisco Federal. Pero además, se deja en manos de la Secretaría de Hacienda, a la función jurisdiccional del Estado ya que tal institu-

to representa un quebrantamiento de aquel principio básico del proceso penal, - llamado principio de la oficialidad, y se retorna a la vieja distinción hoy totalmente superada de delitos públicos y delitos privados, ya que cuando el Derecho Penal tutela determinados bienes o intereses, desde ese momento, dichos intereses asumen un carácter definitivamente público e indisponible para sus titulares concretos. Ya hemos visto también, de que modo la querrela pugna con el carácter irrevocable de la acción penal. Como corolario, tan sólo queremos insistir en que la existencia de la querrela y de los requisitos prejudiciales sólo viene a estorbar y contrariar, los fines que persigue el Derecho Penal referentes al logro de la justicia, el bien común y la seguridad jurídica, y al favorecerse la impunidad, quedarán contrariados también en buena parte los fines que persigue -- la sana y pujante política fiscal que se ha venido consolidando en nuestro país -- de algunos años a la fecha, política dentro de la cual se ha aseverado con indiscutible acierto por parte del actual titular de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, señor Licenciado Don Antonio Ortíz Mena, que es obligación, no sólo del Estado, sino de los particulares una mutua colaboración para acabar con la evasión de los impuestos y para combatir las infracciones y delitos contra el fisco federal.

La Dirección Jurídica Consultiva de la Procuraduría General de la República, en interesante estudio, que aparece publicado en la Memoria del presente año, sostiene con agudos y convincentes argumentos, la inconstitucionalidad del Artículo 43 del vigente Código Fiscal, en cuanto que pugna con los Artículos 21 y 102 de nuestro Código Político, ya que por una parte, es dejar en manos de un órgano del Ejecutivo Federal, el ejercicio de la acción penal, y constituye a dicho órgano en juez y parte de la comisión de los delitos fiscales al facultarlo para indicar quien sufrió y pudo sufrir perjuicio lo cual no le corresponde determinar pues equivale a decir si hubo o no delito, por otra parte la querrela no puede ampliarse a los delitos fiscales que son de orden público, - atentan contra los intereses de la Federación y constituyen un perjuicio para - los ingresos públicos del Estado Mexicano. (22)

## BIBLIOGRAFIA

- BATTAGLINI.- "Il Diritto de Querela".- Bolonia.- 1939.**
- CANDIANI ALBERTO.- "La Querela".- Milán.- 1951.**
- CARRARA FRANCISCO.- "Programa del Curso de Derecho Criminal".- Editorial de Palma.- Buenos Aires.- 1946.**
- EVERHARD SCHMIT.- "El Derecho Procesal Penal".**
- FERRI ENRIQUE.- "Principios de Derecho Criminal".- Editorial Reus.- 1933.**
- FRANCO SODI CARLOS.- "El Procedimiento Penal Mexicano".- Editorial - Porrúa.- Tercera edición.- México.- 1946.**
- LOMELI CEREZO MARGARITA.- "El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal.- Editorial Continental.- Primera edición.- 1961.**
- LUCHINI.- "Elementi di Processo Penale".- Florencia.- 1905.**
- MAGGIORE GIUSEPE.- "Derecho Penal".- Editorial Temis.- Bogotá.- -- 1954.**
- RIVERA SILVA MANUEL.- "Los Delitos Fiscales Comentados".- Ediciones Botas.- Primera edición.- 1949.**
- RIVERA SILVA MANUEL.- "El Procedimiento Penal".- Editorial Porrúa.- Tercera edición.- México.- 1964.**
- HERNANDEZ ESPARZA ABDON.- "El Delito de Defraudación Fiscal".- Tesis Profesional.- 1962.**
- PROYECTO DE LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA 1947. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.**
- REVISTA DE INVESTIGACION FISCAL. Administración General de los Impues- tos al Ingreso. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Méxi- co, D.F. 1967.**