

Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Contaduría y Administración  
Maestría en Impuestos

**“INCONSTITUCIONALIDAD DEL COBRO  
DEL CONCEPTO DEMANDA FACTURABLE”**

**TESIS**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de  
Maestro en Impuestos

**Presenta:**  
Enrique Tirado Posada

**Dirigido por:**  
M. en I. Hector Fernando Valencia Pérez

**SINODALES**

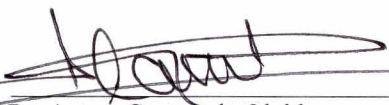
M. en I. Hector Fernando Valencia Pérez  
**Presidente**


Dr. Víctor Roberto Vega Villa  
**Secretario**

M. en I. Juan Carlos García Solís  
**Vocal**

Dra. Patricia Luna Vilchis  
**Suplente**

M. en A. Juan Manuel Peña Aguilar  
**Suplente**

  
\_\_\_\_\_  
Dr. Arturo Castañeda Olalde  
Director de la Facultad de Contaduría y  
Administración

  
\_\_\_\_\_  
Dr. Irineo Torres Pacheco  
Director de Investigación y Posgrado

## RESUMEN

Este trabajo de investigación tiene como objeto demostrar de manera clara y precisa los fundamentos con los cuales se puede determinar si se cuenta con los elementos para convencer a la autoridad correspondiente para obtener una declaratoria de inconstitucionalidad. Se comienza por entender la mecánica que siguen las contribuciones en cuanto a su origen, el cumplimiento de ciertas formalidades para salir a la luz, además de las características con las que tienen que contar para ser válidos y eficientes. Derivado del uso de un sistema jurídico positivista en nuestro país, es necesario que las contribuciones que se establezcan para su cobro, tengan un sustento legal. Los sujetos que se van a someter a este precepto deben de contar con herramientas suficientes para que el impuesto sea justo y eficiente. Por lo tanto las leyes que contienen obligaciones de índole fiscal tienen que ser claras en cuanto al establecimiento de derechos y obligaciones para los sujetos activos y pasivos de la relación jurídica tributaria. Se analizara como la afectación al sujeto pasivo al transgredirse sus garantías constitucionales. En el presente trabajo se analizan los motivos, procesos y sobre todo los fundamentos legales en los que se tendría que basar un cobro en este caso determinado como una contribución en específico, para poder llegar a ser válido y legal. A contrario sensu se observa que el cobro denominado demanda facturable que realiza la Comisión Federal de Electricidad carece de los elementos que le darían la validez para ser un cobro legal y cumplir con ser una herramienta de recaudación de recursos para el sostenimiento de la administración pública. Aunado a lo anterior se observa que además de probar que el cobro por concepto de demanda facturable es violatorio de principios y garantías constitucionales, se cuenta con los elementos que acreditan su procedencia para hacer valer mediante el medio de defensa legal idóneo la petición para solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad. Es entonces cuando se analiza su procedencia para impugnar el cobro a través del Juicio de Amparo Indirecto interpuesto ante los juzgados de constitucionalidad.

**(Palabras clave:** demanda facturable, inconstitucionalidad, contribución.)

## SUMMARY

This investigation project has as principal objective to demonstrate in a clear and precise way the foundations within it can be determine if we count on enough and convincing elements in order to convince the judges to achieve a resolution declaring the unconstitutionality. We will start understanding the procedure the contributions need to follow in order to be generated, the accomplishment of certain formalities, in addition we will review the characteristics it need to contain in order to be legal and valid for its application. On behalf of the basis of our law system based on positive law, its mandatory the all the laws upon taxes needs to be the result of the legislative procedure. The parts that will be regulated by this legal concept, need to be sure that the will be counting with the warranties that the contribution or tax is duly created to fulfill its achievement in a fair mood. In case, the tax laws have to be very clear and specific in its content, the need to describe in a very understandable manner all the rights and obligations for both parts of the relation, the part that acts as passive subject, which is the part that will be paying the taxes, and the active subject which will be the parte demanding the payment of the contributions. We will also analyze how the passive subject may be affected due to the transgression and violations of their constitutional rights. We will develop and analysis that will show the legal reasons, and the procedure, in which a contribution needs to follow in order to be legally valid. In an opposite sens we will detect that de charge upon “demanda facturable” (in spanish), it’s a charge that lacks all the legal elements of the creation of a tax law, under this circumstance this charge may not be a legal due to its illegal origin, with which generates legal uncertainty to the subject which its obligated to pay a contribution that has no legal background, this causes a notable violation of the constitutional principle of legality. In conclusion as this charge maybe illegal according to the content of this investigation, we will also study the precedence in order to fulfill the requirements to initiate the legal defense media in order to obtain a resolution in which may result the declaration of the unconstitutionality of the charge, declared by the tribunals specialized in constitutional trials.

**(Key words:** Demanda facturable (in spanish), unconstitutionality, contribution.)

## **DEDICATORIA**

Especialmente a mis Padres por el trabajo diario y su entrega para formar una gran familia.

A mi PADRE, por su incansable lucha para sacar a su familia adelante, por su ejemplo y guía para formarme a ser una mejor persona.

A mi MADRE, por su entrega diaria y dedicación para hacerme lo que hoy soy como persona.

A mis hermanas, Adriana y Mónica; por su gran cariño y apoyo siempre hacia mí.

A Mónica Alcaraz, por ser siempre mi pilar, mi más grande apoyo y el amor de mi vida.

A mis ABUELOS, porque siempre están conmigo, les dedico este esfuerzo de superación, porque son pilares fundamentales de mi vida.

**INDICE**

<b>Resumen</b>	<b>i</b>
<b>Summary</b>	<b>iii</b>
<b>Dedicatoria</b>	<b>iii</b>
<b>Índice</b>	<b>iv</b>

**1. INTRODUCCIÓN****2. ANÁLISIS DE LAS CONTRIBUCIONES**

2.1 Concepto de derecho fiscal	3
2.2 Principio de legalidad tributaria	6
2.3 Principio de constitucionalidad	8
2.4 Fuentes del derecho fiscal	12
2.5 Ley	14
2.6 Reglamento administrativo	14
2.7 La jurisprudencia	15
2.8 Doctrina	16
2.9 Costumbre	17
2.10 Definición de contribuciones	17
2.11 Características de las contribuciones	24
2.12 Principios de las contribuciones	27
2.12.1 Principio de proporcionalidad y equidad	28
2.12.2 Principio de certidumbre y certeza	29
2.12.3 Principio de comodidad	29
2.12.4 Principio de economía	30

2.12.5 Principio de generalidad	32
2.12.6 Principio de obligatoriedad	32
2.12.7 Principio de vinculación con el gasto público	33
2.12.8 Principio de legalidad	33
2.13 Clasificación de las contribuciones	34
2.13.1 Impuestos	34
2.13.2 Aportaciones de seguridad social	34
2.13.3 Contribuciones de mejora	35
2.13.4 Derechos	36
2.13.5 Accesorios de las contribuciones	37
2.14 Atribuciones de los poderes públicos en materia de contribuciones	37
2.15 Justicia fiscal y garantías en la materia	39
<b>3. CONCEPTO DE COBRO “DEMANDA FACTURABLE”</b>	
3.1 Comisión federal de electricidad. Generalidades	42
3.2 Demanda facturable	61
3.3 Conceptos que transgreden principios constitucionales derivados del cobro del concepto demanda facturable	62
3.4 Procedencia para la solicitud de la declaración de inconstitucionalidad del concepto “demanda facturable”	82
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>94</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>97</b>

## 1. INTRODUCCION

En este país la gran mayoría de la población depende o está familiarizada con la energía eléctrica. La mayor parte de nuestro país está cubierta por la red que abastece de energía eléctrica a casi todas las poblaciones. La energía eléctrica en nuestro país está considerada materia exclusiva de la nación, lo que trae aparejada que cualquier situación en torno a su regulación, producción y destino tendrá que ser discutido y analizado por el H. Congreso de la Unión.

Aunado a lo anterior sabemos que el suministro de la energía eléctrica en nuestro país es una concesión que el Gobierno le otorgó a la Comisión Federal de Electricidad. Un claro monopolio de un servicio que hoy es básico para realizar cualquier actividad y sin la cual un país no podría ni si quiera subsistir. Esta concesión le permite a la Comisión Federal de Electricidad, llevar a cabo la producción, distribución y suministro de la energía eléctrica además por supuesto concederle las facultades necesarias para realizar el cobro a los usuarios. Dentro del suministro de energía eléctrica que cobra la Comisión Federal de Electricidad periódicamente, se cobra también un concepto denominado demanda facturable. En la presente investigación se realizó un estudio y análisis mediante el cual se determinó que si existen las bases y los fundamentos legales para que dicha comisión realice este cobro. De igual forma se procede a investigar si en su caso se pueden cumplir con los requisitos de forma para presentar el medio de defensa idóneo para poder solicitar la declaratoria de institucionalidad de dicho cobro y en su caso verificar si efectivamente es procedente.

Lo que se pretende con este trabajo es el analizar bajo qué fundamentos se puede demostrar la inconstitucionalidad del cobro por concepto demanda facturable y en su

caso llegar a las conclusiones que permitan establecer de manera clara los fundamentos, motivos y razones que sustenten esta hipótesis.



## 2. ANALISIS DE LAS CONTRIBUCIONES

### 2.1. Concepto de Derecho Fiscal

Para poder llevar a cabo el ejercicio de sus funciones a las cuales está destinado el Estado a través de la administración pública, requiere de hacerse de los medios económicos que le permitan su realización de estas actividades. En este sentido, las finanzas públicas constituyen todo el aspecto económico del ente público, para lo cual tiene que llevar a cabo diversas actividades tendientes a la obtención, manejo y aplicación de los recursos con que cuenta el Estado para el cumplimiento de sus funciones y consecución de sus fines, lo que se traduce en la prestación del gran menú de servicios públicos que requiere nuestra sociedad para su desempeño y desarrollo.

Con base en lo anterior se puede encontrar que la materia legal que regula la actividad económica del Estado tendiente a la recaudación, cobro y administración de recursos es la materia fiscal. Para lo cual se cuenta con un conjunto de reglas y normas que constriñen y regulan la actividad económica coactiva del Estado. Todas estas actividades inherentes a la obtención, administración de recursos y las relaciones que se generan derivado de esta actividad, por parte de la autoridad son regulados por el Derecho Fiscal.

Esta situación da origen a una relación necesaria de convivencia entre los gobernantes y gobernados, dentro de la cual el Estado justifica su actuar para el cumplimiento de sus fines, traducidos en generar bienestar y desarrollo para la colectividad mientras que los gobernados requieren de un conjunto de actividades y servicios que les permitan desenvolverse para logra un desarrollo social y económico para con ello lograr mejorar su nivel de vida. Esta relación se traduce en un interés meramente económico de ambas partes,

el Estado se enfoca en el cobro y recolección de las contribuciones para realizar las funciones denominadas de la administración público, mismas que engloban todo el menú de servicios públicos que requiere la sociedad, en esta interacción no se podría dar sin el sujeto pasivo que en este caso representan los contribuyentes, quienes están obligados única y exclusivamente por mandato de ley a realizar aportaciones en carácter de impuestos o contribuciones para el sostenimiento de las actividades del Estado.

Para poder llevar a cabo esta relación jurídica-tributaria entre el Estado y sus gobernados, se clasificó a esta interacción como un acto meramente jurídico, toda vez que cualquier actividad tendiente al cobro de cualquier tipo de contribución debe de estar expresamente regida por una ley. Dichas leyes establecen las formas y mecanismos que regulan la actividad del Estado y manifiestan las facultades, atribuciones y potestades con las que cuenta el mismo para lograr su fin bajo un marco regulatorio de legalidad, en el que se pretende evitar los abusos y excesos de la autoridad.

Es así como mediante la aplicación de las leyes en materia de Derecho Fiscal, garantizan la legal vinculación que genera la relación económica en la que interacción gobierno y gobernados, para que se desenvuelva basada en un marco de equidad, equilibrio y justicia.

Para poder entender de una mejor manera y poder explicar las características sobre el concepto de Derecho Fiscal es necesario analizar su origen. La palabra fiscal deriva del vocablo 'fiscum' que en latín significa bolsa o cesto. Esto deriva de una práctica en la antigua Roma en la que el pater familias quien era el líder o jefe de la familia tenía la

obligación de llevar un libro de registro en el cual se anotaban todos los ingresos que se obtuvieran diariamente así como los gastos que realizaban, este libro era la base para determinar el cálculo de los impuestos que anualmente tenía que pagarse. Por lo que una vez al año acudía el recaudador para llevar a cabo la revisión de dichos libros de registro en la que se calculaba y se solicitaba el pago de inmediato al pater familias quien tenía que depositar el monto establecido a través de una ranura que tenía el ‘fiscum’. A través del tiempo y las costumbres se denominó vulgarmente ‘fiscum’ a todas las actividades de la autoridad inherentes al cálculo, recaudación y cobro de los impuestos.

De acuerdo a Arrijo Vizcaíno (2004) derecho fiscal lo entendemos “como el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del fisco, entendido por el fisco el órgano del Estado encargado de la determinación, liquidación y administración de los tributos.” (p.17).

Por otro lado podemos complementar dicha acepción adicionándole que el Derecho Fiscal también incluye los principios del Derecho Público que regulan la relación jurídico tributaria, es decir se deben de tomar en cuenta los principios de derecho que garantizan la legalidad de las partes que intervienen.

En síntesis se puede manifestar que el Derecho Fiscal está conformado por el conjunto de normas y principios que regulan la relación jurídico tributaria, misma que la podemos entender como el vínculo legal por virtud del cual los gobernados tienen la obligación de cumplir de manera proporcional de conformidad con sus ingresos para el sostenimiento del

Estado, bajo este tenor esta premisa se debe basar en el cumplimiento de los principios generales de derecho de legalidad tributaria y constitucionalidad.

## ***2.2. Principio de legalidad tributaria***

Para que un sujeto pueda ser obligado a cumplir con lo establecido por una norma de carácter fiscal, esta norma tiene que encontrarse regida por una ley. Esto se traduce a que el principio de legalidad tributaria se compone de dos partes: la primera el Estado actuando en su carácter de autoridad fiscal y el segundo los particulares. Esta composición doble obedece a que la autoridad fiscal no puede llevar a cabo ningún acto o función dentro del ámbito fiscal sin que se encuentre expresamente mencionadas dichas facultades y contribuciones dentro de una Ley, en donde además se establezcan sus potestades límites y competencias para la consecución de su fin. Por el otro lado encontramos que para los particulares solo se encuentran obligados con los deberes que expresamente manifieste la ley y se encuentren encuadrados en los supuestos que las mismas establezcan, de igual forma se señalan los derechos con los que cuentan en específico para poder hacerlos valer frente a la autoridad.

Lo que genera este principio es actuar como una limitante del ejercicio de las facultades y potestades de los que goza la autoridad derivado de la jerarquía que la relación jurídico tributaria le otorga, con esto se busca proporcionar y garantizar la protección de la esfera jurídica de los derechos de los particulares. Con esto se pretende evitar toda clase de abusos y discriminaciones por parte de la autoridad fiscal y señalar los lineamientos de su actuación recaudadora y de cobro, con el objeto de mantener un equilibrio en el cumplimiento de la ley. Por lo que hace al particular el principio de legalidad le permite

conocer de manera anticipada la situación real, concreta y la naturaleza y alcances de sus obligaciones de contribuir para con el Estado, cuando se coloque en los supuestos que se manifiestan dentro de las leyes fiscales. Aunado a lo anterior también se manifiestan los derechos a los cuales puede acudir para hacerlos valer ante la autoridad fiscal correspondiente, en caso de percibir un exceso de facultades o violaciones a su esfera por parte de la autoridad fiscal según lo indique la ley.

Carretero Pérez (1968) nos dice que “El origen de la exigencia de la legalidad financiera se encuentra en que la soberanía fiscal puede afectar los derechos fundamentales de los individuos, que solo pueden ser intervenidos por la administración Financiera si existe autorización legislativa habilitante”. (p. 30).

Derivado de lo anterior el lector se percata que el principio de legalidad tributaria actúa como una balanza que procura el equilibrio entre las partes de la relación jurídico tributaria que intervienen en la misma, toda vez que regula el cumplimiento de los objetivos de ambas partes, sujetando sus actuaciones tanto de la autoridad fiscal como de los contribuyentes logrando un trato equitativo. Este es una de las bases más importantes del Derecho Fiscal, toda vez que genera el sustento de una relación armoniosa que tiene como objeto la recaudación de manera legal y el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

### ***2.3. Principio de constitucionalidad***

El principio de constitucionalidad es una de los principios fundamentales toda vez que obedece a uno de los lineamientos del derecho mexicano que es la jerarquía de las leyes, todo emana de una norma suprema, que simboliza la base de las normas y regulaciones de nuestro sistema jurídico, en caso concreto la Constitución.

De acuerdo al maestro Villoro Toranzo dentro de un sistema nacional, el grado superior máximo corresponde a la Constitución, que podrá ser escrita o consuetudinaria Kelsen la llamaba 'norma fundamental' ya que sirve de fundamento a la validez de todas las demás normas del sistema nacional. El maestro Herrera Lasso la llama 'Ley Primaria' porque tiene primacía sobre las demás, que son 'Leyes Secundarias'. Cada norma de grado superior jerárquico tiene, respecto de las demás normas que le son inferiores, dos propiedades: regular su creación y la de establecer preceptos que deben ser respaldados por las normas inferiores so pena de validez. La regulación de la creación de normas inferiores la puede hacer la norma superior en forma expresa o forma tácita. Hay regulación expresa cuando la norma superior determina la constitución del órgano que deberá crear las normas inferiores y especifica los ámbitos de validez de las mismas. Así, por ejemplo, la Constitución Federal determina expresamente la estructura del Congreso de la Unión y especifica cuáles son sus facultades para crear normas inferiores. (págs. 301-302)

La Constitución como ley suprema de nuestro sistema jurídico establece ciertos principios fundamentales, lo que se traduce que toda norma secundaria deriva o tiene su origen en la constitución y no pueden bajo ningún motivo contradecirla o ir en contra de sus

postulados. La Constitución es el fundamento de toda ley secundaria y le otorga validez, con lo que cualquier presupuesto que sea contrario a lo dispuesto en la carta magna puede ser declarado inválido por un tribunal constitucional.

En consecuencia el Derecho Fiscal no es una excepción a esta regla, todas las normas de índole fiscal se tienen que constreñir a lo expresamente manifestado dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por consiguiente las normas de carácter fiscal deben de estar sujetas a sus principios y disposiciones, derivado de lo anterior las disposiciones de carácter fiscal tienen su fundamento constitucional en diversos artículos de la constitución, siendo estos los siguientes: Artículo 31 fracción IV, 73 fracciones VII y XXIX y 131 de la, que a la letra establecen lo siguiente:

**“Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

....

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

**VII.** Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

**XXIX.** Para establecer contribuciones:

**1o.** Sobre el comercio exterior;

**2o.** Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

**3o.** Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

**4o.** Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

**5o.** Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación; y
- f) Explotación forestal.
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

...

**Artículo 131.** Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117. El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime



urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

En esas circunstancias para que las leyes fiscales resulten válidas y pueden ser aplicadas deben de respetar y estar alineadas con las características específicas de los artículos antes citados de la constitución mismo que son la base y fundamento de las leyes secundarias en materia fiscal.

En síntesis se puede afirmar que el principio de constitucionalidad es un complemento del principio de legalidad ya que no solo es suficiente que el precepto legal establezca las facultades y competencias para el actuar de la autoridad fiscal y que por el otro lado manifieste los derechos y obligaciones del contribuyentes, estas leyes deben además encontrarse debidamente fundadas en los preceptos constitucionales correspondientes, lo que se traduce en una subordinación de la norma fiscal para con la norma constitucional con lo que se demuestra la clara postura de la jerarquía de leyes y su fundamento constitucional.

## **2.4. Fuentes del Derecho Fiscal**

En México, la fuente más importante del Derecho Fiscal es la ley, de conformidad con el principio de la jerarquía de leyes, procederemos analizar el origen de las normas que regulan el Derecho Fiscal en nuestro país. Partiendo de lo general a lo particular, tenemos que la Constitución Política de nuestro país establece el origen del cumplimiento de una serie de normas en materia de contribuciones, para lo cual se adicionan leyes de menor jerarquía y reglamentos que son especializados en diversas materias y van a regir de manera específica el fondo y la forma en que se deben de cumplir las obligaciones fiscales por parte de los particulares que se coloquen en los supuestos que se establecen dentro de estas leyes.

De conformidad con lo que establece la teoría del derecho, derivan de la constitución diversas fuentes formales del Derecho Fiscal y se clasifican de la siguiente manera:

- Constitución
- Ley
- Reglamentos Administrativos
- Decretos
- Jurisprudencia
- Tratados Internacionales
- Doctrina
- Constitución

La Constitución aparece como la fuente primigenia del Derecho Fiscal, de ésta se desprenden los lineamientos fundamentales y básicos a los que se tendrán que sujetar las leyes secundarias. Derivado del contenido de la constitución en la que se expresa la

estructura, organización, competencia, forma de gobierno, facultades, contribuciones y competencias del Estado, es la constitución que ocupa el nivel jerárquico mas importante en cuanto a la jerarquía de leyes.

En primer lugar podemos encontrar que en la carta magna ya en la parte dogmática de la misma, se desprende del contenido del artículo 31, fracción IV, se establece de manifiesto la obligación de contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa, ya sean de la Federación, Estados y Municipios, tal como a la letra lo establece de la siguiente manera:

**“Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Del análisis del artículo supra citado se desprende que dicho artículo hace alusión a los principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad y equidad. Es como a partir de estos principios se desarrolla toda la serie de infraestructura legal en materia fiscal que regulan las relaciones jurídico tributarias para lograr el fin último que es la recaudación y cumplimiento de obligaciones fiscales de manera correcta.

Lo anterior es reforzado por el artículo 73, fracción VII de la Carta Magna que señala como atribución del Congreso de la Unión la discusión y aprobación de las contribuciones

necesarias para cubrir el presupuesto. Estando los dos artículos constitucionales anteriores interrelacionados. Esto trae aparejado como consecuencia la creación de leyes.

## **2.5. Ley**

La propia constitución es la que establece el mecanismo y proceso de creación de una ley, esto se traduce en punto medular del principio de legalidad, toda vez que como ya fue comentado, es necesario que se establezcan los alcances, competencias, facultades, atribuciones, supuestos, el objeto, sujeto, base, tasa o tarifa, época de pago de una contribución dentro de un marco normativo que es la ley. La ley es una regla de Derecho emanada del Poder Legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, que crea situaciones generales y abstractas por tiempo indefinido y que solo puede ser modificada o suprimida por otra ley. De hecho, tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, la importancia de la ley como fuente del Derecho Fiscal es tal que se puede afirmar que es la única fuente formal, por así disponerlo la Constitución Política del país.

## **2.6. Reglamento Administrativo**

El papel primordial del reglamento administrativo es el complementar y subsanar algunas de las deficiencias o hacer las aclaraciones correspondientes que se omitieron en la ley. Por lo que juegan un papel muy importante dentro del derecho fiscal, toda vez que se convierten en un complemento necesario y medio de ejecución de la ley.

Se puede definir al reglamento administrativo como el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público cuyo único y exclusivo propósito es el de pormenorizar, y desarrollar de manera más clara y entendible los supuestos y enunciados contenidos en la ley de la

materia, con el objeto de llevar a cabo una correcta aplicación de la ley. El objeto del reglamento administrativo es la de facilitar la aplicación de la ley, generando de manera más accesible los principios y supuestos contenidos en la misma.

Aun cuando los reglamentos no siguen un proceso legislativo para su creación es el poder ejecutivo el encargo de llevar a cabo su creación y promulgación. Los reglamentos al ser un mero complemento de la ley y no tener la misma jerarquía tienen algunas limitantes que son importante tomar en consideración. Los reglamentos no pueden modificar, alterar o suprimir hechos o situaciones jurídicas previstas en la ley; no pueden crear o establecer situaciones jurídicas que no hayan sido previstas dentro de la ley.

## **2.7. La jurisprudencia**

La jurisprudencia es la fuente del derecho más práctica, toda vez que se genera de las resoluciones que se atienden en el día a día, por lo que podríamos definirla como lo hace Arrijo Vizcaíno (2004) “una interpretación habitual, constante y sistemática que llevan a cabo los tribunales con motivo de la resolución de casos sometidos a su jurisdicción y de observancia obligatoria para fallos posteriores, también para los tribunales que substancian instancias anteriores.” (pág. 60).

La jurisprudencia tiene su origen en sentencias que los órganos jurisdiccionales han emitido en una serie de casos análogos; esta por sí misma no modifica, deroga o crea a las leyes fiscales, únicamente determina lineamientos o criterios y, en algunos casos el contenido de la modificación, derogación o creación de esas leyes a través de los órganos

competentes para esta tarea. Se concluye que la jurisprudencia, en realidad no viene a ser fuente real, sino fuente formal de las leyes fiscales.

## **2.8 Doctrina**

De la misma forma la doctrina no constituye una fuente formal, sino real del Derecho Fiscal, tiene importancia en el desarrollo y precisión de los conceptos contenidos en la ley, desempeñando una labor constructiva en el Derecho Fiscal.

La doctrina se constituye por el conjunto de conceptos, definiciones, críticas y opiniones vertidas por catedráticos y especialistas en la materia sobre diversos temas dentro de los cuales se han desarrollado, libros, revistas, artículos etc.

La doctrina juega un papel muy importante toda vez que puede llegar a ser un mecanismo de influencia y persuasión que de manera indirecta influye dentro de la materia fiscal para la elaboración de leyes, criterios y normas.

## **2.9. Costumbre**

La costumbre es un uso implantado en una colectividad, y considerado por ésta como obligatorio. En nuestro país, la costumbre puede llegar a ser una fuente formal del Derecho, sin embargo prevalece el principio de legalidad en forma rígida, en materia de Derecho Fiscal se le considera como el procedimiento para la tramitación de los asuntos en la esfera administrativa, ya que por la falta de regulación detallada en esta área se originan practicas seguidas puntualmente por el personal de la Administración, cuya repetición y concepto de obligatorias pueden llegar a crear normas de procedimiento.

Para que la costumbre pueda llegar a ser una fuente formal del Derecho requiere del cumplimiento de dos objetivos:

- a) La repetición constante de un hecho
- b) La repetición constante de ese hecho, con la aceptación y práctica de una mayoría

## **2.10. Definición de contribuciones**

Las contribuciones son las aportaciones económicas impuestas por el Estado, independientemente del nombre que se les asigne, como impuestos, derechos o contribuciones especiales, y son identificadas con el nombre genérico de tributos en razón de la imposición unilateral por parte del Estado.

El concepto de contribución puede encontrar sinónimos en las palabras tributo, impuesto o incluso con ingreso tributario.

Para tener un mejor punto de vista en cuanto a los sinónimos que con suma reiteración referimos a las contribuciones analizaremos al vocablo utilizado con más frecuencia. La palabra impuesto tiene como origen la raíz latina, *impositus*, que expresa: tributo o carga. Se define al impuesto como aquella contribución que tiene como hecho generador una situación independiente que genera un particular, toda vez que lo que se paga está destinado a servicios públicos. Es por tanto una obligación de carácter coactivo y sin contraprestación, en la que se transmiten valores económicos, por lo regular en dinero, en favor del Estado y/o entidades autorizadas jurídicamente para recibirlos, por un sujeto pasivo, siempre fundamentado en una ley que establece las condiciones del tributo.

Podemos llegar a la conclusión que se puede definir a las contribuciones como el vínculo jurídico mediante el cual el sujeto activo siempre representado por el Estado, le exige a un sujeto pasivo en este caso el particular, el cumplimiento de una obligación representada en una prestación tributaria mediante un pago pecuniario, supuesto que existe plasmado en una ley. De esta acepción podemos realizar el siguiente análisis:

El vínculo jurídico como ya se ha comentado está basado en el principio de legalidad el cual tienen como objeto lograr el equilibrio entre las facultades y contribuciones del sujeto activo y el cumplimiento de obligaciones fiscales por parte del sujeto pasivo, lo que se traduce que todo tributo debe estar plasmado en una ley para poder tener validez y eficacia. Por otro lado el sujeto activo de la relación que siempre es el Estado, tiene por objeto el llevar a cabo la recaudación y recibir los pagos que realicen los sujetos pasivos, por lo tanto será el encargado de llevar a cabo la correcta recaudación y administración de los recursos que le sean entregados en pago para cumplir con las funciones administrativas que le son encargadas. Para concluir el sujeto pasivo de esta relación jurídico tributaria es aquel que tiene la obligación de llevar a cabo el cumplimiento de los supuestos establecidos dentro de la ley fiscal, mediante un dar, hacer o prestar, de aquí que los particulares que encuadren en cualquier de los supuestos previstos en un ley fiscal se les denomina contribuyentes. Toda vez que mediante el cumplimiento de sus obligaciones fiscales aportan para el sostenimiento de los gastos públicos. El propósito fundamental de este vínculo jurídico es el cumplimiento de las obligaciones fiscales mediante el pago. El objeto primordial del estado es de hacerse de los medios y recursos para sufragar los gastos públicos y con esto poder atender las necesidades y requerimientos de la colectividad.



Para poder entender el concepto de tributo con más claridad, es necesario recurrir al artículo 31, fracción IV constitucional, que establece la obligación de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Con base en lo anterior, es posible identificar a los tributos como las aportaciones económicas que de acuerdo con la ley exige el Estado de manera proporcional y equitativa a los particulares sujetos a su potestad y cuyo destino es cubrir el gasto público.

Por su parte también, una ley secundaria que rige la materia fiscal, es en este caso el Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 2 y 6, advierte lo que se entiende por contribuciones, mismo que a continuación se cita:

“**Artículo 2o.-** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 1o.

**Artículo 6o.-** Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran. Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad. Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo

disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su causación. Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas.

A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas, dentro del plazo que a continuación se indica:

I. Si la contribución se calcula por períodos establecidos en Ley y en los casos de retención o de recaudación de contribuciones, los contribuyentes, retenedores o las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudarlas, las enterarán a más tardar el día 17 del mes de calendario inmediato posterior al de terminación del período de la retención o de la recaudación, respectivamente.

II. En cualquier otro caso, dentro de los 5 días siguientes al momento de la causación.

III. (Se deroga).

En el caso de contribuciones que se deben pagar mediante retención, aún cuando quien deba efectuarla no retenga o no haga pago de la contraprestación relativa, el retenedor estará obligado a enterar una cantidad equivalente a la que debió haber retenido.

Cuando los retenedores deban hacer un pago en bienes, solamente harán la entrega del bien de que se trate si quien debe recibirlo provee los fondos necesarios para efectuar la retención en moneda nacional.

Quien haga pago de créditos fiscales deberá obtener de la oficina recaudadora, la forma oficial, el recibo oficial o la forma valorada, expedidos y controlados exclusivamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la

documentación que en las disposiciones respectivas se establezca en la que conste la impresión original de la máquina registradora. Tratándose de los pagos efectuados en las oficinas de las instituciones de crédito, se deberá obtener la impresión de la máquina registradora, el sello, la constancia o el acuse de recibo electrónico con sello digital.

Cuando las disposiciones fiscales establezcan opciones a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales o para determinar las contribuciones a su cargo, la elegida por el contribuyente no podrá variarla respecto al mismo ejercicio.”

Es de vital importancia el realizar un análisis de lo que establecen los artículos supra citados, toda vez que es la base para la determinación de las contribuciones y la forma en que estas deben de regirse dentro de una relación jurídica tributaria. En primer lugar tenemos que identificar a los sujetos que en esta intervienen, el sujeto activo representado por el estado específicamente por cualquier autoridad que tenga carácter de ente fiscal, por el otro lado el mismo Código establece que los sujetos pasivos serán las personas físicas o morales. El siguiente paso es verificar el origen de la contribución, para lo cual las leyes específicas de la materia deberán establecer el hecho o supuesto en el que se colocaran los sujetos pasivos para ser regulados por dicha ley, esto se conoce como el hecho imponible, mismo que podemos entender como nos dice Carretero (1968) “el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por ley, para configurar cada tributo y cuya realización supone el nacimiento de la relación jurídico tributaria por lo tanto, a la tipificación de los actos del sujeto para cada clase de tributo.” (pág. 441)

Derivado de la colocación del sujeto pasivo dentro del hecho imponible, se hace acreedor a la determinación de una cantidad líquida a pagar de conformidad con lo que establezca la ley al respecto. Esta determinación es una operación matemática mediante la cual se va a fijar un importe exacto mediante la aplicación de una tasa tributaria previamente establecida en ley. Una vez obtenido el resultado aritmético sobre la operación que menciona el hecho generador dentro de la ley, esta misma debe contener el plazo o fecha para la realización del pago correspondiente. El supuesto contenido en ley deberá establecer de manera clara y precisa el momento en el que tendrá que realizarse el pago correspondiente. Una vez realizado el pago dentro del plazo en tiempo y forma se ha llegado a la conclusión de la relación jurídico tributaria en cuanto al cumplimiento del pago de la contribución de que se trate.

### **2.11. Características de las contribuciones**

Para poder llevar a cabo un mejor estudio y análisis sobre el concepto de contribución procedimos a clasificarlas de la siguiente manera:

**a) Su naturaleza estrictamente personal:** Tal como lo establece nuestra carta magna es obligación de los mexicanos contribuir, de este precepto emana el compromiso para el pago de los impuestos que a cada uno de los mexicanos nos corresponde. De tal forma que el vínculo jurídico que ese precepto establece genera una obligación hacia los particulares en lo individual con lo que se genera un vínculo estrictamente de responsabilidad personal.

En base a lo anterior se encuentra una explicación del sometimiento de los particulares como sujeto pasivo, en dos interpretaciones: la primera habla de la generalidad de la ley basada en el artículo primero constitucional, mismo que hace mención a todo aquel

individuo y no hace ni siquiera distinción con los extranjeros. Por su parte la segunda se encuentra en las fracciones VII y XXX del artículo 73 constitucional, donde la fracción VII establece la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, y la fracción XXX incluye el supuesto en el Congreso tiene autorizado el establecimiento de contribuciones para el cumplimiento de los fines del Estado.

**b) Aportación pecuniaria.** De igual forma el artículo 31 constitucional en su fracción IV, establece que se tiene que contribuir para los gastos de la administración pública en cualquiera de sus tres niveles, la Federación, los Estados y los Municipios. Es indiscutible que se puede contribuir con el Estado de muy diversas maneras, sin embargo cuando se habla de aportación para los gastos, solo se refiere a la contribución en forma pecuniaria, sin embargo existe la excepción a la regla y se puede contribuir con el Estado en especie, este caso lo prevé el propio Código Fiscal de la Federación y establece los casos, parámetros y lineamientos específicos.

**c) Para el gasto público.** Las contribuciones tienen que estar destinadas a un fin específico y no al libre albedrío de los encargados de la administración pública. La obligación de los sujetos pasivos de la relación jurídico tributaria según la propia Constitución es contribuir para el gasto público, así de la Federación, Distrito Federal, estado o municipio en que residan. De lo anterior se puede concluir que el producto de las contribuciones sólo se puede destinar para el gasto público y no para otro fin, pues el destino que se da a los impuestos es elemento esencial de los tributos.

**d) Proporcional y equitativa.** Del primer elemento se puede deducir que el tributo se debe establecer en proporción a los ingresos de la persona sobre la que va a incidir. El concepto de equidad hace referencia al ideal de justicia que deben de atender los tributos, la aplicación de la ley en igualdad de condiciones. Para esto ya existen diversos criterios en el mismo sentido emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde se establece que el trato es equitativo en cuanto se aplica en forma general a todos los que se encuentren en la misma situación tributaria y es proporcional, puesto que se cobra según la capacidad económica de los contribuyentes.

Por otro lado, la misma Corte no ha logrado aclarar lo suficiente dichos conceptos de equidad y proporcionalidad. Toda vez que existen criterios que a contrario sensu señalan que una ley tributaria dejara de ser proporcional y equitativa cuando aparezca que el impuesto es exorbitante y ruinoso, pero no se establecen parámetros que indiquen con claridad cuando un impuesto puede ser exorbitante y ruinoso para un individuo.

A manera de resumen, se afirma que, habrá proporcionalidad y equidad cuando la carga del impuesto sea de acuerdo con la capacidad contributiva de los sujetos y se aplique a todos aquellos que se encuentren en el supuesto señalado por la legislación.

**e) Establecimiento solo a través de una ley.** Con base en el sistema jurídico mexicano es indispensable que exista una ley que rija cualquier materia, en caso de materia fiscal existen diversas leyes que regulan, el tipo de impuestos a pagar, su cálculo, el objeto, la base, tarifa o tasa y la época de pago, con esto cumplen con el principio de legalidad

tributaria, ya que no se podrá llevar a cabo el cumplimiento de obligaciones que no estén expresamente contenidas en una ley.

Remitiéndonos a la división de poderes el acto legislativo es propio del Congreso de la Unión, motivo por el cual el y solo el podrá emitir leyes en sentido formal y material; aunado a lo anterior y de manera particular, cuando se trata de lo relativo a las contribuciones, se requiere que la Cámara de Origen sea precisamente la Cámara de Diputados, la cual conforme a la teoría constitucional, es la representante de la población. Sobre las facultades legislativas, nuestra Carta Magna prevé dos excepciones al principio general: cuando se trate de situaciones de emergencia que pongan en grave peligro la seguridad del país, y cuando el ejecutivo sea autorizado por el Legislativo para dictar leyes a fin de regular la economía del país y el comercio exterior. Lo anterior encuentra su fundamento en los artículos 29, 49 y 131 de la Constitución Federal.

Éstos son los dos únicos casos en que las contribuciones pueden ser impuestas por el Ejecutivo, pero sin perder de vista que el principio general ordena que se establezcan mediante una ley material y formal.

## **2.12. Principios de las contribuciones**

Si bien, las contribuciones son importantes, ya que a través de la administración pública permiten llevar a cabo actividades tendientes a el desarrollo de una sociedad y la consecución del bien común a un Estado, pero a su vez deben cumplir con ciertas premisas que hagan que el cobro de impuestos tenga credibilidad y simplicidad.



Uno de los pilares fundamentales del Derecho Fiscal es el principio de constitucionalidad, misma que como ya se ha comentado es un cúmulo de características esenciales en las que se basa nuestro sistema jurídico, dichas características se vuelven guía de los preceptos legales en materia tributaria. Partiendo de la base constitucional de las leyes fiscales a partir de la fracción IV del artículo 31, se desprenden la existencia de ciertos principios que rigen las relaciones jurídico tributarias, de las cuales sin acatamiento pueden generar una violación de los derechos y garantías de los sujetos pasivos de esta relación, en este caso de los contribuyentes. En caso de percatarse de una trasgresión a estos principios estarán en posibilidad de reclamar la inconstitucionalidad del precepto legal en cuestión ante un tribunal de constitucionalidad y siguiendo el procedimiento indicado para ello.

De conformidad con diversas teorías sobre el estudio de las contribuciones se han establecido los siguientes principios que las contribuciones tienen que acatar para poder llegar a ser establecidas dentro de una ley y logra su objetivo final. Los principios a que tienen que constreñirse las contribuciones son los siguientes:

- a) Principio de Proporcionalidad y Equidad
- b) Principio de Certidumbre o Certeza
- c) Principio de Comodidad
- d) Principio de Economía
- e) Principio de Generalidad
- f) Principio de Obligatoriedad
- g) Principio de vinculación con el gasto publico
- h) Principio de Legalidad

### ***2.12.1. Principio de Proporcionalidad y Equidad***

Este principio implica que cada individuo deberá contribuir al sostenimiento del Estado en una proporción que sea lo más cercano a su capacidad económica y que además las contribuciones que aporte sean cualitativamente e igual en proporción con todas las fuentes de riqueza que se ubiquen en el mismo supuesto. El principio de proporcionalidad hace alusión a la correcta disposición entre las cuotas, tasas o tarifas previstas en las leyes tributarias en relación con la capacidad económica de los sujetos pasivos. Lo que quiere decir que los sujetos pasivos en lo individual tienen la obligación de contribuir para los gastos del Estado en función de sus respectivas capacidades económicas, aportando una parte justa y adecuada en relación con el monto de sus ingresos o utilidades.

Por su parte el principio de equidad tiene como común denominador la igualdad, lo que quiere decir que dentro de las leyes en materia fiscal se debe establecer un trato igualitario entre los particulares que se coloquen en los supuestos que marcan las leyes fiscales que sean idénticas en circunstancias, se busca un trato de igualdad. La norma jurídica no debe de establecer algún tipo de distinción o privilegios salvo en el caso de tasas progresivas que van en relación con el principio de proporcionalidad.

### ***2.12.2. Principio de Certidumbre o Certeza***

Este principio hace alusión al monto cierto y determinado que cada individuo debe de pagar, implica además la fecha de pago, la forma de pago, la cantidad. Se le debe de otorgar al contribuyente de la manera más clara los detalles para el cumplimiento de sus obligaciones y de igual forma establecer los límites y alcances de la potestad de la autoridad para evitar abusos, se deben de señalar los elementos constitutivos del tributo.

### **2.12.3. Principio de comodidad**

Este principio va de la mano y complementa otros principios, este atiende los plazos y fechas en que se deben de pagar las contribuciones, éstas deben de establecerse de tal manera que no impliquen un acto que no resulte práctico y que sea por demás gravoso para el contribuyente. Este principio establece que se deben de tomar en cuenta las facilidades a otorgarle al contribuyente para hacer del cumplimiento de las obligaciones fiscales un acto menos áspero y complicado, para no generar un impacto de incumplimiento por la dificultad del mismo. Esto trae aparejado que se deben de considerar los procedimientos de cálculo y papeles de trabajo, para que sean de fácil elaboración, sencillos y comprensibles de manera que puedan ser requisitados sin incurrir en errores para facilitarle a cualquier ciudadano promedio el correcto cumplimiento y en tiempo y forma de las obligaciones fiscales.

### **2.12.4 Principio de Economía**

Este principio se atañe principalmente no solo a cumplir con el objeto recaudatorio por parte del Estado, sino a la eficiencia del manejo de los recursos. La recaudación tiene un costo para el Estado, que según Emilio Margain Manatou debe ser por lo menos del 2% sobre el monto recaudado, de tal forma que le permita ser costeable para el Estado la actividad recaudadora.

Derivado de la práctica común dentro del aspecto fiscal se encuentran también ciertas premisas que sirven de apoyo a los principios en los que se basan y rigen las contribuciones, la mayor parte de estas premisas surgen de las actividades cotidianas del ámbito fiscal y de costumbres.

Las multas en los casos de incumplimiento de las obligaciones fiscales, son impuestas como sanción con un objeto de enseñanza y ejemplificación sobre los demás individuos para no caer en incumplimiento. Estas multas no deben de ser excesivas ni tampoco que vayan en detrimento de la capacidad del contribuyente.

Las contribuciones no deben ser exorbitantes, ruinosas o confiscatorias. Es importante decir que las contribuciones no son extorsiones a la sociedad, no deben de ser abusivas. Basados en el contrato social, el individuo cede parte de su libertad a un soberano para poder vivir en orden, le va a ser garantizada su seguridad y administrara correctamente sus recursos; respecto a esto los individuos que habitan un país, pagan sus contribuciones al Estado para recibir servicios públicos y con ello lograr el fin último que persigue toda sociedad: el bien común.

La autoridad fiscal, está obligada a dar asistencia eficaz, completa y gratuita a los contribuyentes, para facilitar el pago de las contribuciones y animar al mismo a seguir cumpliendo con su obligación.

El destino de las contribuciones debe de ser la justicia, la seguridad jurídica y el bien común. Respecto a este punto, en el artículo 26 constitucional se hace referencia al Plan Nacional de Desarrollo que el ejecutivo federal realiza con el afán de detallar sus líneas de acción durante su administración y que a consideración de este lograran el bien común.

En materia de contribuciones, hay que tener en cuenta la justicia fiscal social, es decir, el apoyo de grupos vulnerables, como lo son los que están en pobreza extrema, los

jubilados, las madres solteras, mujeres en situación difícil o de abandono, población discapacitada, etcétera.

#### **2.12.5. Principio de Generalidad**

La generalidad es un principio que se le otorga a la ley cuando se dirige de manera que cualquier individuo sin excepción por sus características particulares se ubique en algún supuesto contenido en la ley lo tendrá que acatar. Una ley es general cuando se aplica sin excepción a todas las personas que se ubiquen dentro del mismo supuesto legal. Para el caso de las actividades tributarias todos los sujetos pasivos que se coloquen en cualquiera de los supuestos que las leyes fiscales mencionan serán objeto del cumplimiento de las obligaciones correspondientes. Esto no significa que todos los individuos deban de pagar impuestos, sino que los que tengan una capacidad económica y sean objeto de las leyes tributarias tendrán que hacerlo.

#### **2.12.6. Principio de Obligatoriedad**

Este principio viene a reafirmar lo establecido dentro de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, ya que es obligación de todos los mexicanos contribuir para el gasto público, es como de aquí parte una obligación ciudadana de carácter público en la que aunado con otros principios quien se coloque en un supuesto de las leyes tributarias tiene la obligación de contribuir. En base a lo anterior se trae aparejada una consecuencia en base al incumplimiento de dicha obligación de carácter público. Así como la Constitución establece el principio de obligatoriedad como un deber ciudadano de igual forma le otorga facultades al estado para velar por el correcto cumplimiento de las mismas en tiempo y

forma, así como también los mecanismos de coacción para requerir el cobro tardío con sus respectivas sanciones por incumplimiento.

#### ***2.12.7. Principio de vinculación con el gasto publico***

De igual forma se desprende de la fracción IV del artículo 31 constitucional que las contribuciones serán destinadas para el gasto público de la Federación, Estados y Municipios, ésta es la justificación del Estado para llevar a cabo el cobro de contribuciones a los particulares, esta justificación está basada en destinar los impuesto recaudados para costear los gastos de la administración pública así como los servicios que el Estado provee a los particulares. En consecuencia tales servicios y beneficios deberán ser de igual forma recíprocos en proporción con las aportaciones que los individuos realicen al Estado en su carácter de impuestos. Aunado a lo anterior los sujetos pasivos, al ser estos los proveedores de los recursos para la subsistencia de la administración pública, tienen el derecho a conocer el destino de dichas contribuciones y su aplicación concreta.

#### ***2.12.8. Principio de Legalidad***

Este principio destaca como lo hemos venido mencionando, que todo lo que conlleve al establecimiento de tributos u obligaciones de índole fiscal debe de llevarse a cabo dentro de un marco legal en donde no solo se establezca, sino que además la regule. Esto se traduce a una serie de derecho y obligaciones para ambos sujetos de la relación jurídico tributaria en la que se limita la actuación del sujeto activo a únicamente realizar la función bajo las facultades que se le consignan en el precepto legal de que se trate, sin caer en los excesos y abusos. Por su parte el sujeto pasivo tendrá que cumplir cabalmente con la obligación de

manera tácita tal cual se exprese en la ley, so pena de ser acreedor de las penas que ahí se mencionen por incumplimiento.

### **2.13 Clasificación de las contribuciones**

Al realizar un análisis de los ingresos que percibe la Federación por concepto de contribuciones, se asienta que de ellos, los ingresos tributarios solamente son los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, así como los accesorios que tengan su origen en situaciones tributarias, tal como se establece dentro del Código Fiscal de la Federación.

#### **2.13.1 *Impuestos***

Esta es la figura tributaria por excelencia, que representan el monto de ingresos tributarios más importantes que reciben la Federación, entidades federativas y municipios.

Dice el artículo segundo del Código Fiscal de la Federación en su fracción primera: “Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho establecida por la misma...” Está claro sin lugar a dudas, que los impuestos son los tributos más representativos, ya que se tratan como gravámenes a cargo de los particulares, de tal manera que la mayoría de las relaciones entre el fisco y los contribuyentes se vinculan con la determinación, liquidación, pago y posible impugnación de los citados impuestos.

### **2.13.2 Aportaciones de seguridad social**

Aparecen más figuras señaladas en la Ley de Ingresos de la Federación, las cuales se catalogan también como tributos o contribuciones. Se hará referencia a las aportaciones para el INFONAVIT y las cuotas para el seguro social, mejor conocidas en el ámbito fiscal como aportaciones de seguridad social.

Por lo que hace al IMSS, se refieren a diversas cuotas: Cuotas Obrero Patronales, tienen como fin cubrir los gastos necesarios para el otorgamiento de beneficios de seguridad social, como asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, seguro de maternidad, indemnización, jubilación, derecho a vivienda, créditos hipotecarios, centros vacacionales y apoyos para capacitación, entre otros.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo segundo nos las define de la siguiente forma: Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

### **2.13.3. Contribuciones de mejoras**

Se establecen por imposición del Estado como forma de contraprestación de un beneficio obtenido por el sujeto pasivo, inherente a una actividad específica del Estado, se genera por la realización de obras públicas o por el establecimiento de servicios cuyo producto debe ser destinado a cubrir el gasto originado por la obra o servicio.



Las contribuciones de mejoras son una aportación que hacen los particulares para costear una obra pública o un servicio que brinda ventajas económicas de bienestar social al individuo, se pueden ejemplificar en carreteras, mercados, escuelas, etc. Estas contribuciones incrementan el valor comercial de bienes inmuebles ubicados en la zona de influencia o de donde se realizó la obra, beneficiando al contribuyente directa e indirectamente.

El Código Fiscal de la Federación las define en la fracción III de su artículo 2º como: “Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas”.

#### **2.13.4 Derechos**

A los derechos también se les conoce con el nombre de tasas o tarifas en la doctrina, los cuales han dado lugar a gran número de controversias con respecto a su naturaleza tributaria, en un principio existió una corriente que no los consideró tributos en razón de que para el nacimiento de una obligación se necesitaba la participación de la voluntad del sujeto que solicita el servicio. No obstante lo anterior, en la actualidad, se les considera en el rubro de contribuciones, ya que su establecimiento se impone por disposición unilateral del Estado, y la voluntad del particular, radica solo en el deseo de obtener el servicio, no la obligación, que por tratarse de un tributo, se genera por disposición de la ley, no por expresar su voluntad el particular.

La definición que nos ofrece el Código Fiscal de la Federación es la siguiente: “Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los

bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado”.

#### ***2.13.5 Accesorios de las contribuciones***

Tratándose de ingresos derivados de los tributarios no clasificables como impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos o contribuciones especiales, existen los recargos, las multas o los gastos de ejecución, conforme al Código Fiscal Federal, se considera que participan de la naturaleza de los ingresos tributarios, por ser accesorios de ellos.

#### **2.14. Atribuciones de los poderes públicos en materia de contribuciones**

El H. Congreso de la Unión es el máximo órgano legislativo que emite la legislación en materia fiscal. La Constitución en su artículo 73, en la fracción VII, otorga potestad tributaria al Congreso para imponer las contribuciones que sean necesarias a fin de lograr la consecución del bien común, desarrollo social igualitario, una justa distribución de la riqueza y organiza al gobierno dentro de la administración pública.

En sentido estricto, las iniciativas de ley en relación con las contribuciones, se tienen que discutir primero en la Cámara de Diputados.

Es muy amplio el cumulo de atribuciones del Congreso para imponer contribuciones, no obstante, las facultades exclusivas de la Federación son las relativas a contribuciones especiales y a comercio exterior.

Se establece dentro del inciso h) del artículo 72 de la Constitución que la formulación de los proyectos de leyes o decretos que versen sobre contribuciones o impuestos deben discutirse primero en la Cámara de Diputados. Lo anterior, es en virtud de que la Cámara de Diputados dentro del sistema bicameral adoptado por la Carta Magna, representa los intereses populares, a diferencia con la Cámara de Senadores que más bien vela por los intereses de los estados.

Entre las facultades del ejecutivo federal en materia de contribuciones hay dos casos de excepción:

- a) En el párrafo decimotercero del artículo 16 que en tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establece la ley marcial respectiva. Esta disposición jurídica autoriza la creación de tributos especiales, en tiempos de guerra, y limitado a los términos que establece la ley marcial. Lo anterior está justificado a los tiempos de crisis que provocaría un conflicto bélico, lo cual implicaría una suspensión previa de las garantías constitucionales, en los términos que marca el artículo 29 constitucional.
- b) El artículo 131 de la Carta Magna que el ejecutivo federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras,

así como para restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos.

### **2.15 Justicia fiscal y garantías en la materia**

Ya se mencionaba anteriormente que el fin de la justicia fiscal es lograr un ambiente de desarrollo y convivencia social, de paz, de seguridad jurídica, orden y progreso, es decir, el bien común que es el anhelo de toda sociedad.

No obstante lo anterior, es erróneo pensar, que el gobierno por si solo puede terminar con la miseria y desigualdad social que impera en nuestro país, con simples líneas de acción y mejores leyes, es una labor en conjunto, la población debe poner su parte para contrarrestar los males sociales y las situaciones de desigualdad que afectan a nuestro país y por su parte el Estado realizar mediante acciones no solo jurídicas sino sociales el apoyo y brindar oportunidades a los particulares que lo requieran.

Los impuestos están destinados a cubrir tres funciones: la financiera que es la consistente en cubrir el gasto público; la económica, que es la que orienta a las empresas en su acción, en función de los objetivos estatales y la política que es la redistribución de la riqueza impactando más a los ingresos altos con tarifas progresivas y otorgando tratos preferenciales a los que más lo necesitan.

Aterrizando en materia de impartición de justicia en materia fiscal, tenemos diversas garantías que deben de considerarse en este tema, a continuación se desarrollan algunas de ellas:

**I. Garantía de juicio previo.** Una de las libertades que tiene el ser humano es el derecho a defenderse. El artículo 14 constitucional es muy claro al decir que *“nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho.”*

**II. Garantía de jurisdicción y de sometimiento al tribunal previamente establecido.** Ya se hizo mención al artículo 14 constitucional, que hace referencia a tribunales previamente establecidos. Aquí se contempla la garantía de jurisdicción ante esos tribunales, garantía específica de seguridad jurídica que concurre a la integración de la audiencia, que abarca no solo a los órganos del Poder Judicial, sino también a las autoridades administrativas con facultad de resolver las controversias que se presenten.

Lo anterior se debe relacionar con el artículo 13 constitucional, en el sentido de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, por lo que no se debe de hacer una distinción y se debe brindar el mismo trato a todos los particulares.

También es importante aclarar, que las garantías que otorga el artículo 14 constitucional se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento, ya sea administrativo, civil, penal, siendo errónea la apreciación de que esta garantía sea otorgada a los sujetos del último.

**III. Garantía de formalidades esenciales del procedimiento.** Esta garantía también tiene referencia con el artículo 14 constitucional que nos indica, que previo al acto de privación de cualquier posesión o incluso la libertad, deben cumplirse las formalidades del procedimiento, ya sea fiscal o administrativo.

**IV. Garantía de la ley expedida con anterioridad al hecho.** Esta garantía también la encontramos en el artículo 14 constitucional, que se refiere a que cualquier acto que ejerza la hacienda pública, federal o local, como los de comprobación, determinación, liquidación, cobro o ejecución de un crédito fiscal, se deben de fundamentar siempre en leyes fiscales existentes y aplicables con anterioridad al hecho o situación jurídica que provocó el nacimiento de la obligación fiscal.

### 3. CONCEPTO DE COBRO ‘DEMANDA FACTURABLE’

#### 3.1. Comisión Federal de Electricidad. Generalidades.

La Comisión Federal de Electricidad (C.F.E.) es un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica en los términos del artículo 27 Constitucional y de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. El fundamento constitucional que le permite a la C.F.E., prestar un servicio público para proveer el suministro de energía eléctrica, lo encontramos en el siguiente artículo:

“**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y

suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean.

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.”

La ley secundaria que regula dicho suministro es la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se publicó en el Diario Oficial de la Federación el lunes 22 de Diciembre de 1975, entrando en vigor al día siguiente. Esta ley dentro de su contenido manifiesta quien es el titular de la concesión para el suministro de energía eléctrica, cuáles son sus facultades y atribuciones y propio objeto de la Comisión Federal de Electricidad, tal como a la letra lo manifiesta:

“**ARTICULO 1o.-** Corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del Artículo 27 Constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará, a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.



**ARTICULO 4o.-** Para los efectos de esta Ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende:

I.- La planeación del sistema eléctrico nacional;

II.- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y;

III.- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

**ARTICULO 7o.-** La prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, la cual asumirá la responsabilidad de realizar todas las actividades a que se refiere el artículo 4o.

**ARTICULO 8o.-** La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

**ARTICULO 9o.-** La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto:

I.- Prestar el servicio público de energía eléctrica en los términos del artículo 4o. y conforme a lo dispuesto en el artículo 5o.;

II.- Proponer a la Secretaría de Energía los programas a que se refiere el artículo 6o.;

III.- Exportar energía eléctrica y, en forma exclusiva, importarla para la prestación del servicio público.

IV.- Formular y proponer al Ejecutivo Federal los programas de operación, inversión y financiamiento que a corto, mediano o largo plazo, requiera la prestación del servicio público de energía eléctrica;

V.- Promover la investigación científica y tecnológica nacional en materia de electricidad;

VI.- Promover el desarrollo y la fabricación nacional de equipos y materiales utilizables en el servicio público de energía eléctrica;

VII.- Celebrar convenios o contratos con los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios o con entidades públicas y privadas o personas físicas, para la realización de actos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica;

VIII.- Efectuar las operaciones, realizar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto; y

IX.- Los demás que fijen esta ley y sus reglamentos.”

La prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad. El servicio que ofrece la Comisión Federal de Electricidad, comprende la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, así como la generación, conducción, transformación, distribución y comercialización de energía eléctrica para el servicio público, con base en lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás ordenamientos aplicables. Asimismo le corresponde la

realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

El propio artículo 27 constitucional en su sexto párrafo, señala que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechara los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. Por consiguiente, todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son de orden público.

Dentro de su organigrama se indica que la Comisión Federal de Electricidad estará regida por una Junta de Gobierno, integrada por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Energía, Minas e Industria Paraestatal, quien la presidirá. También formarán parte de la Junta de Gobierno, el Director General de Petróleos Mexicanos y tres representantes del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo que rija las relaciones laborales en la Comisión Federal de Electricidad.

**“ARTICULO 25.-** La Comisión Federal de Electricidad deberá suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas para hacerlo, sin establecer preferencia alguna dentro de cada clasificación tarifaria. El reglamento fijará los requisitos que debe cumplir el solicitante del servicio, y señalará los plazos para celebrar el contrato y efectuar la conexión de los servicios por parte de la Comisión.”

Al respecto de igual forma el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, manifiesta lo siguiente:

**“ARTICULO 20.-** El suministrador dará el suministro a todo el que lo solicite, previo cumplimiento de las disposiciones aplicables, sin preferencia alguna dentro de cada clasificación tarifaria, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas que lo impidan. El suministro deberá proporcionarse en la tarifa que resulte aplicable, con base en la información que proporcione el solicitante, al cual, en su caso, se le brindará la orientación necesaria por el suministrador.

El solicitante del servicio podrá elegir entre las diversas opciones de facturación que preste el suministrador.

**ARTÍCULO 50.-** Las tarifas deberán especificar los siguientes conceptos:

- I.** Tipos de suministro a los cuales son aplicables;
- II.** Tensión de suministro, alta, media o baja;
- III.** Horario de aplicación de la tarifa, cuando no sea de veinticuatro horas;
- IV.** Cargos por demanda o por consumo, así como el cargo mínimo mensual;
- V.** Cargos por demanda contratada inicial;
- VI.** Cuantía del depósito de garantía;
- VII.** Lugares en donde regirá la tarifa. De no precisarse los lugares se entenderá que rige en todo el ámbito nacional;
- VIII.** Fecha del inicio de su vigencia, y
- IX.** Otras disposiciones relativas a la aplicación de la tarifa.

Las tarifas y sus disposiciones complementarias, en su caso, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y cuando menos en dos periódicos diarios de circulación nacional, requisitos sin los cuales no podrán aplicarse.

El suministrador imprimirá folletos con las tarifas aprobadas y entregará un ejemplar a quien lo solicite para que pueda conocer la tarifa que corresponda al suministro respectivo, así como sus características y cuotas. Asimismo, el suministrador proporcionará información y asesoramiento a los interesados sobre las características de los suministros que soliciten y las tarifas aplicables a los mismos.”

Luego entonces de conformidad con los artículos arriba mencionados la Comisión Federal de Electricidad está facultada para realizar los cobros mencionados, de manera periódica es decir por periodos de consumo en específico de 30 días, a través de un aviso-recibo, que emitirá dicha comisión por cada uno de los usuarios que tengan contratada el suministro de energía eléctrica.

Es importante destacar que en términos del artículo 53 inciso III del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad, le corresponde a las Gerencias Divisionales de Distribución, realizar todas las acciones necesarias relacionadas con el suministro y venta de energía eléctrica, de conformidad con los capítulos V de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y V de su Reglamento, sin perjuicio de la participación de las demás unidades administrativas que tengan funciones inherentes a dichas actividades, entre ellas, precisamente los Superintendentes de Zona y los Agentes Comerciales.

Así las cosas, en el Capítulo V de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, relativo al Suministro de Energía Eléctrica, en su artículo 30 se encuentra regulado lo inherente a la venta de energía eléctrica, lo cual se encuentra plasmado en las resoluciones administrativas que se combaten en esta instancia.

Por su parte, en el Capítulo V del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, concerniente al Suministro y Venta de Energía Eléctrica, en su artículo 43 dispone lo siguiente:

**“El suministrador es el único facultado para vender energía eléctrica destinada al servicio público, previa celebración del contrato de suministro correspondiente y de acuerdo con las tarifas aprobadas; las disposiciones correspondientes a la facturación, aparatos de medición, contenido del aviso-recibo, períodos de consumo y demás conceptos relacionados con la venta de energía eléctrica, serán publicados en el manual correspondiente que para tal efecto elaborará el suministrador y aprobará la Secretaría. Dicho manual se publicará en el Diario Oficial de la Federación.”**

Efectivamente, la Comisión Federal de Electricidad, tiene el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, tal y como lo prevén los artículos 8 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, así como el artículo 1º del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad, ambos preceptos legales disponen lo siguiente:

**“ARTÍCULO 80.-La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.”**

**“Artículo 10. La Comisión Federal de Electricidad es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, así como la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica para la prestación del servicio público y la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que se requieran para el cumplimiento de su objeto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás ordenamientos aplicables.**

**La Comisión Federal de Electricidad desarrollará sus actividades con apego a las políticas y prioridades que establezca su Junta de Gobierno en el ámbito de sus facultades.”**

Indudablemente que los cobros que realiza la Comisión Federal de Electricidad a través del aviso-recibo por el concepto denominado demanda facturable, tiene el carácter de contribución en términos del 73 fracción XXIX de la Constitución Federal, en relación con el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación en relación con el artículo 4 del mismo ordenamiento legal.

Los preceptos legales antes aludidos regulan lo siguiente:

“**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior;
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5o. Especiales sobre:
  - a) **Energía eléctrica;**”

De igual forma el Código Fiscal de la Federación nos da una clara distinción respecto del concepto de contribuciones dentro de los artículos que a continuación se citan:

“**Artículo 60.-** Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran. Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.

...

**Artículo 4.-** Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o



empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena. . .”

Del análisis de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional podemos advertir que los cobros que realice la Comisión Federal de Electricidad, por sus características y al ser un ente público descentralizado, al estar otorgando un servicio público de uso exclusivo de la nación por ser materia de energía eléctrica y al tener la concesión para su producción y distribución, estos cobros se clasifican como contribuciones especiales. Estas contribuciones se establecen con el propósito de que las paguen solamente los individuos que realicen en este caso específico un consumo de energía eléctrica.

Por su parte el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación, establece que las contribuciones tienen su origen a partir de situaciones y presupuestos establecidos en las leyes, situaciones que serán reguladas por las normas especializadas y de procedimiento que se expidan con posterioridad. Esto atendiendo al principio de generalidad de la ley, en el caso concreto atendiendo al tema de suministro de energía eléctrica, este será regido y regulado por las leyes especializadas en la materia así como los reglamentos correspondientes.

Dentro del artículo 4 del mismo ordenamiento legal, podemos ver con claridad que hace referencia a un crédito fiscal, en caso de que se quiera ver al suministro de energía eléctrica como la distribución de un servicio concesionado, el cobro por el suministro podrá equipararse a la omisión del pago de una contribución o incumplimiento de una obligación

fiscal como lo que se generaría un crédito fiscal para lo cual la Comisión Federal de Electricidad tendrá la capacidad coactiva para exigir el pago de dicho suministro.

Se estiman aplicables a lo anterior, las tesis de jurisprudencia que son del tenor siguiente:

**“Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

**Tesis: VI-TASR-XII-II-29,**

**Sexta Época,**

**Año II, No. 23,**

**Noviembre 2009,**

**Página 269.”**

**“AVISO–RECIBO DE CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, EMITIDO POR LA EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL DENOMINADA, COMPAÑÍA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, S.A., EL DOCUMENTO QUE LO CONTIENE CONSTITUYE LA DETERMINACIÓN DE UN CRÉDITO FISCAL CUYA NATURALEZA JURÍDICA DEVIENE DE LOS APROVECHAMIENTOS, POR TANTO, PARA OBTENER LA MEDIDA CAUTELAR RELATIVA A LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN, DEBE GARANTIZARSE EL INTERÉS FISCAL POR CUALQUIERA DE LOS MEDIOS PERMITIDOS POR EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Las resoluciones que emite la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., por suministro de energía eléctrica que celebra con los particulares, es**

un aprovechamiento, de conformidad con los artículos 3 y 4, del Código Fiscal de la Federación, los cuales disponen en su parte conducente: “Artículo 3. Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. (...)”. “Artículo 4. Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena. (...)”, por tratarse de un ingreso que percibe el Estado por funciones de derecho público y por tanto, es un crédito fiscal; por lo que en términos del artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, debe garantizarse el interés fiscal del accionante, para estar en posibilidad de conceder la medida cautelar definitiva.”

“Incidente de Medidas Cautelares Núm. 958/09-11-02-6.- Resuelto por la Segunda Sala Regional Hidalgo-México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 9 de marzo de 2009, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Mario Alfonso Jaime Ruiz Hernández.- Secretario: Lic. Tulio Antonio Salanueva Brito.”

**“Séptima Época,**

**Registro: 232409,**

**Instancia: Pleno,**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación,**

**Volumen: 169-174 Primera Parte,**

**Materia(s): Constitucional, Administrativa,**

**Página: 23.”**

**“DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.- La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo o sus dependencias a personas**

determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

“Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.”

“Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

**Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."**

**Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."**

Aunque el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación clasifique a los cobros que realiza la Comisión Federal de Electricidad como derechos, con fundamento en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, se les otorga el mismo trato toda vez que derivan de la clasificación de contribuciones, tal como a la letra lo establece:

**“Artículo 2o.-** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 1o.”

Por su parte el fundamento que le permite realizar los cobros a la comisión Federal de Electricidad, por la prestación de un servicio público concesionado, que es el suministro de energía eléctrica, los encontramos en los diversos artículos que ya se mencionaron líneas arriba que están incluidos en el Reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica.

De conformidad con los principio de legalidad y certeza jurídica, la Comisión Federal de Electricidad única y exclusivamente está facultada para realizar el cobro de los siguientes conceptos que se incluyen dentro de la tarifa a que hace mención el artículo 50 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica siendo éstos los siguientes:

- Tipos de suministro a los cuales son aplicables;
- Tensión de suministro, alta, media o baja;
- Horario de aplicación de la tarifa, cuando no sea de veinticuatro horas;
- Cargos por demanda o por consumo, así como el cargo mínimo mensual;
- Cargos por demanda contratada inicial;
- Cuantía del depósito de garantía;

De igual forma nos podemos percatar que en ningún inciso hace mención del concepto denominado ‘demanda facturable’, con lo que claramente se transgreden en contra de los particulares que se ubiquen en el supuesto que menciona el reglamento de consumir energía eléctrica y se les cobra dentro del aviso-recibo el objeto de demanda facturable.



Es más que evidente que el concepto de demanda facturable carece de una debida motivación y fundamentación para su cobro, es un supuesto que no existe dentro de una ley o reglamento con lo se coloca el sujeto activo en una situación de ilegalidad por la realización del cobro de este concepto.

Tal como se menciona dentro de la ley de la materia el sujeto pasivo y quien pague el monto cobrado por la comisión Federal de Electricidad podrá acudir ante un tribunal de Constitucionalidad para exigir la declaratoria de inconstitucionalidad del concepto demanda facturable al carecer de la debida fundamentación y motivación de su existencia y causando violación a los principios de legalidad y certeza de los sujetos pasivos.

El procedimiento con que cuentan los particulares para obtener la declaratoria de inconstitucionalidad es el Juicio de Amparo, toda vez que el único órgano facultado para resolver las incidencias constituciones es el poder judicial de la Federación a través de los Juzgados de Distrito en primera instancia y los Tribunales Colegiados de Circuito en segunda instancia en materia Federal.

### 3.2. Demanda facturable

El reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se publicó en el Diario Oficial de la Federación el lunes 31 de Mayo de 1993 y entró en vigor al día siguiente. El reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en su artículo 49 indica que en la estructura de las tarifas se podrá permitir que se distribuyan los costos entre los distintos usuarios, según se considere conveniente, a través de cargos fijos, cargos por demanda y cargos por energía consumida, entre otros. Aunado a lo anterior, las tarifas deben especificar: tipo de suministro, tensión de suministro, horario de aplicación de la tarifa (cuando no sea de veinticuatro horas), cargos por demanda o por consumo, cargo mínimo mensual, cargos por demanda contratada inicial, cuantía del depósito de garantía, lugares en donde regirá la tarifa, fecha del inicio de su vigencia, y otras disposiciones.

Es en un acuerdo sobre tarifas ordinarias para servicio general en media tensión, con demanda menor a 100 kW, con cargos fijos publicado en el año 2009, es el único documento donde hace mención a la demanda facturable, poniendo una fórmula que nos la define de la siguiente forma:

$$DF = DP + FRI \times \max(DI - DP, 0) + FRB \times \max(DB - DPI, 0)$$

Donde:

DP es la Demanda Máxima Medida en el Periodo de Punta

DI es la Demanda Máxima Medida en el Periodo Intermedio

DB es la Demanda Máxima Medida en el Periodo de Base

DPI es la Demanda Máxima Medida en los Periodos de Punta e Intermedio FRI y FRB son factores de reducción que tendrán los siguientes valores dependiendo de la región tarifaria. En la fórmula que define la Demanda Facturable, el símbolo "max" significa máximo, es decir, que cuando la diferencia de demandas entre paréntesis sea negativa, ésta tomará el valor cero”.

### **3.3. Conceptos que transgreden principios constitucionales derivados del cobro del concepto demanda facturable.**

Es claro que existe una evidente violación a los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de la Comisión Federal de Electricidad, al momento que emite el ‘aviso-recibo’, sin ningún fundamento y motivo legal, que sustente la existencia jurídica del concepto ‘demanda facturable’.

Efectivamente los preceptos legales antes establecidos son del tenor siguiente:

**“Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.**

**Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.**

**En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no**

**esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.**

**En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”**

**“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.**

...

**En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.**

...

**La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han**

**acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.”**

**“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:**

...

**Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”**

De los preceptos legales antes transcritos, se entiende que nadie puede ser molestado en sus propiedades, posesiones o derechos sin que previamente haya mediado un mandamiento de autoridad competente, que funde y motive la causa legal de un procedimiento, mismo que se debe de notificar debidamente al gobernado, para que así se respete su garantía de audiencia y de certidumbre o certeza jurídica; desprendiéndose del último de los citados que estas formalidades deben de encontrarse respetadas en materia tributaria, en razón de que toda contribución, entendiéndola a esta como un crédito fiscal que provenga de un derecho, aprovechamiento o contribución, debe de encontrarse contemplado dentro de un ordenamiento que haya seguido un proceso legislativo que respete los principios de proporcionalidad y equidad.

Ahora bien, en el caso del cobro de concepto ‘demanda facturable’, no se ven respetadas estas garantías individuales, toda vez que la Comisión Federal de Electricidad no da a conocer los motivos y fundamentos legales que sustenten su existencia.

En relación con lo anterior, cabe señalar que según Chávez Castillo (2005) se entiende por fundamentación la “obligación que tiene cualquier autoridad del Estado de citar con precisión, en un acto que emite, el precepto o preceptos legales, sustantivos o adjetivos aplicables en que se apoye la determinación que haya tomado,” (pág. 54) por otra parte Chávez Castillo (2005) conceptualiza a la motivación como “el señalamiento de las circunstancias especiales, los razonamientos lógico-jurídicos o las causas inmediatas que formula la autoridad, para establecer la adecuación del acto concreto a la hipótesis legal. Razonamiento contenido en el texto del propio acto autoritario de molestia, según el cual, quien lo emite llega a la conclusión de que el acto concreto al que se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales.” (pag.89).

Sirve de sustento a lo anterior, las siguientes Tesis del Poder Judicial de la Federación:

**“Séptima Época,**

**Instancia: Segunda Sala,**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación,**

**Tomo: 97-102 Tercera Parte,**

**Página: 143.”**

**“FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además,**

que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”

“Sexta Época, Tercera Parte: Volumen CXXXII, página 49. Amparo en revisión 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 24 de junio de 1968. Cinco votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos. Secretario: José Tena Ramírez.”

“Séptima Época, Tercera Parte: Volumen 14, página 37. Amparo en revisión 3713/69. Elías Chaín. 20 de febrero de 1970. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Secretario: Juan Díaz Romero.”

“Volumen 28, página 111. Amparo en revisión 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y coagraviados. 26 de abril de 1971. Cinco votos. Ponente: Jorge Saracho Álvarez.”

“Volúmenes 97-102, página 61. Amparo en revisión 2478/75. María del Socorro Castrejón C. y otros y acumulado. 31 de marzo de 1977. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Fausta Moreno Flores.”

“Volúmenes 97-102, página 61. Amparo en revisión 5724/76. Ramiro Tarango R. y otros. 28 de abril de 1977. Cinco votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: Luís Tirado Ledesma.”

**“Séptima Época,**

**Instancia: Segunda Sala,**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación,**

**Tomo: 30 Tercera Parte,**

**Página: 57.”**

**“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE.-**

**Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.”**

**“Sexta Época, Tercera Parte: Volumen CXXXII, página 49.**

**Amparo en revisión 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 24 de junio de 1968. Cinco votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.”**

**“Volumen CXXXIII, página 63. Amparo en revisión 9598/67.**

**Oscar Leonel Velasco Casas. 1o. de julio de 1968. Cinco votos. Ponente: Alberto Orozco Romero.”**

**“Volumen CXXXIII, página 63. Amparo en revisión 7228/67.**

**Comisariado Ejidal del Poblado San Lorenzo Tezonco, Ixtapalapa,**



**D.F. y otros. 24 de julio de 1968. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.”**

**“Séptima Época, Tercera Parte: Volumen 14, página 37. Amparo en revisión 3713/69. Elías Chaín. 20 de febrero de 1970. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.”**

**“Volumen 28, página 111. Amparo en revisión 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y coagraviados. 26 de abril de 1971. Cinco votos. Ponente: Jorge Saracho Álvarez.”**

**“Octava Época,  
Instancia: Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito,  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación,  
Tomo: XV-II Febrero,  
Tesis: VI. 1º.232 K,  
Página: 189.”**

**“ACTOS DE AUTORIDAD. DEBEN CONSTAR POR ESCRITO Y ESTAR FUNDADOS Y MOTIVADOS. Para cumplirse con los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 constitucional, es necesario que todo acto de autoridad conste por escrito; en el cual se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emitirlo; siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, o**

**sea, que en el caso concreto se configuran las hipótesis normativas, para que los obligados estén en aptitud de defenderse en debida forma.”**

**“PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.”**

**“Amparo en revisión 244/88. Autobuses San Matías Tlalancaleca, S.A. de C.V., 23 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Eric Roberto Santos Partido. Secretario: Martín Amador Ibarra.”**

De igual forma, resulta menester precisar que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional, dice a la letra:

**“Artículo 16.- Nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”**

En los términos del anterior artículo se consagra la garantía de legalidad, a través de la cual es protegido todo el sistema de derecho positivo mexicano, protección que se logra mediante la obligación ineludible de toda autoridad, independientemente de su naturaleza y que pretenda afectar la esfera jurídica de los gobernados, de fundar y motivar la causa legal del procedimiento, entendiéndose ésta, como el hecho de que todo acto o serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizados por la autoridad competente, deben de tener no solamente una causa

o elemento determinante, sino que este acto sea precisamente legal, es decir fundado y motivado.

Bajo este tenor, de conformidad con lo establecido por el Maestro Carrasco Iriarte (2008), en su Diccionario de Derecho Fiscal, se refiere a la garantía de fundamentación y motivación en el sentido de *“para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma invocada”*(pág. 338) Lo que se traduce en los señalamientos que la autoridad debe hacer a los gobernados, cuando se les invada o perturbe en sus esferas jurídicas personales, precisándole los preceptos que le son aplicables en su contra e informándoles de las causas, circunstancias y razones que se tuvieron en consideración para proceder en su perjuicio, todo ello vinculado a través de razonamientos lógico-jurídicos.

Si los órganos del estado no dan cabal cumplimiento a lo anterior, transgreden y violan en perjuicio de los afectados, la garantía antes invocada, lo que acarrea, el desconocimiento por parte de los particulares afectados, de elementos, circunstancias o motivos considerados por la autoridad para emitir las resoluciones que les afectan.

Por lo que se refiere a la motivación exigida a todo acto de autoridad, como parte también integrante del principio de legalidad, cabe señalar que dicho concepto implica que,

existiendo una norma jurídica aplicable al caso en concreto, es ésta la que se debe aplicar en el acto o resolución de que se trate.

En tal virtud es más que evidente que en este caso concreto no existe por parte de Comisión Federal de Electricidad una debida fundamentación y motivación para realizar el cobro del concepto ‘demanda facturable’.

Derivado de lo anterior podemos observar que al ser en este caso concreto la Comisión Federal de Electricidad el sujeto activo de la relación jurídico tributaria, al emitir un aviso-recibo de cobro dentro del cual se incluya el concepto de demanda facturable, viola las garantías de audiencia y certidumbre o certeza jurídica que se establecen dentro de nuestra carta magna, toda vez que no existe un supuesto dentro de una ley que tenga validez y eficacia resultado de un proceso legislativo y que además se encuentre en vigor, con lo que claramente el cobro por este concepto no tiene un origen debidamente fundado y motivado.

Sobre el particular el más alto tribunal de este país ha emitido diversos criterios a través de jurisprudencia sobre aspectos que atañen el cobro de conceptos que carecen de fundamentación y motivación por parte de la propia Comisión Federal de Electricidad, que a su vez nos sirven de manera análoga para entender de mejor manera esta carencia por lo que resulta aplicable a todo lo anterior, la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

**“No. Registro: 171,469,**

**Jurisprudencia,**

**Materia (s): Constitucional, Administrativa,**

Novena Época,

Instancia: Segunda Sala,

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,

XXVI, Septiembre de 2007,

Tesis: 2ª. /J 168/2007,

Página: 442.”

“ENERGIA ELECTRICA. LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION EN EL AVISO-RECIBO EXPEDIDO POR LAS AUTORIDADES DEPENDIENTES DE LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD QUE CONTIENE EL APERCIBIMIENTO DE CORTE DE AQUELLA EN CASO DE QUE NO SE LIQUIDE CIERTA CANTIDAD, IMPLICA DEJAR SIN EFECTOS ESE DOCUMENTO Y DEVOLVER A LA QUEJOSA LA CANTIDAD QUE EROGO COMO PAGO.- La declaratoria de inconstitucionalidad por falta de fundamentación y motivación del acto consistente en un aviso-recibo expedido por autoridades dependientes de la Comisión Federal de Electricidad que contiene el apercibimiento de corte de suministro de energía eléctrica en caso de que el particular no liquide cierta cantidad, necesariamente implica dejar sin efectos el documento respectivo y devolver a la quejosa la cantidad que erogó como pago, por ser el origen del juicio de garantías. Tal aseveración obedece a que conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo, el objeto de la

**concesión de la protección constitucional es restituir a la impetrante en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, y ello sólo se logra al dejar sin efectos los actos reclamados, es decir, la emisión del acto, la notificación y sus consecuencias jurídicas, siendo estas últimas, el pago referido.”**

**“Contradicción de tesis 169/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. 22 de agosto de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.”**

**“Tesis de jurisprudencia 168/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de agosto de dos mil siete.”**

Derivado de lo anteriormente expuesto, podemos apreciar de manera clara que la Comisión Federal de Electricidad no acredita los fundamentos y motivos que dan origen al concepto demanda facturable, este concepto rompe con la garantía constitucional de reserva de ley, por no estar contemplado dentro de un ordenamiento legal que pueda dar nacimiento a una obligación, tal y como lo son las leyes promulgadas por el Congreso de la Unión, razones por las cuales se considera un cobro inconstitucional.

Aunado a lo anterior, al no consignarse los ordenamientos y disposiciones legales que determinan las facultades con que cuenta la Comisión Federal de Electricidad, se deja en completo estado de indefensión al gobernado, al no saber si realmente aquella cuenta con facultades para emitir el mismo.

Lo anterior es así, toda vez que los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte relativa establecen:

**“Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.**

**Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.**

**En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.**

**En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”**

**“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”**

De los artículos anteriormente mencionados, se desprende la obligación que tienen las autoridades de fundar y motivar los actos que se encuentran dirigidos a los particulares, siendo que estos conceptos se encuentran definidos por criterios de jurisprudencia de la siguiente forma:

**“Séptima Época,**

**Instancia: Segunda Sala,**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación,**

**Tomo: 97-102 Tercera Parte,**

**Página: 143.”**

**“FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”**



**“Sexta Época, Tercera Parte: Volumen CXXXII, página 49. Amparo en revisión 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 24 de junio de 1968. Cinco votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos. Secretario: José Tena Ramírez.”**

**“Séptima Época, Tercera Parte: Volumen 14, página 37. Amparo en revisión 3713/69. Elías Chaín. 20 de febrero de 1970. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Secretario: Juan Díaz Romero.”**

**“Volumen 28, página 111. Amparo en revisión 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y coagraviados. 26 de abril de 1971. Cinco votos. Ponente: Jorge Saracho Álvarez.”**

**“Volúmenes 97-102, página 61. Amparo en revisión 2478/75. María del Socorro Castrejón C. y otros y acumulado. 31 de marzo de 1977. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Fausta Moreno Flores.”**

**“Volúmenes 97-102, página 61. Amparo en revisión 5724/76. Ramiro Tarango R. y otros. 28 de abril de 1977. Cinco votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: Luís Tirado Ledesma.”**

**“Séptima Época,**

**Instancia: Segunda Sala,**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación,**

**Tomo: 30 Tercera Parte,**

**Página: 57.”**

**“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE.-**

**Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.”**

**“Sexta Época, Tercera Parte: Volumen CXXXII, página 49. Amparo en revisión 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 24 de junio de 1968. Cinco votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.”**

**“Volumen CXXXIII, página 63. Amparo en revisión 9598/67. Oscar Leonel Velasco Casas. 1o. de julio de 1968. Cinco votos. Ponente: Alberto Orozco Romero.”**

**“Volumen CXXXIII, página 63. Amparo en revisión 7228/67. Comisariado Ejidal del Poblado San Lorenzo Tezonco, Ixtapalapa, D.F. y otros. 24 de julio de 1968. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.”**

**“Séptima Época, Tercera Parte: Volumen 14, página 37. Amparo en revisión 3713/69. Elías Chaín. 20 de febrero de 1970. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.”**

**“Volumen 28, página 111. Amparo en revisión 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y coagraviados. 26 de abril de 1971. Cinco votos. Ponente: Jorge Saracho Álvarez.”**

En este contexto, se observa que tanto la fundamentación como la motivación son requisitos consagrados dentro de la constitución y que todo acto de autoridad debe contener, por lo que es necesario que se señale el precepto legal aplicable al caso y los motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir la actualización del supuesto previsto en la norma legal.

Ahora, en el caso del artículo 31 fracción IV, debemos entender que el concepto de capacidad a que se refiere es el de capacidad contributiva y no capacidad de pago, a continuación se muestran las definiciones de uno y otro:

**Capacidad contributiva.** Posibilidad del pago de contribuciones que debe representar para los contribuyentes, el mínimo de sacrificio posible.

**Capacidad de pago.** Principio según el cual los impuestos deben estar relacionados con la renta o la riqueza de los contribuyentes.

Ya se había señalado que el artículo 16 Constitucional establece la garantía de legalidad, la cual no solo es aplicable a los actos de los órganos jurisdiccionales, sino a los de cualquier autoridad, cuando afecten de alguna manera, los derechos o los intereses jurídicos de las personas.

La garantía de legalidad exige, por una parte, que el acto de molestia conste en un mandamiento escrito en el que se expongan los fundamentos legales y los motivos de hecho que sirvieron de base para ordenarlo; pero, además, que la autoridad que lo haya dictado sea competente para hacerlo conforme a la ley. La competencia es una condición que deben satisfacer todas las autoridades al ser los sujetos activos de una relación jurídico tributaria, la misma ley les otorga facultades y atribuciones para su actuar, la competencia debe estar señalada en la ley.

En este caso concreto y particular la Comisión Federal de Electricidad tiene la obligación de fundar y motivar debidamente los avisos-recibos y en específico el cobro por concepto de demanda facturables, de conformidad con lo establecido dentro del artículo 16 de la Constitución, para lo cual en el caso específico no cita las disposiciones que le otorgan competencia para realizar dicho cobro, de ahí que se le deja al contribuyente en estado de indefensión jurídica, pues en la especie no se tiene la certeza jurídica de que dicho concepto exista en Ley, o si se trata de un cobro de facto, es decir un cobro que opera pero que nunca nació a la vida jurídica mediante un ordenamiento legal, toda vez que no se cuenta con el fundamento legal del cobro por el citado concepto.

Consecuentemente, al no estar fundado y motivado el cobro de demanda facturable, en razón de que no establece de manera clara la operación o fórmula para fijar dicho cobro, la forma en que se calcula el consumo de energía eléctrica, los preceptos legales en que se prevé, así como el dispositivo legal que le otorga las facultades que ejerce, el acto reclamado es violatorio de la garantía de legalidad y seguridad jurídica prevista en el precitado numeral 16 de nuestra Carta Magna, pues carece de los requisitos de fundamentación y motivación que debe revestir todo acto de autoridad, ya que al margen de emanar de una autoridad competente y que conste por escrito, se debe expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emitirlo, además de que exista adecuación entre los motivos y las normas aplicables, de tal forma que el particular conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la comisión Federal de Electricidad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad y para alegar en contra de su argumentación jurídica.

Por lo tanto, si en el aviso-recibo no se precisa cual era el fundamento y motivo para el cobro del concepto demanda facturable, ello produce violación a la garantía de legalidad al dejar en estado de indefensión al particular por desconocer cuál fue el fundamento y motivo para el cobro del concepto demanda facturable, ello produce violación a la garantía de legalidad al dejar en estado de indefensión al particular por desconocer cuál fue el fundamento y motivo que le sirvió a las responsables para la emisión de dicho acto, con lo cual se viola la garantía de legalidad y seguridad jurídica prevista en el precitado numeral 16 de nuestra Carta Magna.

A mayor abundamiento, se observa que en ningún ordenamiento legal, tratándose de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en Materia de Aportaciones, Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, se consigne con toda claridad y exactitud el concepto denominado demanda facturable y dicho sea de paso tampoco se consigna que las autoridades demandadas tengan facultades para realizar los cobros respectivos.

No existe regulación alguna al respecto en el que se contemple la figura demanda facturable, lo cual lo hace ilegal, y en el supuesto inadmisibles de que se consignen en algún manual, circular o acuerdo, estos no tienen ninguna fuerza jurídica, al no haber sido emanados del Congreso de la Unión en términos del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este contexto, tanto la fundamentación como la motivación son requisitos constitucionales que todo acto de autoridad debe contener, por lo que es necesario que se señale el precepto legal aplicable al caso y los motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir la actualización del supuesto previsto en la norma legal, se exponga de manera clara los fundamentos y facultades para realizar el cobro por el concepto denominado demanda facturable.

### **3.4. Procedencia para la solicitud de la declaración de inconstitucionalidad del concepto ‘demanda facturable’**

Tal como ya lo venimos analizando toda vez que ha quedado establecido de manera clara que el cobro del concepto demanda facturable que realiza la Comisión Federal de Electricidad es completamente ilegal y violatorio de los artículos 14 y 16 constitucional que consagran las garantías de legalidad y seguridad jurídica, bajo este tenor y de conformidad con la ley que rige la materia, el sujeto pasivo tiene al alcance el medio de defensa correspondiente para poder obtener la declaratoria de inconstitucional del citado cobro. El proceso idóneo para llevar a cabo la defensa del contribuyente bajo estas premisas es promoviendo el Juicio de Amparo Indirecto.

Para esto es necesario precisar si es procedente el Amparo Directo en el caso concreto que nos atañe, inherente al cobro indebido del concepto de demanda facturable, para lo cual procederemos a analizar su procedencia.

Se considera que en contra del cobro que realiza la Comisión Federal de Electricidad por concepto de demanda facturable es procedente el amparo, en virtud de que se actualiza la hipótesis prevista en la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo en vigor, que establece que el juicio de Amparo ante los Juzgados del Distrito es procedente, contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, así mismo en el artículo 73 fracción XV del mismo ordenamiento en el que se establece como excepción cuando el acto carezca de fundamentación como ocurre en este caso.

En virtud de ser un acto carente totalmente de fundamentación y por afectar garantías individuales procede hacer efectiva la excepción contemplada en la fracción XV de la Ley de Amparo que se cita textualmente:

**“Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:**

.....

**XV.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.**

**No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación;”**

Derivado de lo anterior podemos ver que se actualiza la hipótesis prevista en este precepto legal, pues el cobro que realiza la Comisión Federal de Electricidad es un acto definitivo, por lo que no es necesario agotar el recurso para estar en posibilidades de acudir al amparo de forma directa.



Aunado a lo anterior podemos ver que carece totalmente de fundamentación, por lo que puede concluirse sin lugar a dudas que es procedente recurrir a la figura legal del Amparo Indirecto.

Por lo que respecta a la procedencia de esta demanda de amparo, nuestro más alto tribunal ha establecido a través de jurisprudencia los siguientes criterios que aplican de manera análoga al caso concreto y que se transcriben a continuación:

**“No. Registro: 175,011,**

**Jurisprudencia,**

**Materia(s): Administrativa,**

**Novena Época,**

**Instancia: Segunda Sala,**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,**

**XXII, Mayo de 2006,**

**Tesis: 2ª./J. 63/2006,**

**Página: 326.”**

**“RECURSO DE REVOCACION NO ES NECESARIO AGOTAR EL PREVISTO EN LOS ARTICULOS 45 DE LA LEY DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES DEL ESTADO DE MICHOACAN, Y 65 A 67 DE SU REGLAMENTO, PREVIAMENTE A LA PROMOCION DEL JUICIO DE AMPARO.- Conforme a los numerales citados, el recurso de revocación procede contra las resoluciones dictadas por la Secretaria de Comunicaciones y Obras Públicas o por la Comisión Coordinadora del Transporte Público del Estado, con motivo de la**

aplicación de la Ley de Comunicaciones y Transportes de la entidad o de su Reglamento, en las que se decreta la suspensión o cancelación de la concesión o permiso, y si bien establece que dicho recurso debe agotarse previamente a intentar las vías jurisdiccionales, tal condición no opera tratándose del juicio de garantías cuya procedencia, en esta hipótesis, se rige por el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, en cuanto establece que los particulares no están obligados a agotar previamente los medios de defensa ordinarios si no permiten la suspensión de los actos reclamados o la permiten con mayores requisitos que en el juicio de amparo, hipótesis que se surte en el caso, sin que sea obstáculo para arribar a esta conclusión, el hecho de que el último párrafo del artículo 67 del Reglamento de la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán, establezca que en la sustanciación y resolución del recurso, en lo que no esté previsto en la Ley o en el Reglamento, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles del Estado, ya que tratándose de la suspensión del acto reclamado, así como de los requisitos para que surta efectos dicha medidas cautelares, es necesario que la Ley o su Reglamento la prevean expresamente.”

“Contradicción de tesis 28/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero, ambos del Décimo Primer Circuito. 19 de abril de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente:

**Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Bertín Vázquez González.”**

**“Tesis de jurisprudencia 63/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de abril de dos mil seis.”**

**“No. Registro: 177,323,**

**Materia(s): Administrativa,**

**Novena Época,**

**Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,**

**XXII, Septiembre de 2005,**

**Tesis: VII. 2º.C.6 A,**

**Página: 1443.”**

**“DEFINITIVIDAD EN AMPARO INDIRECTO. DEBE AGOTARSE EL RECURSO ORDINARIO ANTE UN ACTO CARENTE DE FUNDAMENTACION, SI SE DICTO DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL QUE SE DIO INTERVENCION AL QUEJOSO.- Si bien contra actos de autoridades distintas a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que carecen de fundamentación, previo a la promoción del juicio de garantías no existe obligación para el quejoso de agotar el recurso, juicio o medio de defensa legal pertinente por virtud del cual puedan ser modificados,**

revocados o nulificados, conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XV, último párrafo, de la Ley de Amparo; lo cierto es que tal excepción al principio de definitividad no debe entenderse aplicable, de manera irrestricta, en todos los casos en que el acto reclamado se encuentre falto de fundamentación, sino única y exclusivamente en aquellos supuestos que, por sus especiales y particulares características, el juzgado tenga la convicción de que, realmente, la falta de fundamento del acto combatido impidió al quejoso desplegar adecuadamente su defensa. Se expone tal aserto en atención a que la previsión de que se trata tiende a facilitar la procedencia del amparo, sin necesidad de agotar recursos ordinarios, ante una eventual violación a la garantía de seguridad jurídica del particular generada por la incertidumbre que le pudiera acarrear el desconocer el fundamento en que se apoya la actuación de la autoridad; por virtud de dicha prerrogativa suprema, todo gobernado que se vea afectado por un acto gubernativo, debe conocer, puntualmente, el sustento jurídico en que aquél encuentra soporte, certidumbre que, en su caso, lo colocará en aptitud de desarrollar lo más adecuadamente posible su defensa. Sobre esa base, se justifica que ante un acto aislado de la autoridad administrativa que afecta de manera unilateral los intereses del gobernado, carente de fundamentación, el quejoso no se encuentre obligado a agotar el recurso o medio de defensa ordinario procedente porque no sabrá, a ciencia cierta, que ley es aplicable y, en esa medida, que medio de defensa intentar; hipótesis que no se actualiza en un caso ñeque el acto reclamado

proviene de un procedimiento administrativo donde se ha dado intervención al particular, desde su instauración misma, de tal modo que este no se encuentra en el estado de desconocimiento o ignorancia sobre el ordenamiento conforme al cual el ente de gobierno desarrolla su actividad puesto que se presupone la observancia de las reglas del procedimiento administrativo, en mérito a lo cual, las determinaciones que la autoridad llegara a tomar en el transcurso de ese procedimiento, aún cuando carecieran de fundamento, no pueden considerarse, ilimitadamente, como aquellas que por sí solas hacen procedente el amparo, pues en esa hipótesis debe entenderse que el quejoso estuvo en aptitud de interponer el medio recursivo pertinente a sabiendas de la ley conforme a la cual se le instauró el procedimiento. De ahí que cada caso en particular debe analizarse bajo la referida óptica a fin de determinar si se actualiza o no la excepción al principio de definitividad comentado; no considerarlo así, es abrir de modo ilimitado la procedencia del amparo ante supuestos que, por sus propias características, contradicen el espíritu protector que inspiró la referida institución.”

**“SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL  
DEL SEPTIMO CIRCUITO.”**

**“Amparo en revisión 136/2005. Costa de Oro de Mocambo, S.A.  
de C.V. 12 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente:**

**Agustín Romero Montalvo. Secretario: Mario César Flores Muñoz.”**

**“No. Registro: 217,867,**

**Materia(s): Común,**

**Octava Época,**

**Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación,**

**X, Noviembre de 1992,**

**Página: 220.”**

**“ACTO DE AUTORIDAD. DICTADO CON INEXACTA O INDEBIDA FUNDAMENTACION, NO CONSTITUYE UNA EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.- Existe una excepción al principio de definitividad consagrado en el último párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en el sentido de que el juicio constitucional puede promoverse cuando el acto reclamado carece de fundamentación, y precisamente el objeto de esa disposición es no dejar en estado de indefensión al quejoso, quien en todo caso, debe saber que precepto fundamenta el acto que le causa agravio, lo que implica, necesariamente, que la procedencia de la acción de que se trata, únicamente se actualiza cuando el acto autoritario carece de absoluta fundamentación y no cuando es inexacta o indebida, lo que significa que la violación a la garantía de fundamentación y motivación que establece el artículo 16 constitucional, contiene**

dos aspectos: uno formal y otro material. Existe el primero cuando hay omisión total de fundamentación y motivación, es decir, cuando no se señalan las normas aplicables ni los hechos que hacen que en el caso se adecue la hipótesis normativa, y el segundo (el material) cuando existe una incorrecta fundamentación y motivación, o en otras palabras cuando los hechos aducidos no encuadran en la hipótesis normativa, o bien, cuando el precepto legal invocado no es aplicable en el caso, cuestión esta última, que sería en su caso, materia del fondo del asunto.”

**“PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.”**

**“Amparo en revisión 83/92. Guillermo A. Segura Lecea. 21 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente. Gustavo MENA Méndez. Secretario: José Hernández Villegas.”**

**“Amparo en revisión 93/92. Guillermo A. Segura Lecea. 21 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Mena Méndez. Secretario: Salvador Vázquez Vargas.”**

Considerando que la Comisión Federal de Electricidad realiza el cobro por concepto de demanda facturable a través del aviso-recibo de consumo de energía eléctrica, se tiene que tomar en consideración la fecha de pago, toda vez que se cuenta con quince días para la

presentación de la demanda correspondiente a partir de la fecha de pago, tal como lo establece el artículo 21 de la Ley de Amparo.

De igual forma resultan aplicables a lo anterior los criterios jurisprudenciales que a continuación se transcriben:

**“No. Registro: 219,073,**

**Materia(s): Común,**

**Octava: Época,**

**Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación,**

**IX, Junio de 1992,**

**Página: 350.”**

**“AMPARO. EL TERMINO PARA SU INTERPOSICION NO SE RIGE POR EL ARTICULO 24 DE LA LEY DE LA MATERIA.-**

**Resulta inaplicable el artículo 24, fracción I, de la Ley de Amparo para estimar si la demanda de garantías se encuentra presentada en tiempo solicitando el amparo de la justicia federal, ya que alude al cómputo de los términos en el juicio de amparo, es decir, dicho precepto regula los términos dentro del procedimiento en el juicio de garantías, pero de ninguna manera se refiere al plazo de 15 días para interponer la demanda, pues este término se encuentra establecido por el artículo 21 de la propia Ley que señala que se contará desde el día siguiente al en que se haya notificado la resolución o acuerdo que reclama el quejoso, conforme a la ley del acto.”**



**“PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.”**

**“Reclamación 4/92. Víctor Hugo Sánchez Merchant. 9 de abril de 1992. Unanimidad de votos.”**

**“Ponente: Eric Roberto Santos Partido. Secretario: Manuel Acosta Tzintzun.”**

**“No. Registro: 271,462,**

**Materia(s): Común,**

**Sexta: Época,**

**Instancia: Tercera Sala,**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación,**

**Cuarta Parte, XXXIV,**

**Página: 76.”**

**“DEMANDA DE AMPARO, PUNTO DE PARTIDA PARA EL COMPUTO DEL TERMINO.- En el caso de que la notificación de la sentencia que constituye el acto reclamado se haya hecho en forma diferente a la ordenada, el plazo de 15 días a que se refiere el artículo 21 de la Ley de Amparo debe contarse a partir del día en que el quejoso confiesa haber conocido la sentencia.”**

**“Reclamación en el amparo directo 3919/59. José Gutiérrez Jiménez. 17 de abril de 1960. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Gabriel García Rojas.”**

De esta forma se concluye que se reúnen todos los elementos y requisitos de forma y de fondo que establecen la Ley de Amparo y su Reglamento, que son los ordenamientos que rigen el procedimiento, para poder acudir ante los tribunales constitucionales para pedir la declaratoria de inconstitucionalidad del cobro por concepto de demanda facturable que realiza la Comisión Federal de Electricidad.

## CONCLUSIONES

La presente investigación tiene como objeto el realizar un estudio y establecer las bases y fundamentos para demostrar la inconstitucionalidad del cobro denominado ‘demanda facturable’ que realiza la Comisión Federal de Electricidad, a través del aviso-recibo de consumo.

Derivado del estudio y análisis que se llevó a cabo a partir del concepto básico de contribución, su clasificación y características pudimos determinar que el concepto demanda facturable se homologa y recibe un trato de contribución que para su mejor entender y manejo el Código Fiscal de la Federación lo encasilla como aprovechamiento.

De igual forma nos pudimos percatar que para que una contribución tenga vida jurídica es necesario que se genere a través de un proceso legislativo en el que la propia Constitución señala desde quien tiene las facultades para generar un proyecto en materia fiscal hasta su aprobación y promulgación.

Al tener nuestro sistema jurídico sus bases en el derecho positivo, vimos que existe una jerarquía de leyes dentro de las cuales la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento máximo y del cual derivan todas las leyes secundarias y reglamentos. Esto indica no solo una subordinación sino que además es el fundamento máximo para todas las leyes, en la materia fiscal no es la excepción y analizamos como las normas jurídicas de índole fiscal tienen su fundamento en la fracción IV del artículo 31. De igual forma analizamos cómo se desprenden diversos principios que son requisitos indispensables a considerar para la formulación de una ley fiscal y los cuales protegen las garantías de los sujetos que intervienen, así como otorgan facultades y contribuciones con

el objeto de lograr un sistema fiscal armónico y justo para la obtención de recursos destinados a la administración pública.

Por su parte y materia de esta investigación, después de haber analizado los fundamentos y características de las contribuciones, nos encontramos con un cobro denominado demanda facturable. Este cobro lo realiza la Comisión Federal de Electricidad, nos avocamos a su estudio y análisis y llegamos a la conclusión que dicho cobro transgrede las garantías que establece la constitución de legalidad y certeza jurídica, por otro lado viola los principios de proporcionalidad y equidad y el principio de vinculación con el gasto público.

Todo esto derivado de que es un concepto que se cobra careciendo de la debida fundamentación y motivación legal, toda vez que no está contemplado dentro de ordenamiento jurídico alguno, ni tampoco se advierten los fundamentos, consideraciones o motivos para su determinación. De igual forma tampoco se expone en ningún ordenamiento legal el procedimiento para imponer este cobro, lo que se traduce en colocar al sujeto pasivo de la relación en un estado de indefensión, toda vez que desconoce los motivos y fundamentos de dicho supuesto.

Por su parte la Comisión Federal de Electricidad nunca hace una referencia a algún precepto legal para realizar este cobro, o no se tiene a la vista en ningún ordenamiento legal donde se encuentre con precisadas las facultades que se le otorguen para realizar dicho cobro.

En base a lo anterior este concepto al ser violatorio de diversas garantías y principios puede ser declarado inconstitucional. Los órganos encargados para resolver esta cuestión es en primera instancia los Juzgados de Distrito y en segunda los Tribunales Colegiados de Circuito. El procedimiento es a través de la interposición de un Juicio de Amparo Indirecto.

Nos percatamos además de que resulta procedente la interposición de la demanda de amparo, toda vez que se cumplen con los requisitos de forma que señala la propia ley de la materia pero además su cumplen con los requisitos de fondo en donde claramente se demuestra la violación de diversas garantías constitucionales por parte de la Comisión Federal de Electricidad al realizar el cobro del concepto demanda facturable.

Con esto se advierte la posibilidad de llevar a cabo un juicio de amparo ante los tribunales correspondientes en donde se haga la manifestación de los argumentos aquí esgrimidos para la probable obtención de la declaratoria de inconstitucionalidad del concepto denominado demanda facturable.

## REFERENCIAS

*Código de Procedimientos Civiles Federal*

*Código Fiscal de la Federación*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Arrijoja A. (2004). *Derecho Fiscal*. México. Themis.

Chávez R. (2005). *Breve Diccionario de Amparo*. México. Porrúa.

Delgadillo, L. H. (2008). *Principios de Derecho Tributario*. México. Limusa Noriega Editores.

Gómez, C. (2005). *Derecho Procesal Civil*. México. Oxford.

Ovalle Favela, José. (1999). *Derecho Procesal Civil*. México. Oxford.

Reyes, R. (1999). *Diccionario de términos fiscales*. 2ª edición. México. Taxxx Editores.

### **Páginas electrónicas consultadas:**

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>