

LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD EN LOS DERECHOS POR EXPEDICIÓN DE LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN.

FAIRNESS AND PROPORTIONALITY PRINCIPLES IN THE FEES PAID FOR BUILDING PERMIT ISSUANCE.



JAIME ALBERTO MARTÍNEZ ESPINOSA¹

SUMARIO: 1.- Los Principios de Proporcionalidad y Equidad en los Derechos por Expedición de Licencias de Construcción. 2.- Marco Normativo, 3.- La equidad y la proporcionalidad de las contribuciones, 4.- Proporcionalidad y Equidad en el cobro por el Derecho de Expedición de Licencias de Construcción. 5.- El problema de los cambios de denominaciones de las dependencias públicas. 6.- Conclusiones. Fecha de recepción: 14 de julio de 2016. Fecha de Aceptación: 18 de Agosto de 2016.

¹ Maestro egresado de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Titulado de la Maestría en Derecho empresarial. Correo : j_alberto_17@yahoo.com

esumen: El presente artículo trata el tema de la contribución llamada derecho, por la expedición de la licencia de construcción en el municipio de Juárez. Se analiza en qué consisten los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones y si estos principios son respetados por la normatividad local al momento de fijar este derecho. También se analiza el constante cambio de denominación de la Dirección General de Obras Públicas por el Gobierno Municipal de Juárez y los efectos y consecuencias que ello conlleva.

Palabras clave: Contribuciones, Derechos, Licencias de Construcción, Juárez, Legalidad

Abstract: The present article deals with the fees paid for building permit issuance in Juarez County. The article examines the fairness and proportionality principles of contributions and discusses if such principles are observed by local regulations when setting a fee. We review the implications and consequences of the frequent renaming of the Public Works General Department by the Juarez County Government.

Keywords: Contributions, Fees, Building Permit, Juarez, rule of law.

1.- Los Principios de Proporcionalidad y Equidad en los Derechos por Expedición de Licencias de Construcción.

Introducción

El crecimiento poblacional de una comunidad lleva consigo aparejado la urgencia de las autoridades a satisfacer necesidades en materia de servicios públicos y reglamentación. El incremento poblacional reclama un desarrollo en la

infraestructura de la ciudad, el cual es impulsado por las autoridades. No obstante los esfuerzos realizados por nuestras autoridades, estos nunca serán suficientes para alcanzar a cubrir todas esas necesidades de la población. Por este motivo, se ve en la necesidad de regular las actividades de los particulares sin dejar de lado su actividad sancionadora y de vigilante en cuanto al cumplimiento de la normatividad que aplique al caso en concreto. A la autoridad le compete ofrecer diversos servicios que se denominan públicos y a los particulares, la facultad de dedicarse a cualquier actividad lícita, les abre un abanico ilimitado de posibilidades para desarrollarse dentro de la comunidad.

En este último caso, toda obra de construcción realizada por los particulares requiere del cumplimiento de una serie de requisitos en materia de desarrollo urbano, que habrán de satisfacer con la finalidad de obtener una licencia de uso de suelo, de construcción, de ocupación de la obra edificada y en su caso de funcionamiento cuando de un negocio comercial abierto al público se trate.

En relación a las licencias de construcción, su regulación podemos encontrarla en distintos ordenamientos desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la de los estados, así como en los códigos municipales, leyes de desarrollo urbano estatal y municipal, leyes hacendarias estatales y locales, así como en los reglamentos de construcción. En estos ordenamientos se establece, entre otras cosas, que para la emisión de la respectiva licencia es necesario realizar un pago en los términos y condiciones que la misma establezca. Este pago es conocido como un derecho.

El presente ensayo tiene como objeto de estudio la contribución conocida como Derechos. Analizando la legislación del estado de chihuahua y lo referente a construcciones en el Municipio de Juárez, la intención es dilucidar si el cobro por el derecho de expedición de la licencia de construcción respeta los principios de equidad y proporcionalidad que para las contribuciones ordena la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y que consecuencias jurídicas produce el cambio de denominación de las dependencias de gobierno al momento de ejecutar sus actos, situación que en nuestro país es muy frecuente observar cada cambio de administración.

2.- Marco Normativo

La naturaleza jurídica de las contribuciones la encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción IV del artículo 31, que a la letra dice:

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.

Es a través de las contribuciones que la federación, los estados y los municipios se allegan de recursos para la consecución de sus fines, siendo esta actividad la principal fuente de ingresos o dicho de otra manera “para realizar todas las actividades, el Estado tiene necesidad de obtener recursos, que deben encontrar su fuente, en la gran mayoría de los casos y en su máximo volumen, en los patrimonios de los particulares que integran ese Estado”. (De la Garza, 2001: 208)

Las facultades municipales para el cobro de contribuciones la encontramos en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del texto constitucional se desprende que los municipios tienen la facultad de administrar libremente su hacienda en base a las contribuciones que las legislaturas de los estados a los que pertenecen, establezcan a su favor. Y percibirán contribuciones por la propiedad privada y las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles. Se concede además la facultad a los ayuntamientos de proponer las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

De acuerdo con el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, debemos entender por contribuciones, los impuestos, contribuciones de mejoras, aportaciones de seguridad social y los derechos; los cuales constituyen los medios a través del cual los contribuyentes de manera proporcional y equitativa contribuimos al gasto público.

En el caso de los derechos, estos son definidos por el Código Fiscal como las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

De la definición anterior podemos advertir al menos dos supuestos en relación a los derechos:

- i) Los que derivan de servicios que presta el Estado en funciones de derecho público y,
- ii) Los que derivan del uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la nación.

De lo antepuesto podemos plantearnos que se establece una relación individualizada entre la federación, estado o municipio para con un particular. La prestación de un servicio particular no puede ser gravada como un impuesto, debido a que todos estaríamos contribuyendo al gasto de un servicio que solo un particular en un momento dado recibe y del cual solo esa persona se beneficia. Por citar un ejemplo, la expedición de una fotocopia que otorgue cualquier dependencia de gobierno, es lógico que quien la pague sea quien la solicita y recibe.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua en su fracción II del artículo 132 hace réplica de la fracción IV del artículo 115 de nuestra Carta Magna, estableciendo un derecho por la licencia de construcción; constituyendo así un medio a través del cual el Municipio se allega de recursos para la consecución de sus fines.

El Capítulo VI del Título Tercero del Código Municipal para el Estado de Chihuahua regula los Derechos. El artículo 168 del Código Municipal establece que se causará un derecho como contraprestación por el servicio de licencia de construcción, siendo objeto del derecho por licencias de construcción, las autorizaciones que se concedan para las construcciones, mejoras o modificaciones de inmuebles.

El propio Código Municipal para el Estado de Chihuahua establece que los derechos se recaudarán tomando como base los conceptos autorizados con las leyes y tarifas que el Congreso del Estado apruebe. En ese caso tenemos que la ley de ingresos municipal es el instrumento que faculta a los ayuntamientos al cobro de los ingresos a que tenga derecho, respetando con ello el principio de reserva de ley en materia tributaria.

Para el año 2016, la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez para el Ejercicio Fiscal regula los derechos en la fracción III del artículo sexto, señalando en el numeral 1 las licencias de construcción.

De acuerdo al anexo que incluye las Tarifas en la Ley de Ingresos en referencia, encontramos en el numeral 1.3 de Licencias de Construcción, la tasa por los derechos de licencia de construcción.

En este orden de ideas, contamos con un sujeto activo que es el municipio, al sujeto pasivo que es el obligado al pago del derecho y tenemos un objeto que es la actividad de construcción que requiere la expedición de una licencia.

De todo lo anterior, podemos concluir sobre la existencia de un vínculo jurídico entre el municipio y un contribuyente, regulado por una ley que emana del poder legislativo y que en consecuencia le da validez a la contribución y una obligación que nace al momento en el que este último solicita al primero, la prestación de un servicio sujeta a una contribución catalogada como derecho de acuerdo a la ley.

3.- La equidad y la proporcionalidad de las contribuciones.

La imposición de las contribuciones tiene su origen en la ley, estas son creadas por los representantes del pueblo, el poder legislativo, es lo que se conoce como el principio de reserva de ley. Sin embargo esta facultad de imponer contribuciones no es ilimitada e irrestricta, debe estar sujeta a principios.

Existen diversos principios bajo los cuales se rigen las contribuciones, conocidos muchos de ellos como Principios de Justicia Tributaria, pero son los principios de equidad y de proporcionalidad los que revisten especial interés ya

que han sido objeto de estudio por nuestras autoridades judiciales en múltiples ocasiones y en todo tipo de contribuciones, y en base a su violación es que han sido decretados como inconstitucionales diversas contribuciones impuestas en distintos ordenamientos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la proporcionalidad se refiere al hecho de que los sujetos pasivos contribuyan al gasto público en función de su capacidad económica, de tal suerte que quienes tienen mayores ingresos o recursos, tributan en mayor medida que aquellos que tienen menos y ha establecido en un inicio a las tasas progresivas como el medio para alcanzar este principio.²

El criterio anterior tuvo que ser modificado para incluir a las tasas fijas, ya que en el caso del Impuesto Sobre la Renta, si bien es cierto que para personas físicas existe una tasa progresiva para la determinación del impuesto a pagar, para personas morales resulta ser una tasa fija, y bajo el criterio anterior este impuesto podría ser considerado inconstitucional. Bajo este nuevo criterio se estima que se respeta el principio de proporcionalidad aún con tasas fijas, toda vez que en el caso del Impuesto Sobre la Renta, la base gravable será el producto del capital y no del trabajo pues estos están excluidos como gastos indispensables de la negociación³.

Sin embargo, la proporcionalidad es distinta dependiendo de la contribución de que se trate, no es lo mismo la proporcionalidad en un impuesto que para un derecho.

² PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL. (389728. 275. Pleno. Séptima Época. Apéndice de 1995. Tomo I, Parte SCJN, Pág. 256)

³ RENTA. LA TASA FIJA DEL 35% QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. (1012058. 766. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Primera Sección – Principios de justicia tributaria, Pág. 1964.)

En el caso de los derechos, al tratarse de una contribución establecida en la ley como una contraprestación por servicios públicos, como ya hemos visto; el derecho va en función del costo del servicio o del aprovechamiento. En consecuencia, el cobro del derecho va en función al servicio que presta la administración pública y con ello se busca evitar que por un mismo acto se cobren distintos importes⁴.

En cuanto a la equidad, en cambio, podemos establecer que se refiere a la igualdad ante la misma ley de todos los sujetos que se sitúen en ese mismo supuesto, por lo que las consecuencias deben ser idénticas para cada uno de ellos, lo que en otras ocasiones se ha expresado como igual entre los iguales y desigual entre los desiguales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que existen desigualdades entre las personas⁵, que surgen precisamente por la libertad económica de las personas y que la misma dinámica social las posiciona en distinta forma o posición que sus semejantes. En consecuencia, la equidad no se refiere a la igualdad de las personas, sino a la igualdad de una situación jurídica determinada.

En relación a las contribuciones, la equidad especifica que cuando dos o más contribuyentes se sitúen en una misma hipótesis de causación, la ley no debe realizar distingo alguno y por ende deberán guardar una idéntica situación frente a

⁴ SERVICIOS REGISTRALES. LOS ORDENAMIENTOS LEGALES QUE ESTABLECEN LAS TARIFAS RESPECTIVAS PARA EL PAGO DE DERECHOS, SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.- 170439. P./J. 121/2007. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Enero de 2008, Pág. 2099.

⁵ EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES.- 1011896. 604. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Primera Sección – Principios de justicia tributaria, Pág. 1735.

la norma. En este sentido, para respetar el principio de equidad, es obligación del legislador otorgar categorías diferentes de contribuyentes, debiendo estar sustentadas en bases objetivas que justifiquen ese tratamiento diferente.

4.- Proporcionalidad y Equidad en el cobro por el Derecho de Expedición de Licencias de Construcción.

Resulta interesante conocer los distintos casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación por cuestiones planteadas vía amparo en relación a la violación de los principios de proporcionalidad y de equidad en el cobro de los Derechos.

Lo anterior obedece a que en situaciones análogas, sobre todo en materia de derechos por expedición de licencias de construcción, se han emitido sentencias declarando la constitucionalidad de la imposición de tarifas que graven el cobro en base a los metros cuadrados de construcción y en otros casos se ha determinado que este tipo de cobro resulta inconstitucional en materia de derechos⁶.

⁶ LEYES DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO. ALCANCES DEL AMPARO CONCEDIDO CON BASE EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 52/2008, DE RUBRO "DERECHOS POR EXPEDICIÓN DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2006, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."- 1005147. 349. Segunda Sala. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Sexta Sección – Sentencias en amparo contra leyes y sus efectos, Pág. 4035. DERECHOS POR EXPEDICIÓN DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2006, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."- jurisprudencia 2a./J. 52/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 552. LICENCIAS PARA CONSTRUCCIÓN. EL ARTÍCULO 206 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE ESA ENTIDAD, EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO, QUE ESTABLECE DIVERSAS CUOTAS PARA EL PAGO DE LOS DERECHOS CORRESPONDIENTES, RESPETA LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. 191487. 2a./J. 60/2000. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Julio de 2000, Pág. 69. MANIFESTACIÓN DE CONSTRUCCIÓN. EL ARTÍCULO 206 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL QUE ESTABLECE DIVERSAS CUOTAS PARA EL PAGO DE LOS DERECHOS CORRESPONDIENTES A SU REGISTRO CON BASE EN EL NÚMERO DE NIVELES, METROS CUADRADOS DE CONSTRUCCIÓN Y DESTINO DE LOS INMUEBLES, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.- 172736. I.7o.A.506 A. Tribunales Colegiados de

Conocer lo anterior resulta de vital importancia debido a que la Ley de Ingresos para el Municipio de Juárez para el ejercicio fiscal 2016, establece el cobro por el derecho de expedición de licencia de construcción en base a los metros cuadrados de la misma.

En el caso de Ciudad Juárez, el anexo de Tarifas dentro del numeral 1.3 de la Ley de Ingresos en comento, señala que el cobro por los derechos de expedición de licencia de construcción, se calcula en base a un porcentaje del salario mínimo que se multiplica por el total de metros a construir en razón del tipo de trámite que se solicite.

Examinemos las disposiciones contenidas en la ley de ingresos citada:

1.3. Licencias de construcción

1.3.1	Licencias de Construcción para vivienda:	Salario Mínimo	Unidad
1.3.1.1	<i>Permiso menor para vivienda por autoconstrucción y casa habitación unifamiliar y plurifamiliar.</i>	0.60	M2
1.3.1.2.	<i>Revisión de Planos por m2 de construcción (no aplica en caso de vivienda en serie que cuente con certificación de proyecto de prototipo de vivienda).</i>	0.02	M2

Si analizamos el numeral 1.3.1.1 podemos advertir que las construcciones para vivienda, se cobrarán a razón de un porcentaje de 0.60 del salario mínimo

por metro de construcción que se presente en el proyecto de licencia de construcción a la Dirección General de Desarrollo Urbano.

En el caso de edificaciones con acceso al público, se tiene que también los metros cuadrados de edificación son el factor sobre el cual se hace el cobro por el derecho, pues así lo señala el numeral 1.3.2 de la Ley de Ingresos en referencia, el cual se transcribe en sus primeros conceptos, para una pronta referencia.

1.3.2. Para edificios de acceso al público

(Nota: la abreviatura. DGDUM, corresponde a la Dirección General de Desarrollo Urbano Municipal)

		Concepto	Salario Mínimo	Unidad
1.3.2.1	E	<i>Edificios para uso educativo (escuelas, universidades, academias y similares)</i>	0.60	M2
1.3.2.1.1.		<i>a) Públicos</i>	Exento	
1.3.2.1.2		<i>b) Privados</i>	0.60	M2
1.3.2.2.	S	<i>Edificios destinados a atención de salud (clínicas, hospitales, sanatorios y similares)</i>		
1.3.2.2.1		<i>a) Públicos</i>	Exento	M2
1.3.2.2.2		<i>b) Privados</i>	1.00	M2

Si atendemos el texto de la Ley de Ingresos y considerando los criterios de la Corte en relación a los principios de proporcionalidad y equidad, reconociendo que la equidad se refiere a que la ley no haga distingo alguno y ante idénticas

situaciones los contribuyentes guarden idénticas obligaciones y que la proporcionalidad nos establece que el cobro del derecho debe de ir en proporción al servicio prestado por la administración pública; debemos concluir que el derecho por la expedición de licencia de construcción no respeta los principios de proporcionalidad y de equidad, debido a que del propio texto de la ley no detectamos la justificación de un cobro diferenciado en base al metro cuadrado.

Si bien es cierto que la Corte ha determinado que pueden existir distintas categorías, estas deben estar sustentadas en bases objetivas, y en el caso de los derechos, el cobro diferenciado debe estar sustentado en un mayor o menor despliegue técnico que realice la autoridad para un trámite. Pero aún y cuando pudiera considerarse justificado el cobro diferenciado, este también debe de guardar proporción con la realidad ya que la administración pública no persigue fines de lucro y como consecuencia sus actividades no deben ser tratados como especulación comercial⁷.

Existen casos en los que la Corte ha determinado tanto inconstitucional como constitucional el derecho por expedición de la licencia de construcción en base al metro cuadrado. En el primero de los casos, ha señalado que no existe sustento objetivo para que la autoridad cobre un importe basado en la cantidad de metros a construir por el contribuyente, cuando su actividad resulta idéntica para cada trámite sin importar la cantidad de metros, y que esta se constriñe a la impresión, firma y sellado de un documento que autoriza al solicitante a realizar la obra de edificación. En cambio, se ha determinado constitucional en aquellos casos en los que la prestación del servicio que otorga el estado varía debido a los metros cuadrados de construcción, ya que implica un despliegue técnico mayor que debe realizar la autoridad.

⁷ DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.- 164477. 2a. XXXIII/2010. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Junio de 2010, Pág. 274.

Consideramos que el problema fundamental en nuestra legislación local que establece la determinación del cobro del derecho por la expedición de licencia de construcción en base a los metros cuadrados, se debe a que la normatividad que lo establece no otorga bases objetivas sobre las cuales pueda advertirse que la autoridad realiza un despliegue mayor o menor dependiendo de los metros cuadrados de la obra a edificar.

Si bien es cierto que la Ley de Ingresos para el Municipio de Juárez para el ejercicio fiscal 2016, así como las leyes de ingresos que la precedieron, no dan bases objetivas para la diferenciación del cobro, existe otro ordenamiento en el que podemos advertir que la actividad municipal lo es en mayor o menor medida en base a los metros de construcción de la obra edificada, e incluso la justificación para establecer distintas clases de contribuyentes en esta materia.

El Reglamento de Construcción para el Municipio de Juárez, Chihuahua reformado el 12 de junio de 2013, establece las facultades del Director General de Desarrollo Urbano para inspeccionar los proyectos construidos en el Municipio que requieran certificado de ocupación y/o terminación de obra⁸. El certificado de ocupación consiste en un documento que expide la autoridad una vez concluida la obra, previa inspección física de la misma, en el cual se releva de responsabilidad al Director Responsable de Obra y se autoriza la ocupación de la edificación⁹.

⁸ ARTÍCULO 2.- Atribuciones. Corresponde al H. Ayuntamiento del Municipio de Juárez, hacer cumplir las disposiciones generales del presente reglamento y sus normas técnicas complementarias, por conducto de la Dirección General de Desarrollo Urbano. Para este fin, al Director General de Desarrollo Urbano se le confieren las siguientes atribuciones:... V. Inspeccionar los proyectos construidos en el Municipio que requieran, certificado de ocupación y/o terminación de obra;

⁹ ARTICULO 41.- Certificado de Ocupación y/o de Terminación de Obra. A la terminación de una obra, el DRO deberá dar aviso a la Dirección y solicitar la expedición de un certificado de ocupación y/o de terminación de obra. I. Integrando a su solicitud la información solicitada por la Dirección. II. Previa inspección de la obra terminada, la Dirección autorizará la ocupación de la misma mediante la emisión de un certificado de ocupación III. Mediante este certificado el DRO queda relevado de cualquier responsabilidad por modificaciones o adiciones que se hagan posteriormente sin su intervención. IV. Ningún edificio o estructura podrá ser ocupado hasta en tanto no se obtenga de la Dirección un certificado de ocupación en los términos de este Capítulo. V. Se exceptúan de este requerimiento a las viviendas del tipo unifamiliar o plurifamiliar horizontales.

Este último procedimiento tiene como finalidad que la autoridad verifique que la edificación fue realizada conforme al proyecto ingresado para la obtención de la licencia de construcción y que se respetaron las disposiciones generales y específicas que establece el Reglamento de Construcción para el Municipio de Juárez¹⁰.

De acuerdo con el Reglamento de Construcción, se regula dos tipos de licencias de construcción, el primero es comúnmente conocido como un *permiso menor* y versa sobre construcciones que debido a sus dimensiones no requieren que el procedimiento sea firmado por un perito Director Responsable de Obra (DRO) y por ende la papelería a entregar por el solicitante es más simple y en menor cantidad de documentos¹¹. Por otro lado se regula la licencia de construcción que para su autorización requieren de que se presente un proyecto firmado por un Director Responsable de Obra y un Perito Corresponsable Especializado, el cual resulta ser más técnico y de mayor entrega, al menos en cantidad, de papelería por parte del solicitante.

De lo anterior podemos identificar por lo menos dos categorías de contribuyentes, i) aquellos que solicitan un *permiso menor* y; ii) aquellos que solicitan una licencia de construcción. Sin embargo, la propia normatividad reconoce que la papelería es integrada por el solicitante y la actividad de la autoridad se constriñe en verificar que el proyecto presentado cumpla con las disposiciones legales en materia de construcción y de desarrollo urbano; y una vez

¹⁰ ARTÍCULO 43.- No se otorgara el Certificado de Ocupación, si del resultado de la visita al inmueble y del cotejo de la documentación correspondiente se desprende, que la obra no se realizo de acuerdo al proyecto autorizado en la Licencia de Construcción, la Dirección ordenará al DRO efectuar las modificaciones que fueren necesarias, conforme a este Reglamento y en tanto éstas no se ejecuten, la Dirección no autorizará el uso y ocupación de la obra y el de DRO no será relevado de su responsabilidad.

¹¹ ARTÍCULO 32.- Requisitos mínimos con los que deberá estar integrado el expediente del proyecto para el que se solicita Licencia de Construcción, sin la validación de un Director Responsable de Obra. I. Formato de Solicitud, proporcionado por la Dirección. Formato que el solicitante podrá obtener en la ventanilla única o en el Sitio oficial de internet del Gobierno Municipal. Proporcionando la información que en él se solicita; II. Plano Catastral actualizado del predio; III. Documento que acredite la legal posesión del predio por parte del solicitante, e IV. Identificación oficial del solicitante;

corroborado lo anterior la autoridad municipal expedirá la licencia de construcción.¹²

Concluimos entonces que la autoridad realizará el mismo trámite para el otorgamiento de licencia de construcción, sin importar la cantidad de metros cuadrados de la obra, debido a que su actuar versará sobre la verificación del cumplimiento en la entrega de la papelería con la cual se demuestre que se cumple con todos los requisitos legales y administrativos en materia de construcción y de desarrollo urbano, por lo que no existe un sustento objetivo sobre el cual se justifique el cobro de la licencia de construcción en base a los metros cuadrados de la obra a edificar.

Concedemos la existencia de al menos dos categorías de contribuyentes, que serían aquellos que solicitan un *permiso menor*¹³ y los que solicitan una licencia de construcción, por lo que el cobro diferenciado por el derecho de expedición de uno u otro sería correcto, pero no en base a los metros cuadrados de la construcción a realizar, sino en base a la actividad que realizará la autoridad y que consiste en la revisión de mayor o menor cantidad de documentos que se anexan a la solicitud.

¹² ARTÍCULO 38.- Del proceso de revisión del expediente para la obtención de la Licencia de Construcción en la Dirección. I. El expediente del proyecto presentado, se revisara en el departamento correspondiente para este fin; de acuerdo al Manual de Operación y Procedimientos de la Dirección. II. Se revisará que la documentación técnica y legal presentada por el solicitante cumple con lo dispuesto en este Reglamento, III. Si el responsable por parte de la Dirección al revisar el expediente encuentra que la información no cumple con lo establecido en este reglamento, informara por escrito mediante oficio al DRO, quien tendrá un plazo de cinco días naturales para hacer llegar la información complementaria solicitada. IV. En caso de que el DRO no cumpla con la integración de la información complementaria solicitud en el plazo señalado, el expediente se cancelara y le será devuelto para su correcta integración y lo deberá reingresar nuevamente por la ventanilla única de la Dirección. V. Una vez que el proyecto cumpla con lo estipulado en este reglamento y la normatividad aplicable en materia de construcción y desarrollo urbano, se expedirá la licencia de construcción solicitada, VI. Se entregara al DRO, un juego completo del proyecto ejecutivo con sellos y firma oficiales de autorización por parte de la Dirección.

¹³ Se utiliza el término *permiso menor* para distinguir aquellas obras que requieren licencia de construcción sin la validación de un Director Responsable de Obra (DRO) y que se encuentran reguladas en el artículo 26 del Reglamento de Construcción para el Municipio de Juárez, a diferencia de las obras que requieren de esa validación y que las regula el artículo 27 del citado Reglamento.

Si bien es cierto que de acuerdo a lo dispuesto por el propio Reglamento de Construcción no es justificable el cobro de la licencia de construcción en base a los metros cuadrados de la obra, existe otra figura que regula el propio Reglamento, cuya tarifa de cobro bien podría estar sustentada en los metros cuadrados de la obra edificada.

Toda obra de construcción previa a ser ocupada requiere de la emisión de un *Certificado de Ocupación*, que es emitido por la Dirección General de Desarrollo Urbano y el cual releva de responsabilidad al Director Responsable de Obra. Este Certificado es emitido por la autoridad municipal una vez que se ha concluido la obra y *previa inspección física del inmueble* en el cual se corrobora que la ejecución de la misma se apegó al proyecto autorizado para el otorgamiento de la licencia de construcción.

De lo anterior resulta evidente que la mayor o menor cantidad de metros de construcción de una obra, conlleva un despliegue técnico mayor o menor por parte de la autoridad al momento de realizar la inspección física de un inmueble, para la expedición de un certificado de ocupación, por lo que el derecho por la expedición de este certificado basado en los metros cuadrados de la obra se consideraría que respeta los principios de proporcionalidad y equidad.

No obstante la Ley de Ingresos para el Municipio de Juárez para el ejercicio fiscal 2016 y las que la precedieron, gravan el derecho con un importe fijo y por trámite, tal y como se establece en la tabla a continuación.

1.3.3. Por constancia y expedición de documentos municipales:

	Concepto	Salarios Mínimos	Unidad
--	-----------------	-----------------------------	---------------

1.3.3.1.2	<i>Certificado de ocupación habitacional hasta 120.00m2</i>	4.00	<i>Por trámite</i>
1.3.3.1.3	<i>Certificado de ocupación habitacional de más de 120.00 m2</i>	6.00	<i>Por trámite</i>
1.3.3.1.4	<i>Certificado de ocupación comercial hasta 100m2</i>	8.00	<i>Por trámite</i>

Lo anterior parece un contrasentido, por un lado tenemos disposiciones que gravan una actividad que consiste en la recepción de documentación para el otorgamiento de una licencia de construcción tomando como base la cantidad de metros cuadrados a edificar según el proyecto presentado a la Dirección General de Desarrollo Urbano y por otro lado tenemos otra disposición que grava una actividad consistente en una inspección física de una obra edificada, tomando como base el trámite y no el despliegue técnico que habrá de realizar la autoridad municipal al ejecutar esa diligencia.

Resulta indispensable en consecuencia adecuar nuestros cuerpos normativos para respetar los principios de proporcionalidad y equidad en tratándose de derechos por expedición de licencias de construcción y/o certificados de ocupación.

El principio de reserva de ley de las contribuciones al que nos referimos anteriormente, versa sobre los elementos cualitativos, que son los sujetos y el objeto, por lo que estos se deben atender invariablemente en la ley formal y material como lo es la Ley de Ingresos, pero en cuanto a la tasa y la base, estos pueden ser desarrollados en ordenamientos de menor jerarquía, al contener estos elementos más técnicos.

Sería prudente analizar una modificación al Reglamento de Construcción a fin de proveer un desarrollo más profundo de la tasa y la base de la contribución, sea para respetar los principios de proporcionalidad y equidad en el cobro del derecho, o en su caso, que las futuras leyes de ingresos prevean solo dos categorías de contribuyentes – *permiso menor* y licencia de construcción- para el pago por trámite de expedición de la licencia de construcción y que sea en el caso de la expedición del certificado de ocupación que el cobro se realice en relación a los metros cuadrados de la obra. Lo anterior debido a que solo en el último de los casos se justifica un cobro con esta tarifa, toda vez que es en la inspección física donde la cantidad de metros de la obra está directamente relacionada con el despliegue técnico que hará la autoridad y no al momento de la expedición de la licencia de construcción.

En relación a lo anterior, es necesario considerar que el propio Reglamento de Construcción en su artículo 41 exceptúa del Certificado de Ocupación a las viviendas de tipo unifamiliar o plurifamiliar horizontales sin considerar la cantidad de metros construidos, por lo que estarían excluidas de cobro alguno por un derecho relacionado con ese certificado.

Esta situación no necesariamente causaría una merma en los ingresos que percibe el gobierno por este concepto. Existen diversos “candados” con los cuales la autoridad en materia de desarrollo urbano, puede hacer cumplir, aun forzosamente el trámite para la obtención de un certificado de ocupación. Existe un padrón de licencias de construcción expedidas, por lo que cuenta con elementos y con facultades otorgadas en los ordenamientos para mantener un control y vigilancia y en su caso detectar aquellas obras que pudieran haber concluido su plazo de ejecución y de las cuales no se han expedido el certificado de ocupación. Los Directores Responsables de Obra tienen la obligación de

tramitar el certificado de ocupación y mantienen responsabilidad de la obra hasta no sea emitido, so pena de perder su registro¹⁴.

5.- El problema de los cambios de denominaciones de las dependencias públicas.

Mención aparte, pero ligado a la legalidad con la que actúan nuestras autoridades, merece el hecho de que con cada cambio de administración, nuestros gobernantes con frecuencia en su agenda asumen como obligatorio el cambio de la denominación de distintas dependencias, llegando al absurdo de hacer cambios de hecho y no de derecho; o no realizan las modificaciones en todos los cuerpos legales que le conceden facultades a esa dependencia que ha cambiado de nombre.¹⁵

Tenemos el caso de que el legislador hace una reforma, sin hacer un análisis metodológico de los conflictos de leyes que esa reforma genera. El cambio de nombre de una dependencia de la administración pública pareciera insignificante, pero nada más alejado de la realidad, toda vez que las actuaciones

¹⁴ Reglamento de Construcción para el Municipio de Juárez. ARTÍCULO 20.- Los Directores Responsables de Obra "A" o "B" y los Peritos Corresponsables Especializados podrán ser sancionados o retirados del registro de la Dirección cuando incurran en las siguientes faltas. I. Violación a las disposiciones de este Reglamento, a sus Normas Técnicas Complementarias, o la legislación aplicable en materia de construcción y desarrollo urbano. En las que incurran los proyectos u obras para los que haya otorgado su responsiva como Director Responsable de Obra;

¹⁵ Durante la administración municipal 2007-2010 del C. Lic. José Reyes Ferriz, la Dirección General de Desarrollo Urbano fue fusionada con la Dirección General de Obras Públicas, sin que se modificara el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, por lo que legalmente las dependencias eran autónomas, sin embargo en las funciones de hecho la primera era considerada una dirección que integraba a la segunda. Este acontecimiento no fue aislado, ya que si realizamos una consulta a los reglamentos internos podemos advertir al menos que anteriormente el nombre de la Dirección General de Obras Públicas era Dirección de Obras Públicas Municipal. La fusión y separación de las Direcciones de Obras Públicas y Desarrollo Urbano ha sido muy constante y frecuente en el Municipio de Juárez. El Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de fecha 10 de octubre de 1998 regulaba a la Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano como un solo ente, en el año 2005 el Reglamento Orgánico que sustituyó al del 1998 separa a estas dos dependencias y hace de cada una Dirección General. Posteriormente el trienio del Lic. José Reyes Ferriz une nuevamente a estas dos dependencias y subordina a Desarrollo Urbano a la de Obras Públicas sin modificar ningún reglamento. Actualmente tenemos a estas dos dependencias independientes la una de la otra.

de las autoridades administrativas se rigen bajo el principio de legalidad, o lo que es lo mismo, las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite.

En la práctica nos encontramos con actuaciones de las autoridades administrativas que se encuentran fundamentadas en normas que facultan a dependencias designadas con un nombre y que difiere de la autoridad que ejecuta el acto, y tendremos que indagar y escudriñar en el pasado para percatarnos que son la misma dependencia y que a través del paso del tiempo su nombre ha sido modificado; sin embargo al cambiar las denominaciones nuestros gobernantes no siempre toman en consideración el adecuar todos los reglamentos que facultan la actuación de esa dependencia. No se realiza un adecuado y exhaustivo estudio que permita identificar los cambios necesarios para preservar el principio de legalidad en las actuaciones de las autoridades administrativas.

En materia de desarrollo urbano y relacionado con el tema de construcciones dentro del municipio de Juárez, de una lectura del Reglamento de Construcción del Municipio de Juárez publicado el 09 de octubre del año 2004, podemos advertir que la autoridad facultada para vigilar el cumplimiento de ese ordenamiento era la Dirección de Obras Públicas Municipal. Contrasta a lo anterior el hecho de que esa dirección no existía en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal como se advierte de la publicación en el Periódico Oficial No. 12 del Gobierno del Estado de fecha 09 de febrero del 2005, en el cual se desprende que las dependencias que existían era la Dirección General de Obras Públicas y la Dirección General de Desarrollo Urbano.

Ese mismo Reglamento Orgánico en la fracción VIII del artículo 45 concede la facultad de otorgar las licencias de construcción a la Dirección General de Desarrollo Urbano, así como otras facultades relacionadas a la materia de Desarrollo Urbano, sin embargo, el Reglamento de Construcción para su vigilancia

y cumplimiento no mencionaba en ninguna de sus secciones a esta Dirección General.

Hemos señalado que las actuaciones de las autoridades administrativas se rigen bajo el principio de legalidad, por lo que las autoridades tienen su campo de actuación limitado al margen de lo que establece la ley; en otras palabras, el Estado se somete al derecho que el mismo genera y en consecuencia los poderes públicos tienen las facultades que les conceden las leyes (Villarreal Corrales, 2007: 571-588).

Si consideramos el principio de legalidad¹⁶, es claramente evidente que las facultades de expedición de las licencias de construcción para el municipio de Juárez en el año 2005 y hasta el año 2013, eran facultad de la Dirección General de Desarrollo Urbano, sin embargo las facultades de vigilancia del cumplimiento del Reglamento de Construcción no eran de la Dirección General de Desarrollo Urbano, sino de la Dirección de Obras Públicas Municipales, una dirección general que no existía en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, pues esta había sido cambiada en su denominación por el nombre de Dirección General de Obras Públicas Municipal.

El hecho de que una autoridad ejecute acciones fundamentadas en un ordenamiento que faculta a otra dependencia, trae como consecuencia la nulidad de las actuaciones realizadas por las autoridades, toda vez que no se encuentran autorizadas para la realización de los actos. Esta situación presenta un perjuicio a la recaudación de los ingresos que hace el Municipio- o estados o federación en su caso- debido a que abre la puerta a que los contribuyentes presenten recursos legales para evadir su cumplimiento a la contribución del gasto público.

¹⁶ Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo explica el principio de legalidad como el principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior tiene en todos los Estados modernos un carácter casi absoluto, pues, salvo el caso de facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepción a este principio fundamental (Fraga, Gabino:99-104).

Cabe señalar que durante el primer trienio 2004-2007, de la presidencia municipal del C. Héctor Agustín Murguía Lardizábal, un servidor advirtió esta omisión y recomendó las modificaciones del Reglamento de Construcción para el Municipio de Juárez, sin embargo nunca se hicieron las reformas necesarias para respetar el principio de legalidad en las actuaciones de la Dirección General de Desarrollo Urbano. Afortunadamente nuestras autoridades locales, algunos años después de esta omisión, a partir del 12 de junio de 2013 publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua la reforma al Reglamento de Construcción del Municipio de Juárez, poniendo fin con ello a la falta de legalidad que en materia de vigilancia y control- notificaciones, citatorios, suspensiones, clausuras y demoliciones- de construcciones realiza la Dirección General de Desarrollo Urbano.

6.- Conclusiones

La esfera administrativa se rige por los principios de preeminencia de ley y de reserva de ley. El primero de esos principios nos indica que las autoridades solo pueden hacer lo que efectivamente disponga la ley y el segundo se refiere a garantizar la seguridad jurídica del ciudadano frente a las contribuciones, debiendo tomar en cuenta el legislador la igualdad y capacidad al momento de configurar las contribuciones.

El principio de reserva de ley en materia tributaria lo encontramos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se desprenden de igual forma los principios de equidad y proporcionalidad de las contribuciones, respecto de los cuales deben velar su cumplimiento toda contribución.

Si bien no es económicamente redituable a un contribuyente ampararse o solicitar el pago de lo indebido por un trámite de un derecho que no respeta los principios de equidad y proporcionalidad, ya que ese trámite -objeto del amparo o recurso- pudiera costarle un monto que tal vez no exceda los cientos de pesos, y el recurso para evitar el pago inclusive podría resultarle más oneroso, con el afán solo de buscar evadir esa contribución; el mantener ordenamientos legales que permitan la evasión o elusión fiscal siempre beneficiara a las grandes corporaciones, inversores o empresarios, cuyas actividades se miden en miles o millones de pesos y en consecuencia sus contribuciones al erario público son mayores, por lo que buscan reducir esas cargas fiscales, situación que se les facilitará cuando un ordenamiento no respeta los principios de justicia tributaria como lo son el principio de equidad y el de proporcionalidad.

Es necesario que las autoridades analicen y adecuen los cuerpos normativos que sirven de instrumento por medio de los cuales se allegan de recursos, a fin de respetar los principios de equidad y proporcionalidad. Debiera ser un tema de importancia primaria en las esferas jurídicas de todo ayuntamiento y legisladores de los estados, dado que está en riesgo los ingresos que obtienen para poder alcanzar los objetivos para los cuales existen.