

CONCLUSIONES

A continuación se enumeran las principales aportaciones del trabajo de investigación, tanto en sus elementos teóricos como estratégicos, con el objetivo de identificar los puntos esenciales que se deben considerar en el estudio de las omisiones legislativas, principalmente en materia tributaria.

Primera. La inconstitucionalidad por omisión *stricto sensu* es la vulneración del texto constitucional causada por la inactividad, inclusive parcial, del Poder Legislativo respecto de aquellas normas reales y exactas que, de manera expresa o tácita, exigen de él un específico desarrollo ulterior para ser efectivas, siempre que el término fijado haya vencido, su pasividad sea irracional e injustificable o su actuación lesione el principio de igualdad al excluir arbitrariamente a un determinado grupo de entre los beneficiarios de la ley.

Segunda. No toda inconstitucionalidad por omisión es legislativa, ni toda omisión legislativa es inconstitucional. Esto por dos razones. En primer lugar, porque el carácter dirigente de la Constitución está destinado a todos los entes del poder público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); y segundo, porque pueden existir omisiones simples que, al permanecer dentro de los plazos establecidos, no representen (todavía) un quebrantamiento del ordenamiento legal supremo.

Tercera. En cuanto a las normas gubernamentales que pueden ser objeto de omisión, se concluye que sólo los reglamentos que emite el Poder Ejecutivo, las reglas administrativas de carácter general, las resoluciones misceláneas que emite la SHCP y las reglas técnico-operativas que emiten algunos órganos adminis-

trativos, pueden dar lugar a omisiones (materialmente legislativas) cuando el presidente, el Secretario de Estado o el titular del órgano administrativo encargado de expedirlas no lo haga pese a que exista una remisión que se lo ordene.

Cuarta. La omisión legislativa tributaria de los derechos del contribuyente significa la vulneración del artículo 31, fracción IV constitucional causada por la inactividad, inclusive parcial, preponderante del Poder Legislativo, que impide efectivizar los principios materiales de justicia tributaria, siempre que su pasividad sea irracional e injustificable o su actuación lesione el principio de igualdad tributaria, implicando una afectación a los particulares, ya sea porque haga nugatorios los derechos fundamentales del contribuyente o cause inseguridad jurídica.

Quinta. Existen dos tipos de omisión legislativa en materia tributaria: relativas y absolutas. Las primeras son aquellas que, además de poder presentarse en normas adjetivas, pueden recaer en la obligación tributaria principal. Por su parte, las omisiones absolutas son aquellas que, generalmente, sólo recaen en normas de procedimiento y respecto de las cuales no existe regulación positiva, pero se espera exista alguna. En nuestro país hace falta la introducción de un test de inconstitucionalidad por omisión relativa que sirva de filtro para calificar este tipo de omisiones. Para ello, se sugiere tomar en cuenta la teoría alemana de la exclusión arbitraria de beneficio.

Sexta. Es posible utilizar la Convención Americana de Derechos Humanos como paradigma de control vertical material en el ámbito tributario, tanto en sede internacional como en sede nacional. Por su parte, los Convenios para Evitar la Doble Imposición sólo pueden utilizarse como límites verticales materiales de orden supralegal cuando sus disposiciones amplíen derechos y garantías del contribuyente, caso en el que deberán tomarse como tratados vinculantes de derechos fundamentales, cuya eficacia sería posible reclamar ante los organismos jurisdiccionales de carácter internacional, tales como la Corte Interamericana de Derechos humanos. Y cuando ésta determine que el ordenamiento

normativo tributario resulta incompatible con las disposiciones de la Convención, del Estado dependerá entonces, según adopte o no las medidas legislativas que le sean sugeridas, que se verifique o no la inconveniencia por omisión legislativa.

Séptima. Jurisprudencialmente la controversia constitucional se ha aceptado como única vía para impugnar omisiones legislativas, tanto absolutas como parciales, siendo improcedente el amparo contra leyes, así como la acción de inconstitucionalidad, salvo que se trate de omisiones relativas. Pese a ello, la Corte se ha mostrado vacilante respecto de la procedencia de la controversia constitucional en diversos casos de inconstitucionalidad por omisión legislativa, negando en muchas ocasiones su procedencia, lo que hace incierta su eficacia y efectividad ante las omisiones.

Octava. Es válido permitir a los jueces ejercer un control constitucional sobre las omisiones legislativas para nulificar o integrar las leyes, cuestión que no vulnera el principio de división funcional de poderes, pues debe recordarse que el poder público es uno solo, que para su ejercicio se encuentra dividido en tres (Ejecutivo, Legislativo, Judicial). Es absurdo pensar que un poder no puede ejercer formas de control sobre otro, ya que las relaciones entre poderes estatales no se aprecian aisladas y puras, sino como “vasos comunicantes” que generan pesos y contrapesos al poder mismo.

Novena. La responsabilidad patrimonial del Estado por omisiones legislativas se advierte como un medio de reparación indirecto para los particulares que arbitrariamente son excluidos por las disposiciones fiscales, permitiendo disminuir el perjuicio acreditado mediante indemnización. La experiencia comparada demuestra que a partir de ella se podría crear en nuestro país un medio de cumplimiento ante el silencio u omisión de las leyes tributarias.

Décima. Coincidimos en que “la lucha contra las omisiones no es solamente una tarea jurídica, sino también política, democrática y cívica inclusive”.⁴¹³ Por ello es que, ante la ineffecti-

⁴¹³ Carbonell, Miguel, *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones

dad de la tutela judicial frente a la inactividad legislativa, urge la implementación de acciones extrajurídicas, por ejemplo, el efecto de los medios masivos de comunicación para colocar este tipo de temas en la agenda pública con el fin de que la opinión ejerza una constante presión social y moral sobre los órganos legislativos; y el fomento de una cultura cívica en materia de derechos fundamentales del contribuyente que concientice al ciudadano como legislador⁴¹⁴ para que insistentemente demande la eficacia plena de sus derechos ante los órganos de competencia respectivos.

Jurídicas, 2007, p. XIX.

⁴¹⁴ Frase tomada de Fix-Fierro, Héctor *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, TEPJF, COFEMER, 2004, pp. 55 y 56. A partir de los resultados arrojados por la aplicación de diversas encuestas cuyo objetivo era identificar el nivel de conocimiento de la Constitución y la percepción de las instituciones políticas en México, los autores hacen ver que el mayor porcentaje de los entrevistados (42.1%) consideró que las personas que *no saben de leyes no deben opinar sobre los cambios a la Constitución*, mientras que el 40.8% pensó lo contrario, el 13.2% dijo que *sólo deben opinar en parte*, el 3.8% declaró no saber y el 0.1% se negó a contestar. Estos datos advierten el alto índice de desinformación que impera entre el común de la sociedad civil mexicana y que, por supuesto, obstaculiza la participación ciudadana y la cultura cívica.