



PRÓLOGO

Hace algunos años tocó a la puerta de mi cubículo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Israel Santos Flores, joven que prestaría el servicio social en el área de investigación, y posteriormente, se quedaría incursionando como meritorio hasta que logró una beca en el área de derecho fiscal.

Es por ello, que prologar este libro representa para mi una gran carga emotiva, pues además de haber sido mi discípulo, es mi asistente y amigo de convivencia diaria, con quien he compartido mi vida académica estos últimos años. Y a quien he tenido el privilegio de dirigirle su tesis de grado.

Israel mostró desde un inicio su vocación por investigar y la búsqueda del conocimiento. Y he aquí su trabajo recepcional muestra de su empeño y valor intelectual, el cual fue defendido, con mención honorífica, el 14 de mayo de 2010 en la Facultad de Derecho, y cuyo sínodo fue integrado por el doctor Eduardo Ferrer Mc-Gregor, el licenciado Miguel Ángel Vázquez Robles, y la que hoy suscribe el presente prólogo.

Para mi es importante compartir con el lector que la tesis sustentada el 14 de mayo se sometió al Cuarto Concurso Nacional de Tesis de Licenciatura y Posgrado, sobre las disposiciones del orden jurídico nacional, organizado por la Secretaría de Gobernación, obteniendo el *segundo lugar*, en la categoría de licenciatura, en el área temática de derecho público. Lo cual demuestra la profusión y calidad con la que estudió este tema el joven Israel Santos Flores.

Posteriormente, se sometió a mesa de discusión en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, a efectos de publicarse como

libro, la mesa estuvo compuesta por expertos en la materia que aportaron gran lucidez y apoyo en la investigación doctrinal, jurisprudencial y práctica, para el trabajo que hoy se presenta como la primera monografía en castellano sobre la omisión legislativa en materia tributaria.

El debate fue intenso por parte de los doctores Eduardo Ferrer Mc-Gregor, Rubén Sánchez Gil, la maestra Laura Rangel Hernández, el licenciado Antonio Arámburu Mejía y una servidora.

El tópico que Israel ha estudiado en su tesis de licenciatura no es de fácil abordaje, pues conjuga dos temas complicados, por una parte, la omisión legislativa desde el ámbito constitucional y, por otra, su engarce con la materia tributaria. Que en ocasiones parece que al joven autor lo hicieran caer en arenas movedizas.

Uno de los temas más complejos de tratar en este libro, es la temática fiscal, pues Israel incursiona sobre un campo poco explorado tanto por la doctrina nacional como extranjera, y apuesta por indicar que del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se derivan normas que vinculan al Legislativo, es decir, que tienen carácter directivo para el legislador. Cuestión que por mi parte, no comparto completamente, sin embargo, el reto para Israel en este estudio, es comprobar esta hipótesis planteada en este trabajo de investigación. Y aquí encontramos otra novedad en esta materia.

Es un trabajo muy bien bordado y esquematizado. Comienza por desarrollar el andamiaje del marco teórico de su investigación, definiendo desde la perspectiva constitucional qué se entiende por omisión legislativa, y conceptualizando muy bien los entrecejos conceptuales de la omisión legislativa, y la problemática existente entre los conceptos de la omisión legislativa. Y para ello acude a los autores más representativos de este tópico.

En el capítulo primero también estudia la inconstitucionalidad por la omisión legislativa concebida, incluso, en los Estados

prestacionales como lo son los Estados sociales. El autor inquieto por escudriñar a fondo la omisión legislativa desde el ángulo conceptual, estudia temas limítrofes como lo son la laguna del derecho, la inactividad de la administración, los conflictos negativos de competencia, la inejecución de leyes inexistentes, el no desarrollo del derecho supranacional, la omisión aplicativa, la omisión de acto político, entre otras definiciones afines.

Y por último, Israel con un carácter propositivo se lanza al ruedo y aporta a la doctrina su conceptualización sobre la omisión legislativa, definiendo con ello sus elementos esenciales y temporales.

Ahora bien, como hemos adelantado en líneas arriba, en el segundo capítulo Israel entra de lleno al estudio de la omisión legislativa en materia tributaria, y es el envite al que pone todas sus cartas, con un entusiasmo desenfrenado. Analiza las normas ejecutivas susceptibles de omisión legislativa, tales como los reglamentos, decretos-ley, decretos-delegados, omisión de acuerdos; omisión de circulares, reglas o instrucciones; y, omisión de reglas de carácter general. Y todo lo anterior, haciendo hincapié en el principio de reserva de ley tributaria sancionado en el artículo 31, fracción IV.

Y bajo este paraguas, Israel se mueve al capítulo tercero para estudiar con ahínco la reserva de ley tributaria como mandato vinculante para el legislador, porque de otra manera, no tendría caso abordar este tema en materia tributaria. En esta dirección, establece cuáles son las materias susceptibles de omisión y su tipología. Incorpora en su análisis el estudio del principio de igualdad, e incursiona, como ya muchos otros lo hemos hecho en el neoconstitucionalismo, haciendo un estudio detallado de este tema con base en el control de proporcionalidad y el juicio de razonabilidad. En este epígrafe, también nos deja muestras de su interés por aplicarlo a la vida práctica del Estado, y establece como un claro ejemplo, de una omisión legislativa absoluta a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, que a la fecha en que prólogo el presente libro no cuenta con una

Ley Orgánica que le dé estructura en su competencia y actuación como ombudsman fiscal mexicano.

Un tema que Israel ha dejado al último, y no por ello menos importante, es el control de convencionalidad en los Tratados para Evitar la Doble Imposición, tema por demás novedoso y singular; en el que también, hay mucha tela que recortar.

El cuarto capítulo de este libro, con el que se completa el estudio sobre esta figura, entronca temas técnicos con una posturas joviales y renovadas, como la superación del legislador negativo kelseniano. También contrapone la actividad judicial frente a la inactividad legislativa, todo un tema que sigue poniendo en jaque a la doctrina nacida dentro de la concepción del Estado legislador monopolizador de la creación de leyes, dentro de nuestra tradición romano-germano-canónica.

La piedra de toque en este epígrafe es precisamente ¿cómo plantear la inconstitucionalidad de la omisión legislativa ante el órgano jurisdiccional? sí mediante el control concreto de la constitucionalidad de los actos del Estado, por medio del “juicio de amparo”, o bien, por los controles abstractos de la constitucionalidad “la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional”, cuestión que se discutió arduamente en la mesa de debate de este libro, y en la que no hubo una conclusión contundente.

En este capítulo, Israel, de forma ilustrativa hace un repaso de las legislaciones locales de diez entidades federativas de la República Mexicana para saber cómo se ha legislado la omisión legislativa en el derecho constitucional local. Por otro lado, a manera de ejemplo, establece una tipología de las omisiones legislativas relativas y absolutas en materia tributaria.

Y al final de este apartado, analiza la posibilidad de plantear la responsabilidad para el Estado legislador mediante el juicio de responsabilidad patrimonial del Estado por omisión legislativa.

Es así, que el lector tiene en sus manos, una obra provocativa, versátil, analítica, estructurada, científica que ha sido

escrita por un joven egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM, a quien le auguro gran éxito en su desarrollo profesional y en el estudio de su doctorado.

Y sin más, dejo al lector que haga sus propias conclusiones sobre este libro, que seguramente causará polémica en el ámbito nacional y en el derecho comparado.

Gabriela RÍOS GRANADOS