

ANÁLISIS DEL PAPEL DE LA CORTE EN LA OMISIÓN LEGISLATIVA

ABSOLUTA

Analysis of the role of the court in the absolute legislative omission

Natalia Villegas González**

Mariana Ríos Jiménez***

“Se ha tratado de definir la existencia de un balance constitucional, esto es, de una doctrina jurisprudencial vigente más o menos definida que sirva como regla de conducta y estándar de crítica a la actividad de los jueces, funcionarios y litigantes.”

Diego Eduardo López Medina.

El derecho de los jueces.

RESUMEN

La diferencia existente entre la denominada omisión legislativa absoluta y la omisión legislativa relativa, radica en que en la primera el legislador no ha producido norma alguna en relación con la materia de que se trate, en tanto que, en la omisión legislativa relativa, sí existe desarrollo legislativo vigente, pero imperfecto, por ausencia de un enfoque concreto sobre algún aspecto o aspectos específicos, no obstante, el deber constitucional de desarrollarlo o desarrollarlos continúan vigente y el órgano encargado de expedir la norma jurídica omite esta labor poniendo en riesgo los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho.

** Estudiante de décimo semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad CES. Correo electrónico: (villegas.natalia@uces.edu.co)

*** Estudiante de décimo semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad CES. Correo electrónico: (rios.mariana@uces.edu.co)

La adecuada presentación de la demanda de inconstitucionalidad que aduce la violación del deber permite a la Corte desarrollar su función de defensa de la Constitución en debida forma, en tanto delimita el campo en el cual se hará el respectivo análisis de constitucionalidad frente a la omisión, sin que ello implique una restricción de los derechos políticos del demandante, pero sí el establecimiento de unos elementos que informen adecuadamente al juez constitucional para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio.

De aquí la importancia del control sobre las omisiones legislativas absolutas, para asegurar la efectividad de la encomendada guarda de la integridad de la Constitución (art. 241 Const.).

Dada esta importancia, el presente trabajo recorre las sentencias de constitucionalidad expedidas en esta materia, con la finalidad de elaborar una línea jurisprudencial, utilizando la metodología de Diego Eduardo López Medina en la construcción de líneas jurisprudenciales, para, con ello, analizar la omisión legislativa absoluta y evidenciar con ello, los casos en los cuáles el legislador a omitido legislar en ciertas materias.

PALABRAS CLAVES

Omisión legislativa absoluta, omisión legislativa relativa, línea jurisprudencial, Corte Constitucional.

INTRODUCCIÓN

En constituyente primario derivado, en este caso, el Congreso de la República, al momento de legislar puede cometer una conducta omisiva, dejando ciertos preceptos normativos sin regulación, generando dos problemas jurídicos que denominamos omisión legislativa relativa y omisión legislativa absoluta, estos dos conceptos en el ordenamiento jurídico Colombiano son suplidos, en algunos casos, por la hermenéutica jurídica, como lo es la costumbre y los principios generales del derecho, no obstante, este problema jurídico que se desprende de la conducta omisiva del legislador puede vulnerarle a las personas sus derechos fundamentales.

Ahora bien, este planteamiento nos conlleva a analizar el concepto de línea jurisprudencial con el fin de hacer un rastreo de la omisión legislativa absoluta para analizar la posición de la Corte Constitucional frente a este problema jurídico.

En principio se analizará el libro “El derecho de los jueces” escrito por el Doctor, Diego Eduardo López Medina, en el concepto de línea jurisprudencial, las clases de sentencias dentro de una línea jurisprudencial y su forma de estructurarse, posteriormente se analizará diez (10) sentencias de la Corte Constitucional que tratan el tema de omisión legislativa absoluta, tales como la C-371/2004, C-185/2002, C-246/2001, C-519/1998, C-543/1996, C-083/1995, C-1549/2000, C-427/2000, C-1048/2000 y la C-986/1999 con el fin de elaborar la línea jurisprudencial y de dar a conocer las posiciones y los preceptos normativos que allí se debaten.

Este trabajo de grado se centrará en cuatro objetivos específicos, tales como: analizar y explicar el concepto de línea jurisprudencial, describir los pasos para la construcción de una línea jurisprudencial, identificar las sentencias de la Corte Constitucional que traten el tema de la omisión legislativa absoluta y desarrollar la línea jurisprudencial planteándonos como problema jurídico principal la omisión legislativa absoluta.

En el capítulo I se abordará el concepto fundamental de línea jurisprudencial, se explicarán las clases de sentencias que se deben identificar en una línea jurisprudencial y las técnicas adecuadas para desarrollar una línea jurisprudencial, posteriormente, en el capítulo II, se enfocará en la posición que adquiere la Corte Constitucional frente a la omisión legislativa absoluta y se centrará en el control constitucional frente a la omisión legislativa absoluta, la competencia de la corte para resolver los casos cuando se presenta una omisión legislativa absoluta y relativa, el control de constitucionalidad de la omisión legislativa relativa, y finalmente, la solución del siguiente cuestionamiento: ¿es la omisión legislativa un vacío de regulación?, se hablará de los fundamentos del control de la omisión legislativa absoluta: La constitución como norma y el Estado Social de Derecho y por último los lineamientos para un control constitucional de las omisiones legislativas absolutas.

CAPÍTULO I

La constitución como norma suprema consagra dos principios fundamentales: el democrático: propia de su soberanía y ejercicio popular, “y la supremacía, por la cual se posiciona como Ley Superior de estos principios derivada la necesidad concurrente de permitir su reforma y mantener su estabilidad, para así evitar el anquilosamiento” propio del tiempo, del mismo modo que se previene la debilidad derivada de la flexibilidad, en esta dialéctica encontramos nuestros análisis teóricos del derecho constitucional. (Higuera, 2016, p. 214)

Concepto fundamental de la línea jurisprudencial

La jurisprudencia como fuente formal del derecho, es uno de los mecanismos fundamentales para salvar los vacíos legales que se generan por el constituyente primario y que facultan al juez constitucional como impartidor de justicia para tomar decisiones que se deben apoyar y fundamentar en los fallos y precedentes, esto es, revisando la jurisprudencia conexas.

La jurisprudencia cumple dos funciones principales: ser interpretadora e integradora, lo que nos advierte que se encarga de estudiar los preceptos normativos que se debaten, y, la de cubrir las lagunas jurídicas o vacíos normativos cuando no existe una ley que regule dicha situación que es de interés para el derecho.

Ahora bien, cuando el juez o el legislador se abstiene de tomar una decisión genera una inconstitucionalidad por omisión que, según palabras de Fernández Rodríguez, “es la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación”. El ordenamiento jurídico colombiano, prevé la situación de los fallos “Non Liqueat”, fallos que no tienen solución legal por no haber norma directamente aplicable, no obstante, el juez como director del proceso e impartidor de justicia debe abstenerse a proferir estos citados fallos, ya que su deber es aplicar la hermenéutica, los precedentes y la jurisprudencia para evitar estas situaciones jurídicas que generen vacíos normativos. (Fernández, 2011, p. 277)

Para ahondar en el concepto de línea jurisprudencial se debe en primer lugar formular el problema jurídico, el cual es la pregunta que encabeza y funda la línea jurisprudencial y que el investigador intenta resolver mediante la interpretación de los conceptos recopilados de las sentencias y el constante desarrollo de la línea, esta no puede partir de un concepto muy abstracto, pero tampoco de las particularidades de cada caso concreto, la línea jurisprudencial siempre se encontrará en un nivel medio de abstracción. En otras palabras, el problema jurídico debe ser concreto y descrito en términos fácticos en vez de problemas jurídicos meramente conceptuales. (López, 2006, p. 140, p.146)

No obstante, se debe lograr identificar el “balance constitucional” dentro de dos extremos posibles de la mencionada línea. Para hacerlo, debe realizarse un análisis temporal y estructural de varias sentencias relacionadas entre sí, bajo un tema en común que se deriva de un problema de investigación, esto es hacer un examen minucioso, detallado y conexo de los fallos tomados por los jueces que generen precedente, el cual aparece o se crea en dos situaciones, la primera es cuando la Corte Constitucional construye un precedente emitiendo una sola sentencia de constitucionalidad, y en segundo caso, se genera precedente con tres (3) sentencias uniformes que sirvan de fundamento o soporte para un nuevo pronunciamiento sobre la misma materia, emitidas por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado.

La jurisprudencia ha de entenderse como la pluralidad de decisiones relativas a varios y diversos casos, la interpretación de sentencias de manera aislada no da una buena idea para el desarrollo sistemático de la línea jurisprudencial ya que estas sentencias deben ser conexas, por cuanto la lectura de sentencias individuales, sin sentido de orientación o agrupación, puede llevar el análisis de una dispersión radical, con la consecuente incompreensión de los mensajes normativos emanados del derecho judicial.

El intérprete debe construir, por cada línea jurisprudencial, una teoría jurídica integral de los pronunciamientos judiciales relevantes y en esta debe plantear necesariamente una serie de problemas sistemáticos que ayudan a su elaboración, los cuales consisten en: “(i) acotar el patrón fáctico concreto (con el correlativo conflicto de intereses y derechos que le sea propio)

que la jurisprudencia ha venido definiendo como “escenario constitucional” relevante; (ii) identificar la sentencia más relevantes (que se denominarán sentencias hito”) dentro de la línea jurisprudencial; (iii) finalmente es necesario construir teoría estructurales (i.e. narraciones jurídicas sólidas y comprehensivas) que permita establecer la relación entre esos varios pronunciamientos jurisprudenciales”. (López, 2006, p. 153)

Clases de sentencias dentro de la línea jurisprudencial

Es menester precisar las sentencias que se deben identificar para desarrollar una la línea, para ello se requiere que el intérprete jurisprudencial identifique y escoja aquéllas que tienen un peso estructural fundamental dentro de la línea por oposición a sentencias de menor importancia doctrinal, esta noción de “peso” no se debe confundir con la conveniencia de los fines concretos; el intérprete debe cumplir con una noción de lealtad argumentativa para identificar las sentencias más importantes de la línea y evidenciar aquellos momentos de ruptura y continuidad de las decisiones.

Se han planteado como las sentencias que se deben identificar, las siguientes: Sentencias fundadoras de línea, Sentencias hito y las sentencias dominantes, estas últimas pueden ser, consolidadoras, modificadoras o reconceptualizadoras de línea.

En primer lugar, se encuentran las sentencias fundadoras de línea, estas se entienden como fallos usualmente proferidos en el período inicial, en los que se aprovecha sus primeras decisiones de tutela o de constitucionalidad para hacer enérgicas las interpretaciones de los derechos. Son sentencias que se pueden apreciar como grandes recuentos históricos que se profieren usualmente en los orígenes de la Corte.

Las sentencias hito, son sentencias importantes, una línea jurisprudencial puede incorporar varias sentencias hito, esto es “sentencias que tiene un peso estructural fundamental dentro de la misma”, siendo así, se precisa que estas sentencias puedan disminuir el vigor político de la jurisprudencia temprana, no obstante, buscan construir balances constitucionales más maduros y estables.

Finalmente, se encuentra la sentencia dominante, entendida como aquella sentencia que contiene los criterios vigentes y dominantes, por medio de la cual la Corte Constitucional resuelve un conflicto de intereses dentro de determinado escenario constitucional.

En la jurisprudencia colombiana es infrecuente que hoy en día sea dominante una sentencia fundadora de línea. En cambio, una sentencia dominante puede tratarse de una sentencia modificadora, reconceptualizadora o consolidadora de línea.

La sentencia modificadora de línea consiste principalmente en un cambio de la jurisprudencia, en el cual, se ha dado un cambio o una modificación del problema jurídico. (Higuera, 2016, p. 223)

Las sentencias reconceptualizadora de línea, formula con elementos reiterativos, pero más elaborados y depurados la doctrina establecida a lo largo de la línea, por lo cual, se consideran complementos teóricos o interpretativos con miras a una mejor respuesta a la problemática. (Higuera, 2016, p. 224)

Y, por último, las sentencias consolidadoras, según López Medina, son en las que la Corte trata de definir con autoridad una subregla de derecho constitucional y en la que usualmente se decanta un balance constitucional más complejo que el que en un comienzo fue planteado por las sentencias fundadoras de línea. (López, 2006, p. 157)

Es menester precisar que cuando se habla de sentencias hito, se está hablando de sentencias importantes en el análisis jurídico y que además tienen un peso estructural, no obstante, esto nos advierte que existen sentencias no importantes, de las cuales se debe precisar que la importancia o la no importancia de una sentencia sigue siendo un asunto interpretativo, y que determinar dicha importancia solo será resuelta en el planteamiento del problema jurídico y los propósitos del análisis jurisprudencial.

La escogencia de sentencias hito es un ejercicio meramente interpretativo y esta denominación solo sirve de orientación general para la identificación de sentencias no importantes dentro de la línea jurisprudencial y los problemas jurídicos conexos que se están intentado resolver.

En el análisis de sentencias que resultan ser importantes para la elaboración de la línea jurisprudencial, podemos mencionar además, las sentencias confirmadoras de principio o de reiteración, son aquellas que se ven a sí mismas como puras y simples aplicaciones a un caso nuevo del principio o ratio, contenido en una sentencia anterior, las sentencias argumentativamente confusas o inconcluyentes son aquellas que pierden parte de su poder precedencia debido a la baja calidad de su argumentación o a las dificultades de identificación de la *ratio decidendi* que presentan y finalmente están las sentencias en exceso abstractas, plagadas de *obiter dicta* y que no terminan por hacer relación concreta con el escenario constitucional que buscaba resolver. (López, 2006, p.161 y p.166)

Técnicas de investigación de la línea jurisprudencial

Al mencionar los diferentes tipos de sentencias que se deben identificar al momento de la elaboración de la línea jurisprudencial se sugiere que, una adecuada estructuración de la línea exige la identificación de las sentencias *hito*, si al momento de analizar dichas sentencias no se profundiza en los conceptos o en la investigación pertinente, encontrar esta mencionada sentencia, se puede tornar dificultoso, si con esta investigación se ha de tener algún resultado práctico, se debe tratar de identificar la sentencia *hito*, entorno al problema jurídico o los escenarios constitucionales. Para hacer dichos estudios o investigaciones más útiles o reducir la complejidad de la identificación de las sentencias, López Medina menciona una metodología que comprende tres pasos:

1. “*El punto arquimédico de apoyo*: El punto arquimédico es simplemente una sentencia con la que el investigador tratará de dar solución a las relaciones estructurales entre varias sentencias. Su propósito fundamental será el de ayudar en la identificación de las sentencias *hito* de la línea y en su sistematización en un gráfico

de línea, el investigador, pues, debe tratar de hallar una primera sentencia que cumpla con los siguientes requisitos:

- a. Que sea lo más reciente posible.
 - b. Que, en sus hechos relevantes, tenga el mismo patrón fáctico con relación al caso sometido a investigación.
2. *La ingeniería reversa*: esta consiste en el estudio de la estructura de citas del “punto arquimédico”. Las sentencias de la Corte Constitucional usualmente tienen una adecuada comprensión de cuáles son las “sentencias hito” de una línea.
3. *El nicho citacional*: este se forma mediante el análisis de las sentencias, generalmente, el análisis del nicho citacional no conduce a una masa amplísima de sentencias, sino que, por el contrario, termina subrayando la existencia mediante su continua citación en las sentencias investigadas de unos puntos nodales dentro del nicho citacional”. (López, 2006, p.167, p.183)

Resulta claro que para el desarrollo de una línea jurisprudencial se deben tener en cuenta ciertos criterios que ayudan a su elaboración, este tipo de análisis permite dar un desarrollo coherente partiendo de textos no interpretados y sentencias aisladas, se presentaron unas técnicas de análisis de jurisprudencia que ayudan a el intérprete a analizar la jurisprudencia de una forma más dinámica y fácil; el intérprete será el responsable de la argumentación que propone en la línea jurisprudencial que elabora.

Con la línea jurisprudenciales existe una posibilidad de variar el balance constitucional, como se menciona en el libro el Derecho de los Jueces de López Medina, ese balance constitucional se puede dar moderado o radicalmente, a “izquierda” o “derecha”, esta posibilidad de desplazamiento de la doctrina constitucional se ejercitarán de manera predominante mediante las técnicas individuales de análisis del precedente constitucional, esta posibilidad de desplazamiento de la doctrina constitucional se ejercitara de manera predominante mediante las técnicas individuales de análisis del precedente constitucional. (López, 2006, p.184, p.192)

Es menester precisar que la construcción de líneas jurisprudenciales, toma una especial relevancia en la medida de que le brinda al abogado o al intérprete, al momento de analizar un caso, identificar los argumentos jurídicos que sustentan la *ratio decidendi* y determinar la trayectoria de las posiciones judiciales a lo largo del tiempo.

LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA: UNA CONSTRUCCIÓN DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

CAPITULO II

La omisión legislativa es aquella figura jurídica en la que el legislador viola los deberes que le impone la Constitución de la siguiente manera: “cuando no produce ningún precepto encaminado a ejecutar el deber concreto que le ha impuesto la constitución; cuando en cumplimiento del deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos grupos, perjudicando a otros; cuando en desarrollo de ese mismo deber, el legislador en forma expresa o tácita, excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que le otorga al resto; cuando el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella”. Así, podemos concluir que en el primer caso se está evidenciando una omisión legislativa absoluta por cuanto falta la disposición de desarrollo legislativo de un determinado precepto constitucional; mientras que, en los restantes, existe una omisión legislativa relativa porque si bien el legislador ha expedido la ley en ella solamente ha regulado algunas relaciones dejando por fuera otros supuestos análogos, con clara violación del principio de igualdad. (Sentencia C-543/96)

Ahora bien, la omisión legislativa en la que se va a centrar este trabajo de grado y en el que se desarrollará la línea jurisprudencial será la omisión legislativa absoluta que es aquella en la que el constituyente primario no ha producido norma alguna en relación con la materia de que se trata, o en otras palabras es la falta absoluta de regulación legal.

El control de constitucionalidad en la omisión legislativa absoluta

El control de constitucionalidad es aquel mecanismo jurídico que tiene como función, garantizar y proteger el cumplimiento de las normas constitucionales, y que se efectúa mediante un procedimiento de revisión de normas ordinarias, con el fin de que no sean contrarias a la constitución política.

Lo que se pretende con control de Constitucionalidad es que mediante una acción de inconstitucionalidad, que es el mecanismo *“que otorga a todo ciudadano en ejercicio la facultad de acusar ante el máximo órgano de la jurisdicción constitucional, normas de inferior jerarquía que se estiman contrarias al ordenamiento superior, a fin de que sean declarados inexecutable mediante una providencia que hace tránsito a cosa juzgada constitucional”*, evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los parámetros y normas que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto qué comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. (Corte Constitucional, Sentencia C-932/04)

Competencia de la Corte Constitucional frente a la omisión legislativa absoluta y relativa

Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto qué comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control.” (Corte Constitucional, Sentencia C-543/96)

Cuando hablamos de omisión absoluta el órgano de control es la Corte Constitucional, no obstante, la Corte Constitucional carece de competencia para pronunciarse de fondo, pues la

misma comporta una ausencia total e integral de normatividad que, en cualquier caso, impide una confrontación material, objetiva y verificable con el texto de la Carta Política, ahora bien, en la teoría de la Corte para no poder pronunciarse de fondo, argumenta que si no se ha expedido una ley en sentido formal y material, no puede hablarse de un cotejo entre normas legales y el texto de la Constitución Política.

Ahora bien, retomando el tema frente a la competencia de la Corte Constitucional para proferir una decisión de fondo en la omisión relativa o parcial, “está plenamente justificada, pues aquella se edifica sobre una acción normativa del legislador, específica y concreta, de la que éste ha excluido determinado ingrediente o condición jurídica que resulta imprescindible a la materia allí tratada, o que habiéndolo incluido, termina por ser insuficiente e incompleto frente a ciertas situaciones que también se han debido integrar a sus presupuestos fácticos”. (Corte Constitucional, Sentencia C-185/02)

Control de Constitucionalidad de Omisión Legislativa relativa

Según la Corte Constitucional, el examen de constitucionalidad de una disposición jurídica, por haber incurrido el Congreso en omisión legislativa relativa se realiza teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- (i) *“que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo*
- (ii) *que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta*
- (iii) *que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente*
- (iv) *que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y*

- (v) *que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.*” (Corte Constitucional, Sentencia C-371/04)

Sería entonces posible evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa cuando el actor demande la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada.

¿Es la omisión legislativa un vacío de regulación?

La omisión legislativa, tanto la relativa como la absoluta, no implica un vacío de regulación, sino una regulación diversa, según la Sentencia C-543/96 dictada por la Corte Constitucional en el ordenamiento jurídico no existen lagunas normativas, ya que existe una plenitud hermética, según la cual, si bien puede existir vacíos legislativos, por cuanto la ley puede no haber regulado un tema, en realidad no hay vacíos normativos, pues los principios del ordenamiento y la propia actividad judicial se encarga de llenar el vacío legal. (Sentencia C-543/96)

El razonamiento que aduce la corte refleja que en el ordenamiento jurídico pueden existir vacíos legales, pero que las lagunas jurídicas no coexisten, toda vez que los jueces tienen que implementar su valoración jurídica y aplicar el derecho, fundamentándose en los principios y la hermenéutica jurídica, por ende, si el legislador no expide una normatividad sobre un tema, esto no implica que la materia no esté regulada, si no, que tendrá una regulación diferente.

Los fundamentos del control de la omisión legislativa absoluta: La constitución como norma y el estado social de derecho

Si el control constitucional versa sobre normas, y las omisiones legislativas absolutas tienen efectos normativos, se concluye que puede haber en el constitucionalismo colombiano un cierto control sobre las omisiones legislativas absolutas, el cual recae sobre la norma derivada de la omisión legislativa, la cual puede ser contraria a la Carta. En efecto, si la Constitución

ordena la penalización de ciertas formas de evasión, pero el Legislador no desarrolla ese mandato, habrá una contradicción entre el orden legal en donde esas evasiones no son punibles. (Corte Constitucional, Sentencia C-543/96)

Es menester precisar que la Constitución, no solo contiene en ella prohibiciones, pues en ella también se exige deberes positivos a los diversos órganos del Estado, entre los cuales está incluido el de Legislar; si el Legislador no cumple con sus funciones o sus mandatos específicos, podría configurarse una violación a la carta. Cuando se viola la Carta, la Corte Constitucional no puede dejar de controlar esta situación y tendrá la competencia para pronunciarse frente a ello, ya que le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

Esto nos pone en el plano de la definición de Colombia como Estado Social de derecho, pues en un ordenamiento jurídico con esta naturaleza, la autoridad tiene obligaciones positivas o de hacer y, por consiguiente, las autoridades pueden violar la Carta si no cumplen esas obligaciones, lo cual implica un cierto cambio de la función constitucional.

Así, La Corte Constitucional, sería el guardián de la integridad y supremacía de la Carta, puesto que en su tarea esencial sigue siendo la de expulsar del ordenamiento jurídico las normas inconstitucionales producidas por el legislador, se podría decir que el Juez Constitucional puede ser, excepcionalmente, un garante del propio desarrollo de la Carta.

Lineamientos para un control constitucional de las omisiones legislativas absolutas

El legislador no es simplemente un ejecutor de la Constitución, sino que es un órgano que toma decisiones libres dentro del marco permitido por la Carta, por ello, es menester distinguir aquellos ámbitos donde el Congreso tiene la facultad de desarrollar o no un determinado tema, de aquellas otras hipótesis en donde la Constitución impone al Legislador la obligatoria reglamentación de una institución o un derecho.

Un claro ejemplo de una omisión legislativa es cuando el artículo 53 superior no sólo faculta al Congreso para que expida el estatuto del trabajo, sino que le **ordena hacerlo**, por lo cual en este caso podría existir una verdadera omisión inconstitucional del Legislador.

La omisión debe ser manifiesta, lo que quiere decir es que debe tomar en cuenta diversos supuestos, como: si la Carta ha fijado un determinado plazo para que el Legislador cumpla el mandato, la verificación de la omisión legislativa plantea menos dificultades. Por ello, si no existe tal término, el juez constitucional debe analizar otros elementos, como la razonabilidad del tiempo transcurrido, las dificultades para expedir la regulación por la complejidad del tema, la existencia o no de tentativas para aprobar la ley, las implicaciones de la omisión legislativa para el goce de los derechos constitucionales, etc. (Corte Constitucional, Sentencia C-543/96)

En este orden de ideas, si la Corte no encuentra que haya una omisión legislativa absoluta, ya sea porque no es evidente el deber impuesto al Congreso, o porque no es claro que haya transcurrido un término de inactividad que haga flagrante el incumplimiento legislativo de los deberes constitucionales, se cree que la decisión debe ser inhibitoria. (Corte Constitucional, Sentencia C-543/96)

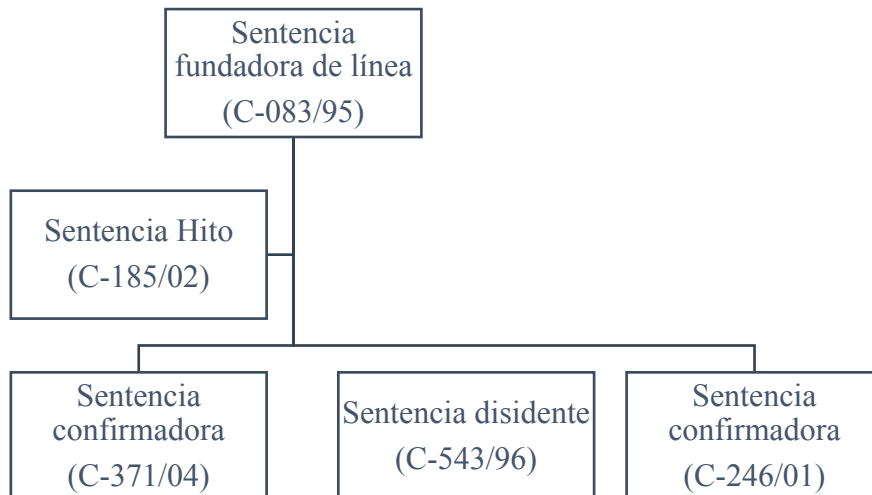
Por otro lado, Puede haber casos en donde la Corte constate una evidente omisión legislativa inconstitucional, sin embargo, esta puede ser llenada con diversas regulaciones legales, no obstante, la ausencia de regulación legal puede llevar a diversas complicaciones e implicaciones normativas supremamente graves para los derechos y principios constitucionales, toda vez que se podrían ver amenazados o vulnerados arbitrariamente.

Finalmente, “si el control constitucional versa sobre normas, y las omisiones legislativas absolutas tienen efectos normativos, se concluye que puede haber en el constitucionalismo colombiano un cierto control sobre la omisión legislativa absoluta, el cual recae sobre la norma derivada de la omisión legislativa, la cual puede ser contraria a la Carta. En la Corte Constitucional se pronuncia sobre los contenidos materiales de las leyes, esto es, sobre las normas legales, más que sobre los textos mismos, y una omisión legislativa absoluta no

genera un vacío de regulación sino una norma específica. Por ello se cree que no es válida la afirmación esencial, según la cual la Constitución sólo prevé control sobre las actuaciones del Legislador y no sobre sus omisiones absolutas pues, en determinados casos, éstas pueden implicar una violación de la Carta, que no podría esta Corporación dejar de controlar, pues le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. (Corte Constitucional, Sentencia C-543/96)

A continuación, se expondrá el esquema de la línea jurisprudencial y su nicho citacional.

Esquema



Nicho citacional

- *(C-371/2004)*
- *(C-185/2002)*
- *(C-246/2001)*
- *(C-519/1998)*
- *(C-543/1996)*
- *(C-083/1995)*
- *(C-1549/2000)*
- *(C-427/2000)*

- (C-1048/2000)
- (C-986/1999)

Desarrollo de la línea jurisprudencial

La Sentencia **C-083/95**, que para esta línea jurisprudencial es *la sentencia fundadora de línea*, nos muestra dos caminos esenciales que puede seguir las normas jurídicas, los cuales son: el reflexivo o el espontáneo. El primero da lugar a la legislación y el segundo a la costumbre, que también se puede definir como el proceso de creación de las normas jurídicas, distinguiendo con acierto la fase generadora, del producto que de ella resulta. Así, el proceso legislativo, tras la reflexión y deliberación que él comporta, da lugar a la ley; y el proceso consuetudinario, prolongado, espontáneo y anónimo, produce la costumbre, donde a ella se le reconoce virtualidad normativa con fuerza de derecho. Mediante estos medios se crean o establecen las normas jurídicas.

No obstante, este procedimiento puede dejar omisiones legislativas ya que el legislador no puede prever todas las diversas situaciones que se pueden presentar en la sociedad, y la controversia sometida a la decisión del juez debe ser resuelta jurídicamente. Los vacíos que la ley deja deben ser llenados por el juez, por supuesto que no en forma arbitraria, sino mediante la aplicación de principios jurídicos.

Para ello, la Corte Constitucional deja claro los siguientes preceptos normativos como fuentes formales del derecho y que sirven para llenar las omisiones legislativas que se presentan en el ordenamiento jurídico: la analogía, la doctrina, los principios generales del derecho, la costumbre y la jurisprudencia.

Continuando con el desarrollo de la línea, *la sentencia hito*, la **C- 185/02**, consagra que en el tema de la omisión legislativa absoluta es claro que el órgano de control, en este caso la Corte Constitucional, carece de competencia para emitir pronunciamiento de fondo, aspecto que resulta relevante para entrar hablar de la acción pública de inconstitucionalidad, ya que es el mecanismo judicial por el cual se demanda una norma para evaluar si el legislador al

actuar, ha vulnerado o no los distintos preceptos que conforman la Constitución. Entonces es ahí cuando se evalúa el tema de omisiones legislativas absolutas, ya que, si no hay una actuación, no hay acto qué comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. No obstante, cuando hablamos de la omisión relativa o parcial, la competencia de la Corte Constitucional para decidir de fondo está plenamente justificada, ya que esta se concentra o se basa en una acción específica del legislador y ha excluido cierta condición o ingredientes jurídicos que resultan importantes para la materia que se trata, o que en caso de haberlo incluido es ambiguo y deja abiertos supuestos fácticos.

Ahora bien, las sentencias que confirman esta línea jurisprudencia, las posiciones de la Corte Constitucional y reiteran lo anteriormente expuesto son: la Sentencia **C-371/04**, esta consagra y explica que la omisión legislativa en ciertas circunstancias se puede dar por inactividad del legislador frente al cumplimiento de la función legislativa y en cuanto a la competencia de la Corte Constitucional para tomar una decisión de fondo, se ha establecido en la jurisprudencia de esta Corporación, la posibilidad de ejercer el control de constitucionalidad cuando se trate de las omisiones de la ley de carácter relativo y ha descartado, por falta de competencia, la procedencia de demandas contra omisiones legislativas absolutas, puesto que, si no hay actuación, no hay acto que pueda ser objeto de control por comparación con las normas superiores.

Siguiendo con el hilo conector, la otra sentencia que confirma la línea es la **C – 246/01**, la cual expone y reitera los supuestos planteados, la Corte admite el control de constitucionalidad cuando se trata de una omisión relativa, no obstante, cuando el tema versa de la omisión absoluta, se descarta la improcedencia de dichas demandas, toda vez que la acción de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, y es por esta razón que se excluye el control que se dirige frente a las omisiones legislativas absolutas, siendo así, la Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta.

Es menester precisar que los argumentos que se han expuesto, nos deja claro que la inconstitucionalidad por omisión no puede ser declarada por un juez constitucional, salvo aquellas que consagren una omisión relativa y que violen el derecho a la igualdad, pero la omisión legislativa absoluta, no es objeto del debate en el proceso de inexequibilidad en razón de la carencia de objeto en uno de los extremos de comparación; el legislador es llamado a desarrollar los preceptos constitucionales y al hacerlo debe respetar los principios y las normas impuestos por el constituyente. No puede, por consiguiente, legislar discriminatoriamente favoreciendo tan solo a un grupo dentro de las muchas personas colocadas en idéntica situación. Si lo hace, incurre en omisión discriminatoria que hace inconstitucional la norma así expedida y que en otras palabras en la definición de este concepto hablamos de la omisión legislativa relativa.

Ahora bien, las sentencias **C-519/98**, **C-1549/00** y la **C-427/00**, reiteran los conceptos de las sentencias **C- 246/01** y la **C-371/04** que en nuestra línea jurisprudencial se enuncian como confirmadoras de línea, donde se argumentan que la Corte Constitucional frente a la omisión legislativa absoluta, se declara inhibida para pronunciarse de fondo ya que carece de competencia toda vez que debe existir una norma posterior sobre la cual predicarse la omisión legislativa absoluta.

Por último, la sentencia disidente es la **C-543/1996** la cual argumenta que existe la posibilidad de ejercer un control no solo sobre las acciones del Legislador, sino también sobre sus omisiones, para desarrollar el planteamiento anterior se define la omisión legislativa como "todo tipo de abstención del legislador de disponer lo prescrito por la Constitución". Dichas omisiones, entonces, se identifican con la "no acción" el incumplimiento por parte del legislador de no legislar, deber que le impone el Constituyente. Para hablar de omisión legislativa, es un requisito que en la Constitución exista una norma expresa que exija expedir una ley que desarrolle las normas constitucionales y es legislador la incumpla. Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas:

si no hay actuación, no hay acto qué comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control.

Cabe resaltar que el planteamiento inicial que nos presenta la sentencia **C-543/1996** confirma los argumentos de las demás sentencias que hemos analizado, esa exclusión o inhibición de decidir de fondo respecto a las omisiones legislativas absolutas, no obstante esta sentencia es disidente ya que plasma el concepto de la omisión legislativa absoluta manifiesta, que es aquella que si se ha fijado un determinado plazo para que el legislador cumpla con un mandato y este ha omitido con ese deber constitucional genera una omisión legislativa absoluta, respecto de este tipo de omisión legislativa absoluta es preciso que la Corte se pronuncie y ejerza el control de inconstitucional por no haber reglamentado como lo ordenaba la Ley.

Es importante destacar que si bien es cierto no se incluyó en el análisis de la línea jurisprudencial las sentencias **C-1048/00** y la **C-986/99**; fue en razón a que en ninguna de las dos sentencias trata el tema del análisis del papel de la Corte frente a la omisión legislativa absoluta, tema en el que se centra el trabajo realizado.

Luego de hacer una lectura de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 177 del Decreto 0089 de 1984, el cual fue analizado en la Sentencia **C-1048/00** nos podemos dar cuenta que esta no está llamada a prosperar por cuanto se parte de disposiciones imaginarias, observamos que a juicio del accionante, la disposición acusada vulnera el artículo 13 de la Constitución Política, pero los supuestos sobre los cuales sustenta la vulneración del principio de igualdad no consultan los obligados referentes establecidos por la jurisprudencia constitucional, es claro que en la disposición no hay una proposición de la cual pueda predicarse la inconstitucionalidad, y ni siquiera es posible hablar del fenómeno de una omisión legislativa relativa.

Es por lo anterior que la corte termina decidiendo: Declararse INHIBIDA para proferir sentencia de fondo, por sustracción de materia y en razón de la ineptitud sustancial de la demanda.

Así mismo, en la Sentencia **C-986/99**, luego de leer la demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 14 del Decreto-Ley 1214 de 1990 y el Artículo 29 del Decreto 1562 de 1990, observamos que fueron rechazados los cargos formulados contra el artículo 29 del Decreto 1562 de 1990, por tratarse de una norma de naturaleza reglamentaria sobre la cual la Corte Constitucional no tiene competencia para realizar el respectivo juicio de inconstitucionalidad, si bien el demandante argumenta que la norma acusada vulnera el preámbulo de la Constitución Política y los artículos 1, 2, 13, 25, y 53 del mismo ordenamiento, cabe anotar que el trato diferente sólo es constitucionalmente admisible en la medida en que las personas sobre las cuales recae tal diferencia, se encuentren en distinta situación de hecho y exista un principio de razón suficiente que lo justifique.

CONCLUSIONES

Es importante destacar que la Corte ha aceptado la posibilidad de revisar las omisiones reclamadas mediante el procedimiento de la controversia constitucional y había negado la posibilidad de revisar una omisión por la vía de la acción de inconstitucionalidad. Es así, como la Corte distingue entre la omisión legislativa absoluta, que sucede cuando los órganos legislativos del Estado simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; y la omisión legislativa relativa, que sucede cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Resulta interesante que la Corte se abra a la posibilidad del control de la inactividad del legislador por la vía del análisis abstracto de normas, pues como sabemos, la posibilidad del amparo al ciudadano cuando se trata de acciones de tutela es reducida en tanto que las decisiones que emanan de este órgano afectan solamente a las partes involucradas, de acuerdo con lo estudiado para la realización del trabajo, nos pudimos dar cuenta que a la hora de adelantar el respectivo juicio de inexequibilidad, el juez constitucional está en la obligación de verificar que la presunta violación a la Carta provenga directamente y en abstracto de la norma acusada, más no de fuentes accesorias o diferentes a ésta, siendo esta la razón por la

que la Corte, decidió inhibirse de dictar sentencia de fondo, toda vez que el cargo formulado en ese caso no se imputa directamente del texto acusado.

En desarrollo de la línea jurisprudencia de la corte constitucional colombiana se evidencia un sistema de precedentes como fuentes legítimas del derecho que tiene su mejor prueba en la reiteración de todos los fallos e incluso en la acumulación de los mismos y en el estudio durante la evolución de la jurisprudencia, sin desviación alguna en su tratamiento, al punto que las diferencias se presentan en aspectos muy concretos en la sustitución de la constitución como en la diferencia dada con el fallo, es decir que por solides en la argumentación la claridad expositiva y el volumen de la jurisprudencia vinculante y dominante en ese orden seguirá siendo el fallo y todo lo anterior nos acerca a una verdadera seguridad jurídica, que nos permite garantizar sin lugar a dudas el derecho de igualdad.

Referencias

López. Diego. (2006). El Derecho de los Jueces. Segunda edición. Bogotá: Legis.

Higuera. Diego. (2016). Análisis dinámico de la línea jurisprudencial respecto de la situación de la constitución.

Fernández. (2011). “Inconstitucionalidad por omisión en Portugal”. En: Revista Estudios Políticos – Nueva Época. No. 101.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia Sentencia C – 083/95. Magistrada Ponente: Carlos Gaviria Díaz. Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-083-95.htm> (enero 2020)

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C – 185/02. Magistrada Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-185-02.htm> (enero 2020)

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C – 371/04. Magistrada Ponente: Jaime Córdoba Triviño. (abril de 2004) Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-371-04.htm> (febrero 2020)

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C – 246/01. Magistrada Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. (febrero de 2001) Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-246-01.htm> (febrero 2020)

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C – 543/96. Magistrada Ponente: Carlos Gaviria Díaz. (octubre de 1996) Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-543-96.htm> (enero 2020)

República de Colombia. Corte Constitucional Sentencia C- 427/00. Magistrada Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. (abril de 2000) Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-427-00.htm> (marzo 2020)

República de Colombia. Corte Constitucional Sentencia C-1549/00. Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez. (noviembre de 2000) Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1549-00.htm> (marzo 2020)

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-519/98. Magistrada Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. (septiembre de 1998) Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-519-98.htm> (febrero 2020)

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1048/00. Magistrada Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. (agosto de 2000) Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1048-00.htm> (marzo 2020)

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-986/99. Magistrada Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. (diciembre de 1999) Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-986-99.htm> (marzo 2020)

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-932/04. Magistrada Ponente: Jaime Córdoba Triviño. (septiembre 2004), Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-932-04.htm> (enero 2020)