

Sentencia C-543/96

OMISION LEGISLATIVA-Naturaleza

Se afirma que existe una omisión legislativa, cuando el legislador no cumple un deber de acción expresamente señalado por el Constituyente.

OMISION LEGISLATIVA-Clases

El legislador puede violar los deberes que le impone la Constitución de las siguientes maneras: 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 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. En el primer caso, se presenta 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 por que 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.

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional

La acción pública 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, conforme a las directrices constitucionales. Las actuaciones penalmente encuadrables o constitutivas de faltas disciplinarias están sujetas a un control que escapa a la competencia de la Corte. 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. La Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta.

Referencia: Expediente D-1286

Demanda de inconstitucionalidad por la omisión del legislador en reglamentar los artículos 87 y 88 de la Constitución.

Demandante: Hugo Alberto Marin H.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., dieciseis (16) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996).

## I. ANTECEDENTES

El ciudadano HUGO ALBERTO MARIN H., en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicita a la Corte que “declare la inconstitucionalidad por omisión en que incurre el Congreso de la República al no haber cumplido con la obligación de reglamentar los artículos 87 y 88 constitucionales, que consagran las acciones de cumplimiento y las acciones populares, respectivamente.”

El Magistrado sustanciador procedió a admitir la demanda, pues consideró que era de vital importancia que esta Corporación se pronunciara por medio de la Sala Plena sobre la conducencia o inconducencia de acciones de esta índole.

## II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante comienza su escrito manifestando que no puede dar cumplimiento a las exigencias formales establecidas en el artículo 2o. del decreto 2067 de 1991, que regula los juicios constitucionales, concretamente el numeral 1o. que ordena señalar las normas acusadas como inconstitucionales y transcribirlas en forma literal o adjuntar un ejemplar de

la publicación oficial en la que ellos aparezcan, “habida consideración que su cumplimiento, por elemental sustracción de materia, resulta imposible en los eventos que planteamos, pues es justamente por razón de una norma inexistente, de una disposición que no ha sido expedida, que se incoa la acción, porque el comportamiento contrario a la Constitución de parte del legislador no emana de la contrariedad entre una norma positiva, efectivamente expedida, es decir, por un hecho suyo, sino por no cumplir con su labor de desarrollar el ordenamiento constitucional, vale decir, por una omisión de su parte.”

Considera el actor que el legislador ha incurrido en una inconstitucionalidad por omisión al no expedir las leyes que regulan las acciones de cumplimiento y las populares, consagradas en los artículos 87 y 88 de la Carta, en consecuencia, solicita a la Corte “señalar un plazo razonable al legislador para reglamentar las normas constitucionales cuya efectividad solicitamos por vía de la presente acción pública de inconstitucionalidad, o en su defecto, si al cabo de dicho término el legislador formal no cumple con lo mandado, disponer que el ejecutivo solicite facultades legislativas extraordinarias al Congreso, para que dentro del plazo establecido por el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, regule la materia respectiva”.

Para fundamentar su petición el demandante alude al tratamiento que en el derecho comparado se le prohija a esta clase de acciones, al igual que a la jurisprudencia de esta Corporación, agregando que es “inobjetable que omisiones como las que referimos en esta demanda efectivamente contrarían las disposiciones constitucionales, como que el no reglamentar las garantías, derechos y libertades previstos en la Constitución, o los mecanismos dispuestos por la misma para hacer efectivo su ejercicio, es hacer nugatorios los efectos de las disposiciones de la Carta que consagran el derecho cuya aplicación requiere de la intermediación del legislador para ser efectivo”.

Luego señala que como “el mecanismo idóneo creado por la nueva Carta para combatir la inactividad material de la administración, entendida ésta como el incumplimiento de las obligaciones que son de su competencia, siempre que esa pasividad se evidencie por fuera de un procedimiento administrativo” es la acción de cumplimiento, se pregunta ¿hasta cuándo debe soportar el común de la gente que reiteradamente la jurisprudencia de nuestros mas altos Tribunales reconozca que el camino para solicitar de las autoridades el cumplimiento de sus obligaciones legales o reglamentarias es dicha acción, pero a la vez,

que los artículos 87 y 88 de la Constitución han devenido en meras normas performativas, por obra de la omisión del legislador en reglamentar materias de tan trascendental importancia para la salvaguarda de los derechos y garantías tan arraigada y vehementemente consagrados y defendidos por la Constitución?.

Finaliza el demandante diciendo que al tenor del artículo 241 del Estatuto Superior, corresponde a la Corte Constitucional “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”, entonces no puede esta entidad desconocer “que la pasividad del legislador, a la que se ha hecho alusión, atenta contra los mandatos de la Constitución, contra el afán de hacer de los derechos y garantías por ella consagrados, elementos con aplicabilidad y exigibilidad real, no simplemente disposiciones integrantes de una Constitución meramente semántica, alejada del plano de la realidad.”

### III. INTERVENCION CIUDADANA

1.- La Asociación Colombiana de Derecho Constitucional y Ciencia Política, cuyo representante es el doctor Juan Manuel Charry Urueña, atendiendo la invitación que le hiciera el magistrado ponente, presentó un escrito en el que expone las razones que deben conducir a la Corte a inhibirse para conocer de esta demanda, por carecer de competencia para ello. Son estos algunos de sus argumentos:

- La acción pública de inconstitucionalidad presupone necesariamente la existencia del acto general, impersonal y abstracto que viola la Constitución. En el caso sometido al estudio de la Corte, tal acto no existe, pues lo que se alega es la inexistencia de normatividad. Entonces, la acción es improcedente al tenor de lo dispuesto en el artículo 241 del Estatuto Superior, pues la competencia que allí se le asigna a esta Corporación opera “sólo respecto de los asuntos que la norma enumera de manera taxativa”.

- Además, si el artículo 2o. del decreto 2067 de 1991, que regula los procesos de constitucionalidad, establece como requisito indispensable para ejercer acciones de esta índole, la de determinar en forma clara y concreta, las normas que se estiman violatorias de la Carta y, “siendo este un mandato expreso, debe suponerse la existencia de tales normas, de lo que se desprende el hecho de que en los casos en que éstas no existan, no puede ejercitarse la acción por sustracción de materia.”

- Ante esta circunstancia, es la acción de tutela mas no la de constitucionalidad, la pertinente para proteger los derechos fundamentales por acciones u omisiones de las autoridades públicas.

- De otra parte, considera que no es acertado el argumento del demandante en el sentido de que la demanda es viable por que es la misma Constitución la que le atribuye a la Corte la función de ejercer la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, pues si bien es cierto que esta tarea le fue confiada ella debe realizarse “en los precisos términos” del artículo 241 de la Carta, y a la luz de esta disposición no existe “la posibilidad del control por via activa para la inconstitucionalidad por omisión, lo que implica una falta de competencia en cabeza del máximo tribunal de control, en esta materia.....si dicha acción no puede interponerse en los casos de inconstitucionalidad por omisión, mal puede la Corte conocer de la misma.”

- Según el interviniente es al Procurador General de la Nación a quien le corresponde “Exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes”, como lo ordena el numeral 4 del artículo 278 de la Carta.

2.- El Ministro de Justicia y del Derecho, obrando por medio de apoderado, considera que la Corte es incompetente para conocer de acciones de inconstitucionalidad por omisión, ente que sólo puede ejercer sus funciones en los “precisos términos” establecidos en el artículo 241 de la Carta, sin que pueda “adscribirse facultades que no están expresamente consagradas en la Constitución”, como esta misma Corporación lo ha venido sosteniendo, entre otras, en la sentencia C-180/94.

- La acción pública de inconstitucionalidad tiene como presupuesto básico “el texto legal, que el ciudadano hace que se compare con la Constitución para determinar si transgrede o no los preceptos superiores. De ahí que pueda concluirse, que sólo procede la acción pública de inconstitucionalidad cuando se pone en tela de juicio una norma, y no cuando -por el contrario- lo que es motivo de juicio es la inexistencia de una norma”.

- En criterio del interviniente la Corte al admitir la presente demanda violó lo dispuesto en el artículo 2o. del decreto 2067 de 1991, que ordena al actor transcribir las normas acusadas y, en este caso, ello no se cumplió. No obstante, expresa que en caso de prosperar la demanda,

“estaríamos ante un hecho que daría por terminada la división de poderes en nuestro Estado, y que, a partir de ese momento, nuestro ordenamiento jurídico podría olvidarse de la seguridad que ha brindado a los asociados”.

3.- El ciudadano Jorge Leyva Valenzuela coadyuva la demanda presentada, pues considera que la acción de inconstitucionalidad por omisión es procedente, si se interpretan sistemáticamente los preceptos esenciales de la Carta, como “el derecho fundamental de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, en los casos en que la omisión legislativa vulnera la Carta. La acción pública de inconstitucionalidad garantiza el derecho fundamental a solicitar la protección de la supremacía de la Constitución Política, que se concretiza en la facultad de todas las personas de acceder al órgano de control para solicitar se imponga la fuerza normativa de la Constitución en los términos de su artículo cuarto. Conclusión de lo anterior, es que los requisitos establecidos por el artículo segundo del decreto 2067 de 1991 deben ser cumplidos en la medida en que ello sea posible, ¿pues la imposibilidad de su cumplimiento no puede llevar a la denegación del acceso a la jurisdicción de control, vulnerando derechos fundamentales a los ciudadanos.....Puede en consecuencia, presentarse la demanda sin que sean señaladas las normas acusadas como inconstitucionales, dado que en este caso ellas no existen.”

#### IV. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación (E), después de reconocer que la omisión del legislador en desarrollar ciertos mandatos constitucionales es una problemática jurídica de vieja data, manifiesta que no desconoce la importancia que reviste el problema planteado en la demanda, puesto que “dichas omisiones consisten, fundamentalmente, en la negativa del legislador de ejercer las competencias que la misma Carta le ha deferido para el desarrollo legislativo de algunos de sus preceptos, y que han impedido a lo largo de la historia institucional de nuestro país su cabal cumplimiento, al punto de convertirla, la más de las veces, en un catálogo de ‘derechos incompletos’ que subsisten como enunciados retóricos en centenaria espera de su realización”. Sin embargo, considera necesario analizar si en el derecho constitucional positivo se admite la posibilidad de que tales infracciones sean declaradas por la Corte Constitucional como guardiana de la integridad y supremacía de la Carta, sin embargo, su respuesta es negativa, por las siguientes razones:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Ley Suprema, a esta Corporación le corresponde ejercer el control constitucional en los “estrictos y precisos términos” que la misma norma señala, en consecuencia, carece de competencia para decidir sobre violaciones de la Carta derivadas de omisiones, no obstante que en algunas ocasiones las haya aceptado, pues “lo cierto es que en ninguna de ellas ha reconocido su competencia expresa para declararla (Sent.C-070/96).”

De otro lado, señala que “en el mundo argumental se puede plantear la colisión entre la Carta y la realidad material de la inacción, como otra forma de llamar la ‘omisión’, pero ocurre que la bruma conceptual en que se diluye la inactividad y la negligencia legislativa se traduce en la carencia de norma confrontable por rebelde y vulnerante de la Carta, lo cual es caer en la ‘nada legislativa’ aunque no haya una ‘nada óptica’: la conducta omisiva; pero que no es norma sino observancia de una función en gracia de discusión. Ya en este terreno reinan la especulación y las lucubraciones pero la inexequibilidad encierra el contenido de la inejecución de lo existente aunque contrario a la Constitución”.

Ante la imposibilidad de la Corte de pronunciarse sobre la inexequibilidad pedida como resultado de la actitud omisiva del legislador, es necesario precisar si en la Constitución existen mecanismos alternos para subsanar la inacción del legislador en lo atinente a la reglamentación de los artículos 87 y 88 de la Carta. “Y para develar este cuestionamiento final, es preciso reparar sobre el contenido normativo de los preceptos mencionados a fin de establecer, de una parte, si en ellos se prevé un término dentro del cual el legislador pueda válidamente expedir el reglamento legal y, de otra, qué órganos pueden proferirlo en su defecto o coadyuvar a su expedición. Sobre lo primero se advierte claramente que las disposiciones aludidas no le señalan ningún plazo o término al legislador dentro del cual deba emitir el correspondiente desarrollo legal; y sobre lo segundo, tampoco indican cuál autoridad es la encargada de suplir dicha falencia, y mucho menos quién deba promover su regulación.”

En razón de lo expuesto, considera el Procurador que la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse respecto de la demanda de inconstitucionalidad por omisión, “por carecer de competencia para ello y por falta de materia cuestionable”. Sin embargo, agrega que frente a esta situación “quizás uno de los mecanismos idóneos que permitirían excitar la actividad legislativa, sin que ello signifique una intromisión en las esferas del órgano legislativo, es el

denominado por la H. Corte 'exhorto constitucional', que fue empleado por esa Corporación al resolver una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos del Código Sustantivo del Trabajo referentes a la prohibición de la huelga en los servicios públicos -sentencia C-473/94".

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Dado que el actor plantea una inconstitucionalidad por omisión que se origina por la falta de desarrollo legislativo de los artículos 87 y 88 de la Constitución, que consagran la acción de cumplimiento y las acciones populares, respectivamente, la Corte hará un breve recuento de las omisiones legislativas en general, para luego entrar a definir si esta Corporación es competente para conocer de ellas.

### 1. Las omisiones legislativas

En la doctrina contemporánea, dentro de la concepción democrática de que ningún acto de las autoridades puede estar desprovisto de control, se ha entrado a plantear la posibilidad de ejercer éste no sólo sobre las acciones del legislador, sino también sobre sus omisiones.

De acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina se entiende por omisión legislativa "todo tipo de abstención del legislador de disponer lo prescrito por la Constitución". Dichas omisiones, entonces, se identifican con la "no acción" o falta de actividad del legislador en el cumplimiento de la obligación de legislar que le impone expresamente el Constituyente. Para que se pueda hablar de omisión legislativa, es requisito indispensable que en la Carta exista una norma expresa que contemple el deber de expedir la ley que desarrolle las normas constitucionales y el legislador lo incumpla, pues sin deber no puede haber omisión. En consecuencia, la omisión legislativa no se puede derivar de la ausencia de leyes por incumplimiento del Congreso del deber general de legislar.

En resumen, se afirma que existe una omisión legislativa, cuando el legislador no cumple un deber de acción expresamente señalado por el Constituyente.

### 2. Clases de omisión legislativa



El legislador puede violar los deberes que le impone la Constitución de las siguientes maneras:

- 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 otorga al resto.

A esta clasificación propuesta cabe agregar otra instancia: 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. v.gr.: si al regular un procedimiento, se pretermite el derecho de defensa.

En el primer caso, de acuerdo con la clasificación creada por Wessel, quien fue el primero en aceptar que el “no hacer” del legislador puede vulnerar derechos individuales, se presenta 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 por que 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.

Así, mientras en el primer evento, hablaríamos de la omisión absoluta de un deber que la Constitución ha establecido de manera concreta, que implica necesariamente la ausencia de normatividad legal, en los demás, nos estaríamos refiriendo a la violación del deber derivado del principio de igualdad o del derecho de defensa, como elemento esencial del debido proceso, por cuanto la ley existe pero no cubre todos los supuestos que debería abarcar. Hay aquí una actuación imperfecta o incompleta del legislador. En cambio en la primera, no hay actuación en absoluto.

### 3. Mecanismos procesales de control de la actividad legislativa en otros países

Como la inactividad del legislador al incumplir su deber de legislar o hacerlo en forma defectuosa, puede producir lesiones a los derechos y garantías individuales establecidos en

la Constitución o impedir su ejercicio, se ha abierto la discusión en los países que cuentan con jurisdicción constitucional sobre la eventualidad de que los Tribunales Constitucionales puedan controlar tales omisiones legislativas.

Entre los argumentos que han expuesto los doctrinantes para oponerse al control de las omisiones legislativas absolutas por parte de los Tribunales Constitucionales, se destacan éstos:

- La inconstitucionalidad por omisión no está prevista en la Constitución y, por tanto, no existe acción encaminada a impugnar la inactividad del legislador.
- La Constitución no impone plazos para que el legislador pueda cumplir con su obligación de legislar. En consecuencia, mal podría sostenerse el incumplimiento de una obligación de hacer si no se señala el tiempo dentro del cuál debe realizarse ésta; requisito que también es indispensable para determinar si la omisión es justificable o no.
- En las acciones de inconstitucionalidad lo que se controla es el texto mismo de la norma y si se está ante una omisión, existe es un vacío de regulación, es decir, hay ausencia de texto.
- Si con ocasión de la omisión se violan derechos o libertades reconocidas por la Constitución, es ella misma la que contempla otras acciones para protegerlos.
- Si el órgano controlador de la Constitución ordena al legislativo expedir una ley, está atentado contra la autonomía e independencia de éste pues sólo a él compete determinar el momento y la oportunidad de legislar.

La posición mayoritaria es, entonces, la de que no se puede plantear la inconstitucionalidad fundada en la omisión absoluta de una actividad del legislador por oponerse a la literalidad de la Constitución, pues la omisión en sí misma no es impugnante ante la justicia constitucional. Aclarando que en el supuesto caso de que a consecuencia de la omisión se vulneren derechos o libertades individuales reconocidas en la Carta, es ella misma la que consagra otros recursos o acciones que se pueda promover, por ejemplo el amparo.

De otra parte, resulta pertinente anotar que cuando existe vacío legislativo algunos Tribunales Constitucionales, como por ejemplo el Español, han recurrido a las llamadas

“recomendaciones” al legislador, que consisten básicamente en un mensaje o exhorto al órgano legislativo para que expida la ley que desarrolle el precepto constitucional respectivo. Esta recomendación debe incluirse en la misma sentencia que resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma legal acusada. También existen las sentencias “aditivas” en las que se señalan las hipótesis que debía contemplar la norma demandada.

#### 4. El control constitucional de las omisiones legislativas en Colombia.

En nuestro país este tema específico no ha sido objeto de especial atención por parte de los doctrinantes. Por su parte, la Corte Constitucional ha sido uniforme al admitir su competencia para conocer de las demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, concretamente para proteger el derecho a la igualdad o el derecho de defensa. (Ver sentencias Nos. 555/94, 545/94, 473/94, 108/94, 247/95, 70/96, entre otras.)

Igualmente, cuando ha encontrado vacíos legislativos ha hecho exhortaciones al Congreso de la República para que expida la ley que desarrolle un determinado canon constitucional. Recomendación que obviamente no constituye una imposición sino una admonición para que se cumpla la directiva constitucional. (sents. 90/92, 24/94, 473/94, 285/96, etc)

En lo que respecta a demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta, como es el caso de la presente, no existen antecedentes. En consecuencia, el primer punto que deberá examinarse es si la Corte tiene competencia para conocer de demandas de tal índole.

##### a. Competencia

Cuando el Constituyente decidió asignar a esta Corporación la guarda de la integridad y supremacía de la Carta, lo hizo en los siguientes términos: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo”, indicando a continuación y en forma taxativa cada una de las funciones que debía desarrollar (241 C.N.). Quiere ello significar, como tantas veces lo ha reiterado esta misma Corte, que su labor se encuentra restringida y limitada por lo dispuesto en el precepto citado, de manera que no le es permitido extender su competencia a asuntos no señalados allí expresamente

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

Las que sí pueden ser objeto de estudio por esta vía y, de hecho ya lo han sido, son las llamadas omisiones relativas o parciales, en las que el legislador actúa, pero lo hace imperfectamente, como en los casos arriba señalados, de violación al principio de igualdad o al debido proceso.

Así las cosas, no es posible acceder a la petición del demandante, pues la Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta, tal como quedó explicado.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

#### R E S U E L V E :

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo sobre el presente asunto, por falta de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, archívese el expediente y cúmplase.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-543/96

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Vulneración de la Constitución(Aclaración de voto)

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. Esta Corporación 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 creemos 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.

Referencia: Sentencia C-543/96. Demanda por la omisión del Legislador en reglamentar los artículos 87 y 88 de la Constitución.

Con el respeto que nos acostumbra, los suscritos magistrados EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, nos vemos obligados a aclarar nuestro voto en relación con la decisión de la Corporación en el presente caso. Consideramos que efectivamente la Corte debía efectuar un pronunciamiento inhibitorio. Igualmente coincidimos con la sentencia cuando distingue entre omisiones legislativas relativas y absolutas, y señala que la Corte “ha sido uniforme al admitir su competencia para conocer de las demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa”. Creemos que esa precisión es de gran importancia. Sin embargo, no compartimos la tesis según la cual la Corte no tiene competencia sobre las omisiones legislativas absolutas, por las razones que a continuación exponemos.

1- Según nuestro criterio, el argumento central de la sentencia puede ser resumido así: al juez constitucional le corresponde controlar los productos de la actuación del Legislador, por lo cual, cuando hay omisión legislativa absoluta no puede haber control, pues “si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control”. Esta tesis tiene unos presupuestos que la propia sentencia señala de manera expresa, a saber, que “en las acciones de inconstitucionalidad lo que se controla es el texto mismo de la norma y si se está ante una omisión, existe es un vacío de regulación, es decir hay ausencia de texto”. Esto significa que,

según la sentencia, el objeto sobre el que recae el control constitucional es el texto legal, y que allí en donde no hay texto, entonces existe un vacío de regulación que imposibilita la actividad del juez constitucional. Precisamente esas tesis, que son la base de la conclusión de la Corte, no sólo nos parecen equivocadas sino que contradicen la propia jurisprudencia de esta Corporación, como lo mostraremos a continuación.

El objeto del control constitucional: ¿los textos legislativos o las normas que se desprende de ellos?

2- En general las expresiones normas legales, enunciados normativos, proposiciones normativas, artículos, disposiciones legales y similares se asumen como sinónimas. Sin embargo, lo cierto es que la teoría jurídica, y en particular la teoría constitucional, distingue con claridad entre, de una parte, los enunciados normativos, esto es, los textos legales y, de otra parte, las normas o proposiciones jurídicas o reglas de derecho que se desprenden, por la vía de la interpretación, de esos textos. Mientras que el enunciado o el texto es el objeto sobre el que recae la actividad interpretativa, las normas o proposiciones normativas son el resultado de las misma<sup>1</sup>.

Conforme a lo anterior, para la doctrina es perfectamente claro que un texto o enunciado legal puede contener diversas normas, mientras que una misma norma puede estar contenida en diversos textos o enunciados legislativos, porque la relación entre norma y enunciado normativo no es siempre unívoca. Dos ejemplos de la jurisprudencia de la Corte ilustran con claridad ese fenómeno. Así, en la sentencia C-473/94 esta Corporación consideró que el enunciado normativo según el cual la huelga está prohibida en los servicios públicos esenciales contiene en realidad dos normas o proposiciones jurídicas diferentes, a saber, que la huelga está prohibida en los servicios públicos esenciales y que la huelga también está prohibida en los servicios públicos no esenciales. Igualmente, esta misma Corporación también consideró, en reciente sentencia<sup>2</sup>, que la norma que excluye la audiencia pública en la justicia regional se encontraba en dos enunciados normativos o textos legales diferentes.

3- Es más, incluso en un ordenamiento existen normas que no tienen una consagración en un enunciado lingüístico particular, pues surgen de la articulación e interpretación sistemática de diversas disposiciones o textos jurídicos. Así, en ninguna parte la Constitución establece expresamente la siguiente norma: “la ley de presupuesto no está sometida a la regla según

la cual entre la aprobación de un proyecto en una de las cámaras y su inicio en la otra deben transcurrir por lo menos quince días”. Sin embargo, una interpretación armónica de los artículos 160 y 346 permite concluir que esa norma hace parte de la Constitución, por la obvia razón de que el artículo 346 señala que, presentado el proyecto de presupuesto, las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberan en forma conjunta para dar primer debate a ese proyecto. No es pues necesario en este caso esperar el término exigido por el artículo 160, pues el primer debate se ha efectuado de manera conjunta en ambas cámaras.

Igualmente, la mayoría de los principios o reglas generales del ordenamiento no se encuentran en ninguna disposición específica, pero no por ello dejan de ser normas vinculantes. Así lo ha reconocido esta Corporación cuando se interrogó si hacía parte del derecho colombiano una regla general como “*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*”. La Corte señaló que era evidente que se trataba de una norma vinculante a pesar de que “su formulación explícita no se halla en ningún artículo del ordenamiento colombiano”<sup>3</sup>.

4- Una vez establecida la diferencia entre norma y texto, un interrogante obvio surge: el control ejercido por la Corte en las acciones públicas de inconstitucionalidad, ¿recae sobre la norma o sobre el texto?.

Una primera lectura del artículo 241 de la Carta sugiere que la Corte debe pronunciarse exclusivamente sobre los textos pues, según el ordinal 4, la Corte decide sobre las demandas “que presenten los ciudadanos contra las leyes”, y en general por ley se entiende el texto expedido por el Congreso. Sin embargo, un análisis más profundo muestra que ello no es así, pues el propio literal agrega que el pronunciamiento puede versar tanto sobre el contenido material de la ley, como sobre los vicios de formación de la misma. La propia Carta señala entonces que, salvo en los vicios de formación, el control constitucional no recae sobre el texto legal como tal sino sobre su contenido material, esto es, sobre las normas contenidas en la ley. Y no podía ser de otra manera, pues al control constitucional lo que le interesa es que no se mantengan en el ordenamiento contenidos normativos legales contrarios a la Carta. Esto muestra entonces que el control constitucional recae sobre las normas, esto es, sobre las reglas o los contenidos normativos derivados de los textos legales, más que sobre los textos en sí mismos considerados.



5- La propia práctica de la Corte confirma lo anterior. Así, si un ciudadano impugna un texto legal pero éste carece de toda fuerza normativa, la Corte debe inadmitir la demanda, a pesar de que se ha acusado un texto legal vigente, pues no existe ningún contenido normativo o proposición jurídica sobre el cual pueda recaer el pronunciamiento de la Corte, por lo cual éste sería inocuo.

Igualmente, la propia figura de la unidad normativa, regulada por el artículo 6º del decreto 2067 de 1991, que regula los procedimientos constitucionales, implica también admitir que el control recae primariamente sobre los contenidos normativos, pues permite a la Corporación decidir sobre el conjunto de disposiciones que forman una unidad normativa, incluso si las disposiciones no fueron acusadas por el actor.

Finalmente, y más importante aún, toda la práctica de la Corporación de establecer sentencias interpretativas o interpretaciones conformes a la Constitución de los textos legales acusados supone el reconocimiento de que el control constitucional recae en esencia sobre las normas derivadas de las leyes por vía de interpretación, más que sobre los textos en sí mismos considerados. En efecto, la doctrina internacional reconoce que si el control recae sobre los textos, no podrían existir sentencias interpretativas, pues el tribunal tendría que limitarse a mantener o retirar del ordenamiento el texto acusado, pero no podría expulsar una interpretación y conservar otra<sup>4</sup>, como lo ha hecho reiteradamente esta Corporación. Así, en el caso de la huelga, la Corte mantuvo el texto legal pero excluyó del ordenamiento una de las normas que se podían inferir del mismo, lo cual significa que la Corte distinguió claramente entre norma y enunciado, de suerte que su decisión recayó finalmente sobre las normas contenidas en los textos. Dijo entonces esta Corporación:

“Comienza la Corte por analizar la prohibición de la huelga en los servicios públicos, la cual puede ser descompuesta en dos contenidos normativos complementarios, si tenemos en cuenta que los servicios públicos esenciales son una especie del género de los servicios públicos: de un lado, el artículo 430 prohíbe la huelga en los servicios públicos esenciales; y de otro lado, este artículo prohíbe también la huelga en los servicios públicos que no son esenciales.

La primera prohibición es constitucional, ya que la huelga no está garantizada en los servicios públicos esenciales; esta prohibición legal se adecúa entonces al ordenamiento

constitucional, ya que el Legislador puede prohibir la huelga en los servicios públicos esenciales, con el fin de proteger los derechos constitucionales fundamentales de los usuarios de tales servicios.

(...)

La segunda prohibición contenida en el inciso primero del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, y que se refiere a los servicios no esenciales, se sitúa, por definición, por fuera del ámbito en donde es restringible el derecho de huelga; ella no es entonces admisible desde el punto de vista constitucional.<sup>5</sup> ”

Por consiguiente, para nosotros es claro que, en sentido estricto, no es válida la afirmación según la cual la Corte controla únicamente los textos legales, pues en realidad sus pronunciamientos recaen primariamente sobre las normas. Esta precisión semántica, que es esencial en este caso, no es indispensable en otros eventos, lo cual explica que la Corte, en muchas de sus sentencias, utilice como sinónimas muchas de esas expresiones, con el fin de aligerar el lenguaje de las sentencias, sin que ello afecte el rigor del argumento. Pero en este caso, la distinción entre enunciado y norma es decisiva pues precisamente la sentencia argumenta que en las omisiones legislativas absolutas no puede haber control, pues no hay texto sobre el cual éste pueda recaer.

¿Es la omisión legislativa un vacío de regulación?

6- Ligado a lo anterior, creemos también que una omisión legislativa -incluso absoluta- no implica un vacío de regulación, sino una regulación diversa, pues en los ordenamiento jurídicos no existen lagunas normativas. Así, esta misma Corporación ha señalado que una de las características más importantes de los ordenamientos es su plenitud hermética, según la cual, si bien pueden 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 encargan de llenar el vacío legal. Dijo entonces la Corte que si bien puede haber vacíos legales “lógicamente, en el derecho no hay lagunas: porque habiendo jueces (y tiene que haberlos) ninguna conducta puede escapar a la valoración jurídica concreta.<sup>6</sup>”

Por ende, si el Legislador no expide una normatividad sobre un tema, ello no significa que la

materia deje de estar regulada sino que su regulación es diferente a la que existiría de haber sido expedida la correspondiente legislación. La conclusión es entonces obvia: las omisiones legislativas absolutas tienen efectos normativos, pues la ausencia de texto legal produce normas. Así, según la Carta, el Legislador debe sancionar penalmente la evasión fiscal de rentas provenientes de monopolios rentísticos (CP art. 336). Ahora bien, supongamos que no se haya expedido la correspondiente legislación. Eso no quiere decir que exista un vacío de regulación en este campo sino que, en virtud de la cláusula general de libertad y el principio de legalidad en materia penal (CP arts 6 y 28), esa omisión legislativa absoluta tiene la siguiente consecuencia normativa: la evasión fiscal no está penalizada. Igualmente, la omisión absoluta en el desarrollo legislativo de los jueces de paz no implica un vacío de regulación sino que tiene una consecuencia precisa: en Colombia no hay jueces de paz.

7- En ese orden de ideas, 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- y la norma constitucional, que ordena su criminalización.

8- Para comprender lo anterior, es necesario tener en cuenta que la Constitución, que es norma de normas (CP art. 4º), no sólo contiene prohibiciones o reglas de competencia y organización pues el Constituyente también exige deberes positivos a los diversos órganos del Estado, entre los cuales está obviamente incluido el Legislador. Por consiguiente, si el Legislador no cumple esos mandatos específicos, podría configurarse una violación a la Carta que, en caso de ser demandada, caería bajo la competencia de esta Corte (CP art. 241 ord 4º). En efecto, conforme ya lo mostramos, esta Corporación 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 creemos que no es válida la afirmación esencial de la sentencia, 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 (CP art. 241).

Esto deriva de la propia naturaleza normativa de la Constitución y de la definición de Colombia como Estado social de derecho (CP arts. 1º y 4º), pues en un ordenamiento de esta naturaleza, las autoridades no sólo tienen deberes negativos o de abstención, como en el Estado liberal, sino que tienen obligaciones positivas o de hacer, las cuales son, en muchas ocasiones, la contrapartida de los derechos prestacionales de las personas. Por consiguiente, las autoridades, incluido obviamente el Legislador, pueden violar la Carta si no cumplen esas obligaciones, lo cual implica un cierto cambio de la función del control constitucional. Así, el tribunal constitucional, como guardián de la integridad y supremacía de la Carta (CP art. 241), sigue siendo esencialmente un “Legislador negativo” -como en el modelo liberal kelseniano-, puesto que su tarea esencial sigue siendo la de expulsar del ordenamiento las normas inconstitucionales producidas por el legislador ordinario o extraordinario. Sin embargo, si se asume en todas sus consecuencias la fuerza normativa de la Carta y las consecuencias de la adopción del Estado social de derecho, es necesario concluir que el juez constitucional puede ser, excepcionalmente, un garante del propio desarrollo de la Carta, por lo cual su función es también estimular la actividad de las otras autoridades, tal y como la ha reconocido esta Corporación desde sus primeras sentencias. Dijo entonces la Corte:

“..el dilema que se impone es el siguiente: ante la falta de intervención legislativa que desarrolle los derechos-prestación del capítulo segundo título segundo de la Constitución, debe el juez permanecer a la espera de que se produzca dicho desarrollo, y en tal caso, considerar los textos que consagran tales derechos como desprovisto de fuerza normativa, o por el contrario, debe el juez definir el contenido de tales derechos, anticipándose al legislador y aplicándolos de manera directa a partir del propio texto constitucional ?.

Ante este dilema el juez debe actuar con prudencia y firmeza a la vez. En primer lugar, la intervención judicial en el caso de un derecho económico social o cultural es necesaria cuando ella sea indispensable para hacer respetar un principio constitucional o un derecho fundamental. En estas circunstancias, el juez actúa bajo condiciones similares a aquellas que se presentan cuando debe resolver un problema relacionado con un vacío o una incoherencia de la ley. Es claro que en todos estos casos el juez decide algo que en principio le corresponde al legislador. Sin embargo, en estas precisas condiciones, la falta de solución proveniente del órgano que tiene la facultad de decidir, implica la posibilidad de que otro

órgano, en este caso el judicial, decida, para un caso específico, con la única pretensión de garantizar la validez y efectividad de la norma constitucional.

La solución opuesta – es decir la que supone la no intervención judicial- desconoce los valores y principios constitucionales que consagran la efectividad de los derechos (art.2: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados...”; Art. 5 “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables...”; Art 13 inc. 2:” El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva...” ) y desconoce la prevalencia del derecho sustancial sobre los procedimientos, consagrada en el artículo 228.

Pero quizás lo más grave de la solución que se comenta consiste en el desconocimiento del artículo cuarto de la Constitución, en el cual se afirma que “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. Este artículo no solo plantea un asunto relacionado con la validez de las normas constitucionales, también prescribe una clara definición en cuanto a su efectividad.

Con independencia de la función programática-finalista y de la función simbólica que sin duda ocupan un lugar importante en los preceptos sobre fines y valores, la Constitución es una norma jurídica del presente y debe ser aplicada y respetada de inmediato. Por esta razón , sostener que los derechos sociales, económicos y culturales se reducen a un vínculo de responsabilidad política entre el constituyente y el legislador, es no sólo una ingenuidad en cuanto a la existencia de dicho vínculo, sino también una distorsión evidente en cuanto al sentido y coherencia que debe mantener la Constitución. Si la responsabilidad de la eficacia de los derechos mencionados estuviese sólo en manos del legislador, la norma constitucional no tendría ningún valor y la validez de la voluntad constituyente quedaría supeditada a la voluntad legislativa<sup>7</sup>.

Lineamientos para un control constitucional de las omisiones legislativas absolutas.

10- Una vez precisada la competencia de la Corte en este campo, es necesario señalar unos breves lineamientos de los alcances de este control, sin pretender agotar el tema, pues se trata de un asunto de gran dificultad, sobre el cual eventualmente deberá volver la

Corporación en un futuro.

Así, en primer término, coincidimos con la sentencia cuando señala que sólo se puede hablar de omisión legislativa allí en donde la Carta impone al Legislador el deber de expedir una determinada regulación. En efecto, conviene recordar que 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 necesario distinguir aquellos ámbitos en 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. Así, la Carta faculta la reglamentación de los jueces de paz, pero no obliga su establecimiento, pues el artículo 247 superior señala que la ley “podrá” crear estos jueces. Por consiguiente, en estricto sentido, no se puede jurídicamente hablar de omisión legislativa en este campo, pues el Congreso no tiene la obligación constitucional de consagrar esta figura. Por el contrario, 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.

11- De otro lado, consideramos que la omisión debe ser manifiesta, lo cual supone tomar en cuenta diversos criterios. Por ejemplo, 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. Así, con base en tales criterios, el tribunal constitucional alemán estableció que el Legislador había incurrido en una omisión inconstitucional al no reglamentar, como lo ordenaba la Ley Fundamental, la igualdad entre los distintos hijos.

En ese 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, creemos que la decisión debe ser inhibitoria. En este caso no procede una declaratoria de constitucionalidad de la omisión, pues ésta tendría fuerza de cosa juzgada constitucional, con lo cual no podría la Corporación estudiar en el futuro el

tema, cuando ello puede ser necesario pues, como se desprende de lo analizado, el paso del tiempo tiene un peso decisivo en el análisis de las conductas omisivas de las autoridades en general, y del Legislador en particular.

12- En cambio, si la Corte concluye que existe la omisión legislativa, creemos que el sentido de la decisión de la Corte varía según los casos, pues es necesario tener en cuenta que incluso cuando la Constitución impone al Congreso el deber de regular una materia, el Legislador mantiene en general una muy amplia libertad de configuración, pues puede cumplir ese mandato constitucional de muy diversas maneras.

Así, en aquellos casos en que son posibles diversas regulaciones, en principio no corresponde a la Corte desarrollar la correspondiente normatividad. Por ello, en estos eventos, que pueden ser los más usuales, una primera modalidad, que aparece expresamente consagrada en el artículo 283 de la constitución portuguesa, es que el tribunal constitucional se limita a verificar o declarar la omisión legislativa, pero sin establecer una regulación sustitutiva o pronunciarse sobre la manera de llenar la inactividad del Congreso.

En otros eventos, en cambio, la Constitución no sólo ordena al Legislador desarrollar un tema sino que fija, a veces con mucha precisión, los contenidos mismos de la normatividad a ser expedida. Así, el artículo 53 no sólo señala que el “Congreso expediría el estatuto del trabajo” sino que, además, establece los principios mínimos fundamentales que éste debe contener. En tales circunstancias, siendo la Constitución norma de normas, la omisión legislativa obliga a una aplicación directa de esos principios constitucionales, tal y como esta Corte lo ha hecho en numerosas sentencias de tutela.

Finalmente, y sin que esta enumeración pretenda ser exhaustiva, puede haber casos supremamente difíciles. Así, la Corte puede constatar una evidente omisión legislativa inconstitucional, que puede ser llenada con diversas regulaciones legales de la materia, lo cual sugiere una sentencia de simple verificación de la situación inconstitucional. Sin embargo, la ausencia de regulación legal puede tener implicaciones normativas supremamente graves para importantes principios y valores constitucionales, por lo cual, ciertos tribunales constitucionales han establecido, en estos casos excepcionales, regulaciones transitorias, mientras que el Legislador subsana su omisión.

13- Lo anterior muestra que la Corte es competente para conocer de las omisiones

legislativas absolutas, por lo cual no compartimos la motivación de la presente sentencia. Precisamos que nuestra argumentación no es de “lege ferenda”, pues no estamos afirmando simplemente que sería conveniente que se atribuyera a la Corte esa competencia. Lo que estamos diciendo es que la Corte tiene actualmente la facultad de pronunciarse sobre las omisiones legislativas absolutas, la cual se desprende de la fuerza normativa de la Constitución como norma de normas (CP art. 4), la definición de Colombia como Estado social de derecho (CP art. 1) y la competencia de la Corporación para conocer de la constitucionalidad de las normas legales, con el fin de garantizar la integridad y supremacía de la Carta (CP art. 241 ord 4).

#### El caso concreto

14- Sin embargo, y conforme a lo señalado en esta aclaración, consideramos que en este caso es adecuada la decisión inhibitoria pues no existía una manifiesta omisión legislativa. Así, es cierto que el artículo 88 de la Carta ordena a la ley regular las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, y que en el momento de ser presentada la demanda, y después de cinco años de vigencia de la Carta, la regulación no ha sido expedida por el Congreso. Sin embargo, es necesario tener en cuenta cuatro elementos esenciales: de un lado, la Carta no fijó ningún plazo para la regulación del tema. De otro lado, Colombia sigue viviendo un proceso complejo de transición constitucional. En tercer término, ha habido tentativas legislativas por regular la figura, pero que no han fructificado, pues es un tema de una cierta complejidad. Finalmente, estos derechos colectivos no se encuentran totalmente desprotegidos, pues no sólo existen en el ordenamiento legal algunas acciones populares sino que, además, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la tutela es procedente cuando la violación de un derecho colectivo afecta, por conexidad, el goce de un derecho fundamental. Eso obviamente no disminuye la importancia de que se expida una reglamentación posterior a la Constitución de 1991 de las acciones populares y de clase disminuye con el fin de potenciar la eficacia práctica de los derechos colectivos y la posibilidad de goce de los mismos.

15- En relación con la reglamentación legal de la acción de cumplimiento se pueden hacer las mismas consideraciones que con las acciones populares, pero con una importante salvedad.



Los magistrados que aquí aclaramos el voto señalamos en su oportunidad que si bien era conveniente reglamentar legalmente la acción de cumplimiento, lo cierto es que este mecanismo podía ser ejercida de manera directa, pues el Constituyente ya había definidos los elementos esenciales de la misma. Dijimos entonces, y lo reiteramos en esta oportunidad por considerarlo plenamente relevante, lo siguiente:

Los elementos sustanciales para la operancia de la acción de cumplimiento, así sea en casos excepcionales, están definidos en la norma constitucional. La autoridad judicial es la rama del poder público competente para conocer de aquellas, y el objeto de la acción es hacer efectivo el cumplimiento de leyes y actos administrativos.

Las acciones de cumplimiento, a diferencia de las acciones populares (CP. art. 88) cuya regulación es diferida al legislador por voluntad del propio constituyente, no requieren necesariamente de reglamentación legal previa, aunque se admite su conveniencia. El valor normativo de la Constitución hace de esta norma, no condicionada a desarrollo legal, un precepto de aplicación inmediata. La Corte Constitucional no podía ser ajena a su misión y, en su carácter de autoridad judicial y de máximo guardián de la Constitución, había podido asumir excepcionalmente el conocimiento de este tipo de acción, pues se trataba de la defensa de los derechos fundamentales y de la reivindicación de un instrumento diseñado por el constituyente para la defensa del Estado material de derecho y que no podía quedar inactuado.

La unidad del ordenamiento hace indispensable que el legislador entre a regular lo relativo a las competencias de los jueces en materia de acciones de cumplimiento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 60. de la Carta. No obstante, si en un plazo razonable el legislador no hubiera ejercido su potestad, ello no impediría que las acciones de cumplimiento dejaran de tener efectividad, pasando a operar plenamente y de manera irrestricta por decisión tácita del legislador.

Del sentido del artículo 40. de la Constitución se desprende que la ley tiene validez en el marco de la Constitución y no que la Constitución tiene validez en el marco de la ley. Supeditar la eficacia de los derechos constitucionales a la existencia de un pronunciamiento legislativo, es introducir un mecanismo entorpecedor de la voluntad constituyente, bajo el formalismo simplista que consiste en disociar el ámbito de la validez del ámbito de la

eficacia, para luego considerar que basta con tener normas válidas para tener los derechos que ellas consagran.

El fortalecimiento de las posibilidades de acción para el juez constitucional en el caso específico de la falta de pronunciamiento legal, tiene justificación, no solo desde el punto de vista de la axiología constitucional del Estado social de derecho, según la cual el juez aparece fortalecido como defensor de los derechos y guardián de la organización constitucional, sino también desde un punto de vista lógico-normativo. El hecho de que la Constitución determine cierta competencia para el desarrollo normativo, por ejemplo en cabeza del legislador, no choca de manera alguna con la idea del valor normativo y obligatorio de los preceptos constitucionales. Lo que sí resulta contradictorio con el artículo 4o. de la Carta es pensar que en el asunto de la referencia no existe norma alguna mientras el legislador no se pronuncie. Al pensar de esta manera se supone algo diferente de lo que realmente sucede: que el constituyente dejó en blanco el contenido de una cierta materia para que el legislador la desarrollara. El texto constitucional no puede ser visto como una especie de contrato civil o comercial en el cual lo que no se estipula no existe. Esta óptica contradice los más elementales supuestos del constitucionalismo.

La voluntad constituyente de que una materia sea desarrollada por el legislador tiene origen por un lado en la importancia que posee la manifestación del órgano legislativo y, en segundo término, en el principio de distribución de funciones. Ninguno de estos criterios pone en tela de juicio la superioridad constitucional y tampoco la idea de que el texto constitucional es el depositario de los contenidos fundamentales de la organización política.

En estas circunstancias, el juez actúa bajo condiciones similares a aquellas que se presentan cuando debe resolver un problema relacionado con un vacío o una incoherencia de la ley. Es claro que en todos estos casos el juez decide algo que en principio le corresponde al legislador. Sin embargo, en estas precisas condiciones, la falta de solución proveniente del órgano que tiene la facultad de decidir, implica la posibilidad de que otro órgano, en este caso el judicial, decida, para un caso específico, con la única pretensión de hacer valer la validez y efectividad de la norma constitucional.

Es por eso que el juez constitucional puede entrar a resolver el vacío de la falta de reglamentación -tal como resuelve muchos otros vacíos en el ordenamiento jurídico- con el

objeto de hacer efectivo el derecho constitucional<sup>8</sup>.

16- Creemos pues que fue desacertada la decisión de la Corte de 1992 de inhibirse de conocer estas acciones de cumplimiento, pues no sólo el Constituyente había definido con suficiente precisión sus elementos sino que, además, el objetivo de esta institución es precisamente garantizar la realización efectiva de las normas jurídicas. Es pues una norma que tiene como objeto asegurar el cumplimiento de las otras normas. No deja pues de ser paradójico que esa acción no puede ser ejercida, a fin de obligar al cumplimiento de otras disposiciones, por cuanto el Legislador no ha cumplido con el desarrollo de la norma que establece figura. Así, los colombianos no podemos invocar la acción de cumplimiento para que se cumplan las otras normas, por cuanto las autoridades no han cumplido con el deber de reglamentar la propia acción de cumplimiento.

Tales son pues las razones de nuestro disenso con la parte motiva de la presente sentencia.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-543/96

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Alcance de la competencia (Aclaración de voto)

La respuesta al interrogante acerca de si la Corte Constitucional tiene competencia para proferir fallo de fondo, en el cual se declare que el legislador ha incurrido en omisión, no debe ser negativa absolutamente. Ello podría tener lugar en casos que no es posible delimitar en abstracto, con un alcance taxativo.

Referencia: Expediente D-1286

Santa Fe de Bogotá, D.C., dieciséis (16) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996).

1. Aclaro mi voto en el asunto de la referencia, por cuanto estimo que la respuesta al interrogante acerca de si la Corte Constitucional tiene competencia para proferir fallo de fondo, en el cual se declare que el legislador ha incurrido en omisión, no debe ser negativa absolutamente. Ello podría tener lugar en casos que no es posible delimitar en abstracto, con un alcance taxativo.

Así, por ejemplo, considero que tal facultad la tiene la Corte para aquellos eventos en los cuales surja, de la Constitución Política, de las leyes orgánicas o de los tratados internacionales ya vinculantes para Colombia -especialmente en el campo de los derechos humanos-, la obligación perentoria, incumplida por el legislador, de disponer una regla jurídica inaplazable.

2. Por otro lado, a mi juicio, la tarea encomendada a la Corte, que consiste en la preservación de la efectividad y en la aplicación real de los postulados y preceptos constitucionales, en su plenitud y con todo su vigor, comprende la facultad de establecer, a partir del análisis de un cierto texto legal, si la existencia de un ostensible vacío normativo implica que el conjunto de la proposición examinada resulta ser contrario a la Carta Política, precisamente por faltar aquéllo que el legislador tenía que disponer (Ejemplo: en materia de derecho de defensa y debido proceso).

Desde luego, las posibilidades de control constitucional que esbozo no implican que cualquier norma de la ley pueda ser acusada ante la Corte por lo que no dice, según el caprichoso y arbitrario sentir del demandante.

Al respecto, vale lo expresado en esta sentencia y lo señalado en la número C-504 del 9 de noviembre de 1995, de la cual tuve el honor de ser ponente, en la que se afirmó:

“Para que la Corte Constitucional pueda establecer, con fuerza de verdad jurídica, la inexequibilidad que ante ella se solicita, es indispensable que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito.

Es verdad que la Corte, al efectuar el cotejo de una norma con la Constitución puede

introducir en ella distinciones, para declarar la exequibilidad condicionada, excluyendo del ordenamiento jurídico determinado alcance del precepto objeto de su fallo.

Es decir, puede la Corte, en ejercicio de sus atribuciones, al analizar una norma que ante ella se demanda, o que debe revisar oficiosamente, diferenciar entre varios sentidos posibles del precepto admitiendo aquéllos que se avienen a la Constitución y desechando los que la contradicen.

La misma función del control constitucional, para que sea efectiva, exige que la autoridad encargada de ejercerla pueda condicionar en casos excepcionales la decisión de exequibilidad, cuando de la propia disposición enjuiciada pueden surgir efectos jurídicos diversos o equívocos, por lo cual se requiere que el juez de constitucionalidad defina hasta dónde llega el precepto en su ajuste a la Constitución, y dónde y porqué principia a quebrantarla.

Pero esa técnica de control difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden. Esta es la circunstancia del caso en estudio, en el cual los demandantes piden que no se declare inexecutable ninguna parte de la norma vigente sino una hipótesis arbitrariamente inferida de ella.

No resulta posible resolver sobre cada uno de los casos particulares hipotéticamente cobijados por un precepto legal, introduciendo comparaciones con otros casos igualmente particulares no previstos en él.

3. Las omisiones a las que me refiero en el punto 2 de este documento tan sólo podrían ocasionar una declaración de inexecutable bajo el supuesto de que el texto resultante del ejercicio legislativo sea incompleto, en una palmaria oposición a norma constitucional imperativa -permanente o transitoria-, de tal modo que el motivo de la inconstitucionalidad de la norma provenga justamente de la omisión.

4. Finalmente, me identifico con las alusiones que en la ponencia original se hacían a la acción de tutela, las cuales no fueron aceptadas por la Corte.

A mi juicio, al revisar sentencias relativas a derechos fundamentales, la Corte ejerce un control de constitucionalidad en concreto que le debe permitir establecer si, por ejemplo, una norma legal, por vacíos como los descritos, sea incompatible con la Constitución y, por ende, haya de inaplicarse a un caso específico, en guarda de derechos fundamentales (art. 4 C.P.).

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

1 Sobre esta distinción, ver entre otros J.J Gomes Canotilho Vital Moreira. Fundamentos da Constituicao. Coimbra: Coimbra Editora, 1995, p 47. Igualmente ver Alessandro Pizzorusso. Lecciones de derecho constitucional. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, Tomo II, p 22 y ss.

2Ver sentencia C-427/96. MP Alejandro Martínez Caballero

3Sentencia C-083/95 MP Carlos Gaviria Díaz.

4Cf Alessandro Pizzorusso. Op-cit, p 23.

5Sentencia C-473/94. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento jurídico No 11.

6Sentencia C-083/95 MP Carlos Gaviria Díaz.

7Sentencia T-406/92 MP Ciro Angarita Barón. Fundamentos Jurídico 19 y 20.

8Salvamento de voto de los magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero a la sentencia ACU-01/95 del 10 de diciembre de 1992, por medio de la cual la Corte se declaró inhibida para conocer de ciertas acciones de cumplimiento.