



Acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa: un instrumento procesal constitucional para la protección judicial efectiva de los derechos fundamentales

Recibido: 16 de julio de 2019 • Aprobado: 12 de marzo de 2020
<https://doi.org/10.22395/ojum.v19n39a9>

John Fernando Restrepo Tamayo

Universidad de Medellín, Medellín, Colombia
jfrestepo@udem.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-4561-3041>

Santiago Aicardo Vergara Cardona

Universidad de Medellín, Medellín, Colombia
savergara@udem.edu.co
<https://orcid.org/0000-0001-7747-611X>

RESUMEN

Por medio del método de análisis jurisprudencial constitucional se puede afirmar que a partir de la Sentencia C-108 de 1994, existe el precedente constitucional que reconoce de manera reiterada la competencia de la Corte Constitucional colombiana para realizar, por medio de la acción de inconstitucionalidad, el control abstracto de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas, competencia que de manera progresiva, ha ampliado su margen de fiscalización y ha permitido que el control de constitucionalidad no se restrinja exclusivamente a escenarios constitucionales de vulneración del principio de igualdad, sino que también se realice a cualquier desarrollo legislativo incompleto que resulte incompatible con la Constitución. Por esta razón, una vez analizado este precedente constitucional, se propone y entiende la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa como la falta de desarrollo legislativo oportuno de la Constitución, que se verifica en el incumplimiento parcial de un deber constitucional concreto y vinculante de legislar, el cual se deriva de la interpretación sistemática y evolutiva de una disposición legal discriminatoria, deficiente o incompleta que produce la vulneración del principio de igualdad, la transgresión del derecho al debido proceso u otra garantía constitucional fundamental; restringiendo o dificultando la exigibilidad, la aplicación directa y la eficacia material de la Constitución.

Palabras clave: inconstitucionalidad por omisión; omisión legislativa; acción de inconstitucionalidad; control de constitucionalidad; supremacía constitucional; derechos fundamentales; activismo judicial; derecho procesal constitucional.

Action of Unconstitutionality by Relative Legislative Omission: a Constitutional Procedural Instrument for the Effective Judicial Protection of the Fundamental Rights

ABSTRACT

Through the constitutional jurisprudential analysis method it can be said that based on the C-108 Sentence of 1994, there is a constitutional precedent that recognizes in a reiterated way the competence of the Colombian Constitutional Court for performing, through an unconstitutionality action, the abstract constitutionality control of the relative legislative omissions, which is a competence that has progressively widen its audit margin and has allowed the constitutionality control to not be exclusively restricted to constitutional scenarios of infringement to the equality principle, but also to be performed to any incomplete legislative development that turns out to be incompatible with the Constitution. For this reason, once this constitutional precedent is analyzed, this work proposes and understands the unconstitutionality by relative legislative omission as the lack of appropriate and timely legislative development of the Constitution that is verified in the partial non-compliance of a concrete constitutional duty and binding to be legislated, which is derived from the evolutionary and systematic interpretation of a discriminatory legal disposition, deficient or incomplete, that produces the infringement of the equality principle, the transgression of the right to due diligence or another constitutional guarantee; thus restricting or making difficult the enforceability, direct application and material efficacy of the Constitution.

Keywords: unconstitutionality by omission; legislative omission; unconstitutionality action; constitutionality control; constitutional supremacy; fundamental rights; legal activism; constitutional procedural law.

Ação de inconstitucionalidade por omissão legislativa relativa: instrumento processual constitucional para a proteção judicial efetiva dos Direitos Fundamentais

RESUMO

Por meio do método de análise jurisprudencial constitucional, é possível afirmar que, a partir da Sentença C-108 de 1994, existe o precedente constitucional que reconhece de maneira reiterada a competência da Corte Constitucional colombiana para realizar, mediante a ação de inconstitucionalidade, o controle abstrato de constitucionalidade das omissões legislativas relativas, competência que, de maneira progressiva, ampliou sua margem de fiscalização e permitiu que o controle de constitucionalidade não fosse restringido exclusivamente a contextos constitucionais de violação do princípio de igualdade, mas também realizado a qualquer desenvolvimento legislativo incompleto que seja incompatível com a Constituição. Por essa razão, uma vez analisado esse precedente constitucional, é proposta e entendida a inconstitucionalidade por omissão legislativa relativa como a falta de desenvolvimento legislativo devido da Constituição, que é verificado no descumprimento parcial de um dever constitucional concreto e vinculante de legislar, o que é derivado da interpretação sistemática e evolutiva de uma disposição legal discriminatória, deficiente ou incompleta que a violação do princípio de igualdade, a transgressão do direito ao devido processo ou outra garantia constitucional fundamental, restringindo ou dificultando a exigibilidade, a aplicação direta e a eficácia material da Constituição.

Palavras-chave: inconstitucionalidade por omissão; omissão legislativa; ação de inconstitucionalidade; controle de constitucionalidade; supremacia constitucional; Direitos Fundamentais; ativismo judicial; Direito Processual Constitucional.

INTRODUCCIÓN

Este artículo es resultado del trabajo académico que se adelanta en la línea de investigación *Estado, democracia y Constitución* del Grupo de Investigación en Conflicto y Paz de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Medellín (Colombia); y se deriva del proyecto de investigación titulado *Inconstitucionalidad por omisión legislativa en Colombia*.

Este trabajo tiene como propósito analizar el precedente constitucional que fundamenta la competencia de la Corte Constitucional para realizar, por medio de la acción de inconstitucionalidad, el control abstracto de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas que generen la vulneración objetiva de la Constitución y, de manera más específica, de un derecho fundamental.

El término 'control de constitucionalidad' tiene varias acepciones (Restrepo, 2018, p. 167). La primera hace referencia a la existencia de uno o varios instrumentos jurídicos para garantizar la defensa de la Constitución. Un segundo significado indica que la Constitución es un instrumento jurídico de limitación del poder público dado que establece las facultades y competencias de los órganos estatales, evitando que estos se extralimiten o concentren el centro de poder en una sola autoridad; así, el control de constitucionalidad garantiza la eficacia de la fuerza normativa y la supremacía de la Constitución (Del Rosario, 2014, p. 225).

La acción de inconstitucionalidad es un instrumento procesal constitucional que permite a determinados órganos públicos y a algunas personas —que ostentan una calidad especial de índole política, territorial, ciudadana o popular— solicitar de manera directa y principal a la autoridad constitucional del Estado, usualmente un Tribunal Constitucional (Restrepo, 2015, p. 52), el estudio de conformidad o compatibilidad con la Constitución de las disposiciones legales y, en algunos casos, de toda norma con fuerza material de ley, generando la promulgación de una sentencia con efectos definitivos y *erga omnes*. En el caso que la disposición legal o norma con fuerza material de ley sea incompatible con las disposiciones constitucionales, la autoridad constitucional del Estado la declara inexecutable y la expulsa del sistema normativo por carecer de validez jerárquica (Mendieta, 2010, p. 64; Brage, 2014, p. 11).

En el derecho constitucional colombiano, la acción de inconstitucionalidad existe desde el Acto Legislativo 03 de 1910, por medio del cual se reformó la Constitución Política de 1886 (Olano, 2007, p. 234). Desde 1910 hasta 1968, la competencia para realizar el control abstracto de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución, de las disposiciones legales y de las normas con fuerza material de ley fue asignada a la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, desde el año 1968 hasta 1991, esta competencia constitucional fue ejercida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Barrero, 2018, p. 29; Cajas, 2015, p. 187).

La reforma constitucional de 1910 fue pionera en el mundo en la garantía de la supremacía constitucional; no solo se adelantó diez años a la creación del modelo del Tribunal Constitucional austriaco y diecinueve años a la teoría del legislador negativo de Kelsen, sino que aportó un diseño original: el carácter político de la acción de inconstitucionalidad, es decir, solo los ciudadanos colombianos están legitimados para presentarla (Chinchilla, 2010, p. 1; Mendieta, 2010, p. 72).

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional, como órgano de cierre de la justicia constitucional y guardián de la integridad y supremacía constitucional, adquiere la competencia para realizar el control abstracto de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución, de las disposiciones legales y de las normas con fuerza material de ley (esto según los artículos 241 y 10 transitorio de la Constitución Política de 1991).

De acuerdo con la Corte Constitucional, la Constitución Política de 1991 consagra un modelo de control de constitucionalidad denominado *difuso funcional* (Sentencia C-037 de 1996). En este modelo constitucional, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la jurisdicción contencioso administrativa realizan un control abstracto de constitucionalidad por medio de la acción de inconstitucionalidad (artículo 241, Constitución Política de 1991), la acción de nulidad por inconstitucionalidad (artículo 237, numeral 2, Constitución Política de 1991) y el medio de control de nulidad (artículo 137, Ley 1437 de 2011) respectivamente. Por su parte, los jueces en el trámite de la acción de tutela (artículo 86, Constitución Política de 1991), los servidores públicos y los particulares con deber de aplicar una norma jurídica por medio de la excepción de inconstitucionalidad (artículo 4, Constitución Política de 1991), (artículo 148, Ley 1437 de 2011), (artículo 20, Ley 393 de 1997) realizan un control concreto de constitucionalidad (Mendieta y Tobón, 2018, p. 58; Usquiano, 2017, p. 73).

La acción de inconstitucionalidad es el instrumento procesal constitucional idóneo para realizar el control abstracto de constitucionalidad de las disposiciones legales (Flórez, 2010, pp. 98-104; Díaz, 2016, pp. 28-30). No obstante, la Constitución Política de 1991 no consagra expresamente un instrumento procesal que permita el control de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, circunstancia que, *prima facie*, representa una dificultad procesal constitucional para que la Corte Constitucional realice este tipo de fiscalización constitucional.

Sin embargo, a partir de la Sentencia C-108 de 1994, existe el precedente constitucional que reconoce de manera reiterada la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control abstracto de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas; competencia que, de manera progresiva, ha ampliado su margen de fiscalización, permitiendo que el control de constitucionalidad no se restrinja exclusivamente a escenarios constitucionales de vulneración del principio de igualdad, sino que también

se realice por la transgresión del derecho al debido proceso o por cualquier desarrollo legislativo incompleto que resulte incompatible con la Constitución.

Este trabajo se desarrolla por medio de la metodología de investigación jurídica denominada *análisis jurisprudencial constitucional* o de construcción de líneas jurisprudenciales, conformada por los siguientes dos pasos: i) el análisis dinámico del precedente judicial que permite identificar las sentencias hito que contienen la retórica y el marco de análisis del tema concreto que se estudia y ii) el análisis estático del precedente judicial que permite interpretar e identificar su vigencia y aplicabilidad en cada escenario constitucional (López, 2006, pp. 139-264).

Para cumplir con el objetivo propuesto, este trabajo se desarrolla en tres partes: i) delimitación conceptual de la inconstitucionalidad por omisión legislativa; ii) naturaleza jurídica y presupuestos normativos de configuración de la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa; y iii) requisitos de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa.

1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA

La Constitución se vulnera cuando se hace lo que prohíbe y cuando se deja de hacer lo que ordena (Bidart, 1997, p. 3). Por esta razón, la Constitución se vulnera por acción y omisión. La vulneración por acción representa una inconstitucionalidad positiva, no por el resultado sino por el medio que se emplea para configurarla: un producto normativo. La vulneración por omisión es una inconstitucionalidad negativa, entendida como una inactividad lisa y llana, es decir, una omisión absoluta; o como una actividad insuficiente y defectuosa, esto es, una omisión relativa (Bazán, 2006, p. 52; 2014, p. 97).

La doctrina es unívoca al señalar que fue Wessel, en su momento juez del Tribunal Constitucional Federal alemán, quien en 1952, al realizar un trabajo sobre la jurisprudencia de este tribunal frente a la queja de constitucionalidad —*Verfassungsbeschwerde*—, estableció la más conocida y reiterada tipología de la inconstitucionalidad por omisión: omisión legislativa relativa —*relatives Unterlassen des Gesetzgebers*— y omisión legislativa absoluta —*absolutes Unterlassen des Gesetzgebers*— (Ahumada, 1991, p. 172; Fernández Rodríguez, 2003, p. 57-58; Fernández Segado, 2009a, pp. 26-27; Bazán, 2014, p. 116-117; Rangel, 2014b, p. 989).

Para Wessel (1952, pp. 161-164), esta tipología dual tiene como finalidad establecer qué tipo de omisión legislativa debe ser objeto de control de constitucionalidad. La omisión legislativa relativa es fiscalizable porque puede vulnerar derechos fundamentales al transgredir, de manera arbitraria y discriminatoria, el principio de igualdad. La omisión legislativa absoluta no es objeto de control de constitucionalidad porque la ausencia de desarrollo legislativo de una determinada disposición constitucional no puede vulnerar derechos fundamentales.

Tradicionalmente, las omisiones legislativas se han clasificado en absolutas y relativas de acuerdo con el grado de actividad desarrollada por el legislador. En una omisión legislativa absoluta no existe ninguna actividad legislativa, es decir, se presenta un incumplimiento total de la obligación constitucional de legislar. En una omisión legislativa relativa sí existe un desarrollo legislativo, pero se presenta un incumplimiento parcial al deber constitucional de legislar porque no se incluyó un supuesto normativo, un grupo, un destinatario, un derecho o una prerrogativa que debió regularse en la disposición legal, sin importar si se refiere a derechos fundamentales, competencias, garantías institucionales o procedimentales, u otro tipo de derecho o facultad constitucional (Rangel, 2014a, p. 987).

Así como se realiza un control de constitucionalidad cuando se vulnera la Constitución porque se hace algo que ella prohíbe, "hay que rescatar la noción importantísima de que también hay inconstitucionalidad cuando no se hace lo que ella manda hacer. Esta omisión es inconstitucional, y a la figura la llamamos inconstitucionalidad por omisión" (Bidart, 1996, p. 354).

La inconstitucionalidad por omisión es una vulneración de la Constitución ocasionada por la inactividad del legislador, que pese a la existencia de un mandato constitucional al respecto, incumple el deber de acción ordenado por la Constitución. Por esta razón, tan inconstitucional es la actuación positiva del legislador vulneradora de las disposiciones constitucionales, como la no actuación cuando constitucionalmente está prevista y exigida (Aguar, 1987, p. 25).

La inconstitucionalidad por omisión 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" (Fernández Rodríguez, 1998a, p. 81; 2003, pp. 29; 2011, p. 1).

La omisión legislativa inconstitucional se configura cuando el legislador no cumple, o cumple de forma incompleta, el deber constitucional de promulgar las disposiciones legales que permitan concretizar y desarrollar las disposiciones constitucionales que exigen de manera concreta y permanente su actuación (Fernández Rodríguez, 2003, pp. 26-27). Para que esto suceda es necesario que exista una exigencia constitucional de acción, es decir, que se verifique el incumplimiento de una disposición constitucional que de manera concreta vincula al legislador a promulgar medidas legislativas concretizadoras de la Constitución (Fernández Segado, 1997, p. 14; Fernández Rodríguez, 1998b, p. 347; Bazán, 2014, p. 100).

El concepto de inconstitucionalidad por omisión no se reduce a un simple no hacer porque, en "sentido jurídico-constitucional, omisión significa no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se estaba constitucionalmente obligado" (Gomes Canotilho, 1987, p. 829). La inconstitucionalidad por omisión consiste en

un no hacer algo normativamente determinado por la Constitución. Se requiere la existencia de un deber constitucional de legislar que genere que la inactividad del legislador resulte jurídicamente incompatible con las exigencias constitucionales (Gómez Puente, 1997, p. 19).

La inconstitucionalidad por omisión legislativa ha sido explicada desde dos teorías que se diferencian al identificar el objeto del control de constitucionalidad: una es la tesis obligacionista, proveniente de la doctrina portuguesa; y la otra, la tesis normativista, propia de la doctrina italiana. Estas tesis se diferencian al señalar cuál es el objeto del control de constitucionalidad de la omisión legislativa: el incumplimiento de un deber constitucional concreto y vinculante de legislar —tesis obligacionista—, o una norma implícita que genera un contenido material o efecto normativo contrario a la Constitución —tesis normativista—.

Para la tesis obligacionista, el control de constitucionalidad se realiza al incumplimiento del deber constitucional concreto y vinculante de legislar que al ser analizado desde el transcurso de un plazo razonable en el que el legislador pudo concretizar y desarrollar la exigencia constitucional, y no lo hizo, se presenta una vulneración de la Constitución (Villaverde, 1997, p. 58). El objeto del control de constitucionalidad es el incumplimiento por parte del legislador de un determinado deber de legislar que le impone la Constitución, por lo cual el análisis del periodo de la inactividad del legislador es indispensable para establecer la inconstitucionalidad o no de la omisión legislativa (Fernández Segado, 2009a, pp. 31-32). Es necesario analizar dentro de un espacio temporal, cuantitativamente importante, si la omisión legislativa es producto de una dilación injustificada o si, por el contrario, existe alguna circunstancia que permita justificar la inactividad legislativa (Bazán, 2014, p. 104).

La tesis normativista se distancia del deber de legislar, señalando que el legislador podría decidir por permanecer pasivo, lo que en rigor supone no legislar. Sin embargo, esta inactividad legislativa puede generar consecuencias jurídicas contrarias a las disposiciones constitucionales cuando de la omisión legislativa se derive un efecto normativo que cree situaciones jurídicas que vulneren de manera objetiva la Constitución. Solo las omisiones legislativas relativas —silencios de la ley— y las omisiones legislativas absolutas —silencios del legislador— que generen situaciones jurídicas contrarias a la Constitución deben ser declaradas omisiones inconstitucionales (Villaverde, 1997, p. 35). El control de constitucionalidad no recae en la omisión propiamente dicha, sino en las consecuencias o efectos normativos de la misma (Fernández Segado, 2009a, p. 32) (Bazán, 2014, pp. 101-102).

Existe una tendencia doctrinaria actual a asumir una tesis mixta, que preferimos denominar "tesis integradora de la inconstitucionalidad por omisión", en la cual se combinan elementos tanto de la tesis obligacionista como de la tesis normativista. La inconstitucionalidad por omisión legislativa debe entenderse como una realidad

bifronte, esto es, si por un lado es el incumplimiento de un deber constitucional concreto y vinculante del legislador, por el otro es también el contenido material o efecto normativo producido en el sistema jurídico por ese mismo incumplimiento que vulnera de manera objetiva la Constitución (Pereira, 2003, p. 13; Fernández Segado, 2009a, p. 33).

La dogmática constitucional de la inconstitucionalidad por omisión debe contener tanto la tesis obligacionista como la tesis normativista porque asumidas de manera independiente, se presentan incompletas frente a la complejidad de esta institución jurídica. Por medio de la tesis integradora es posible iniciar la construcción de una teoría general de la inconstitucionalidad por omisión que se complemente y articule mediante la imbricación e integración de los elementos esenciales de las tesis clásicas: i) la existencia de un deber constitucional concreto y vinculante de legislar; ii) el análisis del plazo razonable en el cual el legislador tuvo la posibilidad de cumplir con el deber constitucional de legislar; y iii) la determinación del contenido material o efecto normativo generado por la ausencia del desarrollo legislativo exigido por la Constitución.

Sin embargo, no es fácil construir una dogmática constitucional con pretensiones de generalidad acerca de la inconstitucionalidad por omisión legislativa porque no se pueden desconocer las condiciones y características propias de cada sistema constitucional y los instrumentos procesales o técnicas decisorias jurisprudenciales utilizadas para realizar su control de constitucionalidad. La conceptualización jurídica de la inconstitucionalidad por omisión depende de la teoría asumida por la doctrina y la jurisprudencia constitucional de cada sistema jurídico. Por esta razón, no existe una definición unívoca y un acuerdo general sobre cuál debe ser el objeto del control de constitucionalidad de la omisión legislativa.

Se propone y entiende la inconstitucionalidad por omisión como la falta de desarrollo legislativo oportuno de la Constitución, que se verifica del incumplimiento total o parcial de un deber constitucional concreto y vinculante de legislar, el cual se deriva de la lectura textualista —deber explícito— o de la interpretación sistemática y evolutiva —deber implícito— de una o varias disposiciones constitucionales, en especial de aquellas que contienen valores, principios y derechos fundamentales. Incumplimiento que, analizado de acuerdo con los principios de libertad de configuración legislativa e interpretación conforme con la Constitución y dentro de un periodo injustificadamente prolongado de la inactividad legislativa, genera un contenido material o efecto normativo contrario a la Constitución, entendido como la vulneración y protección deficiente de criterios normativos de especial protección constitucional, esencialmente de derechos fundamentales; restringiendo o dificultando la exigibilidad, la aplicación directa y la eficacia material de la Constitución.

Para la Corte Constitucional existe una omisión legislativa "cuando el legislador no cumple un deber de acción expresamente señalado por el constituyente" (Sentencia C-543 de 1996). Para que exista una inconstitucionalidad por omisión es necesario que el legislador incumpla un deber constitucional concreto y vinculante que exige el desarrollo legislativo de una determinada disposición constitucional. "En consecuencia, la omisión legislativa no se puede derivar de la ausencia de leyes por incumplimiento del Congreso del deber general de legislar" (Sentencia C-543 de 1996). El deber constitucional de legislar tiene que ser: i) específico, no genérico; ii) concreto, no indeterminado; iii) expreso, no abstracto como un principio; y iv) el plazo para su cumplimiento debe ser claro porque usualmente la Constitución lo ha fijado (Sentencia C-1064 de 2001).

La justicia constitucional ha desarrollado jurisprudencialmente los siguientes presupuestos normativos y requisitos de procedibilidad, los cuales han permitido, por medio de la acción de inconstitucionalidad, realizar el control abstracto de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas. Sin embargo, los principales tratados, manuales y trabajos académicos sobre la acción de inconstitucionalidad prescinden del análisis de una de las principales novedades del derecho procesal constitucional colombiano.

2. NATURALEZA JURÍDICA Y PRESUPUESTOS NORMATIVOS DE CONFIGURACIÓN DE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA

La Corte Constitucional, a partir de la Sentencia C-108 de 1994, reconoce su competencia para conocer y decidir de fondo la acción de inconstitucionalidad que se presente con la pretensión de subsanar o corregir una omisión legislativa relativa. El control de constitucionalidad es procedente porque la omisión legislativa relativa es una acción normativa del legislador en la que se ha excluido una condición, una institución, un supuesto normativo o una garantía procesal fundamental exigida por la Constitución o, existiendo la regulación de las hipótesis normativas exigidas constitucionalmente, estas se presentan discriminatorias, deficientes o incompletas porque no regulan presupuestos fácticos análogos que debieron ser objeto de desarrollo legislativo. Al existir una disposición legal, es procedente realizar una confrontación objetiva con la Constitución (Sentencia C-185 de 2002).

Para identificar el precedente constitucional vigente y aplicable con relación a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, se presenta a continuación un gráfico que resume la línea constitucional construida por la Corte Constitucional.

Tabla 1. Inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa

<i>Sentencias hito</i>	<i>Desarrollo jurisprudencial</i>	<i>Tipo de inconstitucionalidad</i>
Sentencia C-108 de 1994 Sentencia C-555 de 1994 Sentencia C-408 de 1998 Sentencia C-427 de 2000 Sentencia C-246 de 2001 Sentencia C-891A de 2006 Sentencia C-728 de 2009	La inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa se configura por la vulneración del principio y derecho a la igualdad	Inconstitucionalidad por desarrollo legislativo discriminatorio
Sentencia C-543 de 1996 Sentencia C-408 de 1998 Sentencia C-246 de 2001 Sentencia C-891A de 2006 Sentencia C-728 de 2009	La inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa se configura por la vulneración del derecho al debido proceso	Inconstitucionalidad por desarrollo legislativo deficiente
Sentencia C-408 de 1998 Sentencia C-246 de 2001 Sentencia C-891A de 2006 Sentencia C-208 de 2007 Sentencia C-728 de 2009 Sentencia C-010 de 2018	La inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa se configura por la existencia de un desarrollo legislativo incompleto que resulte incompatible con la Constitución	Inconstitucionalidad por desarrollo legislativo incompleto
Sentencia C-891A de 2006	La inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa se configura por la falta de desarrollo legislativo posterior de las disposiciones legales preconstitucionales	Inconstitucionalidad sobreviniente por falta de previsión legislativa posterior o prognosis errada del legislador

Fuente: elaboración propia.

La Corte Constitucional argumenta su competencia para realizar el control de constitucionalidad por omisión legislativa relativa de acuerdo con el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política: en este se consagra que una de sus funciones como guardián de la integridad y supremacía constitucional es “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos en contra de las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación” (1991).

El control de constitucionalidad se realiza al contenido material, efecto normativo o norma implícita que genera el desarrollo legislativo discriminatorio, deficiente o incompleto reprochado al legislador (Sentencia C-246 de 2001; Sentencia C-891A de 2006). La inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa no puede ser declarada por la justicia constitucional sino con relación al contenido material o efecto normativo que se deriva interpretativamente de una disposición legal concreta (Sentencia C-427 de 2000).

"La acción pública de inconstitucionalidad no puede entablarse contra una norma jurídica por lo que en ella no se expresa, sino que tiene lugar únicamente respecto del contenido normativo de la disposición acusada" (Sentencia C-073 de 1996). La inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa se configura cuando de la interpretación sistemática y evolutiva de una disposición legal se demuestra la existencia de un desarrollo legislativo discriminatorio, deficiente o incompleto que vulnera de manera objetiva la Constitución.

La disposición legal representa un límite objetivo de interpretación y argumentación, debido a que no se puede alegar la existencia de una inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa de la adscripción interpretativa que se hace de un conjunto normativo indeterminado, o de la interpretación subjetiva de lo que el actor considera debe ser el desarrollo legislativo (Sentencia C-041 de 2002; Sentencia C-192 de 2006). La inconstitucionalidad por omisión debe derivarse interpretativamente de los enunciados, frases, palabras o artículos que conforman una disposición legal (Sentencia C-473 de 1994).

La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa es procedente porque la jurisprudencia constitucional ha aceptado la posibilidad de demandar parcialmente una disposición legal, como por ejemplo, enunciados, frases e, incluso, palabras aisladas de un artículo que conforma una disposición legal, siempre y cuando aquello que haya sido acusado parcialmente represente una proposición normativa autónoma (Sentencia C-473 de 1994). Una palabra interpretada de manera sistemática y evolutiva, de acuerdo con el conjunto normativo que regula una materia, puede adquirir un contenido material y un sentido normativo propio y autónomo, el cual se convierte en el objeto de control de constitucionalidad.

En el control de constitucionalidad por omisión legislativa relativa, la Corte Constitucional distingue claramente lo que es una disposición y una norma. Una disposición es el enunciado o texto normativo objeto de interpretación, mientras las normas son las proposiciones jurídicas o conjunto de significados prescriptivos que se derivan interpretativamente de las disposiciones normativas. Una disposición legal puede tener diversas normas o significados prescriptivos y una norma puede estar contenida en diferentes disposiciones o textos legislativos, debido a que la relación entre disposición y norma no siempre es unívoca (Martínez, 2000, p. 27-28), (Sentencia C-690 de 1996; Sentencia C-1046 de 2001; Sentencia C-038 de 2006).

El reconocimiento de esta distinción permite afirmar que el control de constitucionalidad se realiza, en esencia, a las normas derivadas interpretativamente de las disposiciones legales, más que sobre los textos legislativos considerados en sí mismos. El enunciado legislativo es un parámetro objetivo de interpretación y argumentación, y el control de constitucionalidad se realiza concretamente a los contenidos y significados prescriptivos que se derivan interpretativamente de la disposición legal.

Es necesario reivindicar la definición hermenéutica sobre derechos fundamentales, la cual no se centra en los elementos teórico-filosóficos de esta institución jurídica, sino en el proceso interpretativo y argumentativo de su fundamentación. Un derecho fundamental es “un haz de posiciones y normas, vinculadas interpretativamente a una disposición de derecho fundamental” (Alexy, 1997, p. 240). De acuerdo con la distinción entre disposición y norma establecida anteriormente, la posición de derecho fundamental son relaciones jurídicas entre los individuos, o entre estos y el Estado en las que se identifica un sujeto activo o titular del derecho, un sujeto pasivo o destinatario del derecho y un contenido constitucional exigible (Bernal, 2005, pp. 81-82), que permite afirmar que los derechos fundamentales se traducen en una estructura de derecho subjetivo (Borowski, 2003, pp. 40-47; Sentencia T-419 de 1992; Sentencia T-227 de 2003).

Desde un concepto material de Constitución, la Carta Superior de 1991 está integrada por: i) el texto constitucional con especial énfasis en las disposiciones que contienen valores, principios y derechos fundamentales (Chinchilla, 2009, p. 58); ii) el bloque de constitucionalidad (Swelt, 2016, pp. 322-326), en el cual se debe incluir los efectos de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de acuerdo con el denominado control de convencionalidad (Santofimio, 2013, p. 175); y iii) el precedente constitucional porque el proceso de constitucionalización del derecho jurisprudencial en Colombia ha generado una reconfiguración de las fuentes del derecho donde el precedente constitucional se convierte en una fuente formal y vinculante que se encuentra en la misma escala jerárquica de la Constitución, permitiendo la incorporación de nuevos métodos de interpretación, debido a que para resolver un problema constitucional, además de cumplir con el deber de interpretar y argumentar las disposiciones constitucionales, es necesario identificar el precedente constitucional vigente y aplicable para cada escenario constitucional (Restrepo y Vergara, 2019a, pp. 76-84).

Se propone y entiende la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa como la falta de desarrollo legislativo oportuno de la Constitución, que se verifica del incumplimiento parcial de un deber constitucional concreto y vinculante de legislar, el cual se deriva de la lectura textualista —deber explícito— o de la interpretación sistemática y evolutiva —deber implícito— de una o varias disposiciones constitucionales, en especial de aquellas que contienen valores, principios y derechos fundamentales. Incumplimiento que, analizado de acuerdo con los principios de libertad de configuración legislativa e interpretación conforme con la Constitución, y dentro de un periodo injustificadamente prolongado de la inactividad legislativa parcial, genera un contenido material o efecto normativo contrario a la Constitución, que se deriva de la interpretación sistemática y evolutiva de una disposición legal discriminatoria, deficiente o incompleta que produce la vulneración del principio de igualdad, la transgresión del derecho al debido proceso u otra garantía constitucional

fundamental, restringiendo o dificultando la exigibilidad, la aplicación directa y la eficacia material de la Constitución.

La inactividad legislativa relativa resulta incompatible con la Constitución cuando se demuestra la existencia de una omisión inconstitucional por protección deficiente de criterios normativos de especial protección constitucional, esencialmente de derechos fundamentales (Vergara, 2015, pp. 76-79), razón por la cual, es necesario e imprescindible la intervención de la justicia constitucional con el objetivo de garantizar la integridad y la supremacía de la Constitución, y un mínimo de justicia material, entendida como la salvaguarda de los valores y principios constitucionales y la efectividad de los derechos fundamentales (Restrepo y Vergara, 2019b, pp. 21-28).

De acuerdo con la finalidad de la tipología dual propuesta por Wessel (1952, pp. 161-164), el primer efecto normativo que se vinculó a la configuración de la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa fue la vulneración del principio de igualdad (artículo 13, Constitución Política de 1991), cuando la falta de desarrollo legislativo de una condición, una institución, un supuesto normativo o una prerrogativa genera una exclusión arbitraria o discriminatoria de beneficios en detrimento de los derechos de un grupo de personas (Sentencia C-543 de 1996). "La inexequibilidad derivaría de la conducta omisiva del legislador que propicia la desigualdad de trato y que consiste en no extender un determinado régimen legal a una hipótesis material semejante a la que termina por ser única beneficiaria del mismo" (Sentencia C-555 de 1994).

El principio de igualdad se traduce en el derecho a que no se configuren beneficios, privilegios o excepciones en favor de un grupo de personas, desconociendo a otras en idénticas situaciones fácticas y jurídicas. Este principio exige el reconocimiento de las desigualdades biológicas, económicas, sociales, jurídicas y políticas que existen entre las personas, dimensiones que no pueden ser desconocidas por el derecho (Sentencia T-432 de 1992). El principio de igualdad es material y no formal y se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales, permitiendo un trato diferente solo si está razonablemente justificado (Sentencia C-178 de 2014; Carbonell, 2014, p.106). La igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad (Sentencia C-221 de 1992).

La Corte Constitucional, al igual que el Tribunal Constitucional Federal alemán y el Tribunal Constitucional español, argumenta su competencia para realizar un control de constitucionalidad por omisión legislativa relativa en la teoría de la exclusión arbitraria de beneficios —*willkürlicher gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss*— que vulnera el principio de igualdad porque una disposición legal excluye de manera arbitraria el goce de uno o varios derechos a un grupo de personas no previsto en el desarrollo legislativo (Fernández Segado, 2009a, p. 28; 2009b, p. 145). "Es decir, son inconstitucionales por omisión aquellas normas legales que, por no comprender todo

el universo de las hipótesis de hecho idénticas a la regulada, resultan ser contrarias al principio de igualdad” (Sentencia C-427 de 2000).

El segundo escenario constitucional en el cual se puede configurar una inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, se presenta cuando se demuestra la vulneración del derecho al debido proceso (artículo 29, Constitución Política de 1991), porque mediante el desarrollo legislativo deficiente se prescinde de la regulación de una institución o un procedimiento necesario para garantizar el derecho a la defensa u otra garantía procesal fundamental (Sentencia C-543 de 1996).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional hace parte de la doctrina que indica que la vulneración del principio de igualdad no es el único escenario constitucional que permite el control de constitucionalidad de la inactividad legislativa relativa, debido a que el desarrollo legislativo deficiente de una institución o una garantía procesal fundamental exigida por la Constitución genera la ineficacia de las disposiciones constitucionales (Fernández Rodríguez, 2003, p. 59; Bazán, 2014, p. 121; Rangel, 2014b, p. 989; 2017, p. 754), por lo cual el desarrollo normativo inferior al exigido por la Constitución hace necesaria la intervención de la justicia constitucional que debe garantizar la supremacía constitucional y la corrección de la regulación legislativa deficiente que genera la vulneración del derecho al debido proceso.

La Corte Constitucional ha reconocido que la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa no se limita exclusivamente a escenarios constitucionales relacionados con la vulneración de los derechos a la igualdad y al debido proceso (Sentencia C-408 de 1998). Cuando la jurisprudencia constitucional describió estos derechos fundamentales lo hizo con la intención de ilustrar dos escenarios constitucionales en los cuales se presenta con mayor frecuencia, y no con el propósito de restringir el ámbito de aplicación de la institución de la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa.

La inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa también se configura cuando el desarrollo legislativo es incompleto porque prescinde de una condición, una institución o un supuesto normativo exigido de manera imperativa por la Constitución para garantizar la armonía o coherencia de la disposición legal con la Carta Superior (artículo 4, Constitución Política de 1991; Sentencia C-208 de 2007; Sentencia C-728 de 2009).

De igual manera, la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa puede provenir de disposiciones legales preconstitucionales, debido a que, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, varias disposiciones legales preexistentes se transformaron en regulaciones incompletas, imperfectas y contrarias al actual sistema normativo. La negligencia o despreocupación del legislador de adecuar o actualizar estos desarrollos legislativos permitió la configuración de la inconstitucionalidad

por omisión en varios escenarios constitucionales (Sentencia C-891A de 2006). Este fenómeno jurídico es denominado en la doctrina como prognosis errada del legislador (Bazán, 2014, p. 127), debido a que la falta de adecuación o actualización de los desarrollos legislativos, de acuerdo con determinados cambios jurídicos o sociales, genera la inconstitucionalidad sobreviniente o posterior de las disposiciones legales.

3. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA

La jurisprudencia constitucional, al interpretar el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, ha precisado que la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa *relativa* es procedente cuando se cumplen los siguientes requisitos: i) indicar el texto de la disposición legal demandada, ii) indicar las disposiciones constitucionales vulneradas y iii) presentar las razones por las cuales las disposiciones legales acusadas vulneran las disposiciones constitucionales señaladas (Sentencia C-146 de 1998; Sentencia C-427 de 2000; Sentencia C-192 de 2006). Las razones que sustentan el concepto de violación constitucional deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes (Sentencia C-1052 de 2001; Sentencia C-1154 de 2005; Sentencia C-116 de 2005).

Si la acción de inconstitucionalidad no reúne los requisitos señalados, se configura una ineptitud sustantiva de la demanda que permite a la Corte Constitucional inadmitir, y si es el caso, rechazar la demanda cuando realice el estudio de admisibilidad (artículo 6, Decreto 2067 de 1991; artículo 48, Acuerdo 02 de 2015) o proferir una sentencia inhibitoria en el evento que la demanda haya sido admitida y no se hubiera advertido su improcedencia (Sentencia C-1154 de 2005; Sentencia C-045 de 2006; Sentencia C-116 de 2005).

Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional debe comprobar el cumplimiento de los siguientes presupuestos normativos para que se configure una inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa:

- (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo;
- (ii) la disposición acusada debe excluir de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tendrían 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) la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) 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; (v) la omisión surja como consecuencia del incumplimiento de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador; (vi) debe tenerse en cuenta si la supuesta omisión emerge a primera vista de la norma propuesta, o si por el contrario y, (vii) se está más bien,

ante normas completas, coherentes y suficientes, que regulan situaciones distintas (Sentencia C-427 de 2000; Sentencia C-185 de 2002; Sentencia C-833 de 2013).

De acuerdo con los requisitos de procedibilidad y los presupuestos normativos que permiten configurar una inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, la acción de inconstitucionalidad es procedente cuando "el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada" (Sentencia C-427 de 2000; Sentencia C-1549 de 2000), por lo cual "resulta necesario que el actor acuse el contenido normativo específicamente vinculado con la omisión" (Sentencia C-041 de 2002). La inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa debe derivarse interpretativamente de los enunciados, frases e incluso de palabras aisladas que conforman una disposición legal, siempre y cuando, adquieran un contenido material y un sentido normativo propio y autónomo, el cual se convierte en el objeto de control de constitucionalidad.

La viabilidad para que la Corte Constitucional profiera una decisión de fondo está condicionada "al hecho de que la omisión sea predicable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso" (Sentencia C-185 de 2002). De esta manera, para que prospere la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa es necesario que "el silencio del legislador comporte una regla implícita que viole los preceptos superiores" (Sentencia C-246 de 2001).

De verificarse el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad y los presupuestos normativos que permiten configurar una inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, la Corte Constitucional debe establecer para cada escenario constitucional las técnicas decisorias jurisprudenciales necesarias y pertinentes para subsanar o corregir la inconstitucionalidad de acuerdo con el contenido material, efecto normativo o norma implícita que genera el desarrollo legislativo discriminatorio, deficiente o incompleto que resulte incompatible con la Constitución.

La Corte Constitucional ha diseñado las siguientes cinco técnicas decisorias o remedios judiciales para subsanar o corregir la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa: i) sentencias aditivas, ii) sentencias interpretativas, iii) sentencias de inexequibilidad diferida, iv) sentencias exhortativas y v) aplicación analógica o extensiva de una regulación legislativa semejante (Sentencia C-891A de 2006; Sentencia C-208 de 2007; Sentencia C-728 de 2009).

Estas técnicas decisorias jurisprudenciales se aplican cuando la Corte Constitucional resuelve la dicotomía existente entre exequibilidad o inexequibilidad que se origina de la acción de inconstitucionalidad porque el control de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa no tiene como finalidad principal declarar la expulsión de la disposición legal del sistema jurídico, sino incorporar interpretativamente al desarrollo

legislativo discriminatorio, deficiente o incompleto los contenidos normativos exigidos por la Constitución (Sentencia C-010 de 2018).

De acuerdo con el principio de conservación del derecho (Quinche, 2009, p. 79), el control de constitucionalidad de la omisión legislativa relativa tiene como objetivo fundamental "mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador" (Sentencia C-748 de 2009).

Estas *técnicas decisorias* diseñadas por la jurisprudencia constitucional son el resultado de la competencia de la Corte Constitucional para modular los efectos de sus sentencias desde su contenido —sentencias aditivas e interpretativas— y desde sus efectos temporales —sentencias de inexecutable diferida— y para garantizar la integridad y supremacía constitucional —sentencias exhortativas y aplicación analógica o extensiva de una regulación legislativa semejante— (Martínez, 2000, pp. 16-23; Cepeda, 2007, p. 95).

CONCLUSIONES

No es fácil construir una dogmática constitucional con pretensiones de generalidad acerca de la inconstitucionalidad por omisión legislativa porque no se pueden desconocer las condiciones y características propias de cada sistema constitucional, al igual que los instrumentos procesales o técnicas decisorias jurisprudenciales utilizados para realizar su control de constitucionalidad. La conceptualización jurídica de la inconstitucionalidad por omisión depende de la teoría asumida por la doctrina y la jurisprudencia constitucional de cada sistema jurídico. Por esta razón, no existe una definición unívoca y un acuerdo general sobre cuál debe ser el objeto del control de constitucionalidad de la omisión legislativa.

Sin embargo, la teoría que mejor explica el objeto del control judicial de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, es la que hemos denominado como la tesis integradora, por medio de la cual es posible iniciar la construcción de una teoría general de la inconstitucionalidad por omisión que se complemente y articule mediante la imbricación e integración de los elementos esenciales de las tesis obligacionista y normativista: i) la existencia de un deber constitucional concreto y vinculante de legislar; ii) el análisis del plazo razonable en el cual el legislador tuvo la posibilidad de cumplir con el deber constitucional de legislar; y iii) la determinación del contenido material o efecto normativo generado por la ausencia del desarrollo legislativo exigido por la Constitución.

Se propone y entiende la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa como la falta de desarrollo legislativo oportuno de la Constitución, que se verifica del incumplimiento parcial de un deber constitucional concreto y vinculante de legislar,

el cual se deriva a su vez de la lectura textualista —deber explícito— o de la interpretación sistemática y evolutiva —deber implícito— de una o varias disposiciones constitucionales, en especial de aquellas que contienen valores, principios y derechos fundamentales. Incumplimiento que, analizado de acuerdo con los principios de libertad de configuración legislativa e interpretación conforme con la Constitución y dentro de un periodo injustificadamente prolongado de la inactividad legislativa parcial, genera un contenido material o efecto normativo contrario a la Constitución, que se deriva de la interpretación sistemática y evolutiva de una disposición legal discriminatoria, deficiente o incompleta que produce la vulneración del principio de igualdad, la transgresión del derecho al debido proceso u otra garantía constitucional fundamental; restringiendo o dificultando la exigibilidad, la aplicación directa y la eficacia material de la Constitución.

Analizado el precedente constitucional vigente y aplicable con relación a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, se puede afirmar que la Corte Constitucional de manera progresiva está adoptando una tesis integradora de la inconstitucionalidad por omisión, debido a que exige para su configuración: i) el incumplimiento de un deber constitucional concreto y vinculante de legislar; ii) un contenido material o efecto normativo que vulnere de manera objetiva la Constitución, esto es, la existencia de un desarrollo legislativo que cause la vulneración del principio de igualdad, la transgresión del derecho al debido proceso u otra garantía constitucional fundamental; y iii) el análisis del principio de libertad de configuración legislativa de la Constitución, debido a que en el mayor grado posible pretende conservar el contenido normativo promulgado por el legislador por medio de diversas técnicas decisorias jurisprudenciales, principalmente mediante la expedición de sentencias atípicas.

A partir de la dogmática constitucional de la inconstitucionalidad por omisión, es posible afirmar que actualmente el control judicial de constitucionalidad no se limita a un juicio de proporcionalidad por exceso, por medio del cual se pretende impedir la extralimitación de funciones del legislador, sino que también incluye la posibilidad de un examen de proporcionalidad por defecto, cuando se evidencia que la inactividad del legislador genera la vulneración y protección deficiente de criterios normativos de especial protección constitucional, esencialmente de derechos fundamentales.

La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa es un instrumento procesal constitucional idóneo y adecuado para garantizar la protección judicial efectiva de los derechos fundamentales. El desarrollo jurisprudencial de este tipo de control constitucional demuestra la existencia de un necesario y progresivo activismo judicial para garantizar la exigibilidad, la aplicación directa y la eficacia material de las disposiciones constitucionales, en especial aquellas que contienen valores, principios y derechos fundamentales.

Este activismo judicial es necesario y progresivo porque el control abstracto de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas no tiene como finalidad esencial declarar la inexecutable del desarrollo legislativo discriminatorio, deficiente o incompleto que resulte incompatible con la Constitución. La justicia constitucional mediante diversas técnicas decisorias, principalmente por medio de sentencias atípicas, pretende conservar en el mayor grado posible el contenido normativo promulgado por el legislador, a fin de no afectar desproporcionalmente el principio de libertad de configuración legislativa de la Constitución, el cual debe restringirse para salvaguardar la integridad y supremacía constitucional, y más específicamente, la efectividad de los derechos fundamentales.

El control de la inconstitucionalidad por omisión legislativa exige que el legislador adquiera una disciplina normativa y adopte acciones para mejorar permanentemente la técnica y el procedimiento legislativo, debido a que los ciudadanos colombianos cuenta con un instrumento procesal constitucional que no solo permite solicitar a la Corte Constitucional el control de la extralimitación o exceso en el cumplimiento de las funciones legislativas, sino también pretender una fiscalización constitucional de la negligencia, la despreocupación o la desviación de poder del legislador cuando por medio de desarrollos legislativos discriminatorios, deficientes o incompletos genere la vulneración de sus derechos fundamentales.

REFERENCIAS

- Aguiar, L. (1987). El tribunal constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión. *Revista de Derecho Político*, 24, 9-30. <https://bit.ly/3ckkdtI>
- Ahumada, M. (1991). El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. *Centro de Estudios Constitucionales*, 8, 169-194.
- Alexy, R. (1997). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Gaceta Constitucional n.º 116.
- Barrero, J. (2018). *Jurisprudencia constitucional. Precedentes de la humanidad. Casos y materiales*. Legis.
- Bazán, V. (2014). *Control de las omisiones inconstitucionales e inconvenientes. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*. Fundación Konrad Adenauer. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=80ab8de4-ee99-94de-94ee-30c43b747a9d&groupId=275611
- Bazán, V. (2006). El control de constitucionalidad en la República Bolivariana de Venezuela y en el derecho comparado. *Provincia*, 16, 47-107. <http://www.redalyc.org/pdf/555/55501604.pdf>
- Bernal, C. (2005). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bidart, G. (1997). Algunas reflexiones sobre las omisiones inconstitucionales. En V. Bazán (coord.), *Inconstitucionalidad por omisión* (pp. 3-6). Temis.

- Bidart, G. (1996). *Manual de la Constitución reformada* (Tomo 1). Ediar.
- Borowski, M. (2003). *La estructura de los derechos fundamentales*. Universidad Externado de Colombia.
- Brage, J. (2014). Acción de inconstitucionalidad. En E. Ferrer, F. Martínez y G. Figueroa (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional* (pp. 11-13). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3683/27.pdf>
- Carbonell, M. (2014). *Una historia de los derechos fundamentales*. Porrúa.
- Cajas, M. (2015). *La historia de la Corte Suprema de Justicia, 1886-1991*. Universidad de los Andes.
- Cepeda, M. (2007). *Polémicas constitucionales*. Legis.
- Chinchilla, T. (2010). Concepciones sobre el Juez Constitucional en la reforma de 1910: una cuestión de confianza. *Diálogo de Derecho y Política*, (3), 68-83. <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/view/5121>
- Chinchilla, T. (2009). ¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales? Temis.
- Congreso de la República de Colombia (2011, 18 de enero). *Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial n.º 47956.
- Congreso de la República de Colombia (1997, 29 de julio). *Ley 393 de 1997 por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución*. Diario Oficial n.º 43096.
- Corte Constitucional de Colombia (2015, 22 de julio). *Acuerdo 02 de 2015 por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional*. Diario Oficial de septiembre 1 de 2015.
- Corte Constitucional de Colombia (1992, 25 de junio). Sentencia T-432/92 (Ciro Angarita Barón y Jaime Sanín Greiffenstein, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (1992, 29 de mayo). Sentencia C-221/92 (Alejandro Martínez Caballero, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (1994, 10 de marzo). Sentencia C-108/94 (Hernando Herrera Vergara, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (1994, 27 de octubre). Sentencia C-473/94 (Alejandro Martínez Caballero, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (1994, 6 de diciembre). Sentencia C-555/94 (Eduardo Cifuentes Muñoz, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (1992, 17 de junio). Sentencia T-419/92 (Simón Rodríguez Rodríguez, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (1996, 28 de febrero). Sentencia C-037/96 (Vladimiro Naranjo Mesa, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (1996, 22 de febrero). Sentencia C-073/96 (José Gregorio Hernández Galindo, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (1996, 16 de octubre). Sentencia C-543/96 (Carlos Gaviria Díaz, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (1996, 5 de diciembre). Sentencia C-690/96 (Alejandro Martínez Caballero, M. P.).

- Corte Constitucional de Colombia (1998, 22 de abril). Sentencia C-146/98 (Vladimiro Naranjo Mesa, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (1998, 11 de agosto). Sentencia C-408/98 (Eduardo Cifuentes Muñoz, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2000, 12 de abril). Sentencia C-427/00 (Vladimiro Naranjo Mesa, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2001, 27 de febrero). Sentencia C-246/01 (José Gregorio Hernández Galindo, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2001, 4 de octubre). Sentencia C-1052/01 (Manuel José Cepeda Espinosa, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2001, 4 de octubre). Sentencia C-1046/01 (Eduardo Montealegre Lynett, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2001, 10 de octubre). Sentencia C-1064/01 (Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2000, 21 de noviembre). Sentencia C-1549/00 (Martha Victoria SÁCHICA Méndez, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2002, 30 de enero). Sentencia C-041/02 (Marco Gerardo Monroy Cabra, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2002, 13 de marzo). Sentencia C-185/02 (Rodrigo Escobar Gil, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2003, 17 de marzo). Sentencia T-227/03 (Eduardo Montealegre Lynett, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2005, 15 de noviembre). Sentencia C-1154/05 (Manuel José Cepeda Espinosa, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2006, 1 de febrero). Sentencia C-038/06 (Humberto Antonio Sierra Porto, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2006, 1 de febrero). Sentencia C-045/06 (Rodrigo Escobar Gil, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia. (2005, 15 de febrero). Sentencia C-116/05 (Humberto Antonio Sierra Porto, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2006, 15 de marzo). Sentencia C-192/06 (Jaime Córdoba Triviño, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2006, 1 de noviembre). Sentencia C-891A/06 (Rodrigo Escobar Gil, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2007, 21 de marzo). Sentencia C-208/07 (Rodrigo Escobar Gil, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2009, 14 de octubre). Sentencia C-728/09 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2009, 20 de octubre). Sentencia C-748/09 (Rodrigo Escobar Gil, M. P.).

- Corte Constitucional de Colombia (2013, 20 de noviembre). Sentencia C-833/13 (María Victoria Calle Correa, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2014, 26 de marzo). Sentencia C-178/14 (María Victoria Calle Correa, M.P.).
- Corte Constitucional de Colombia (2018, 7 de marzo). Sentencia C-010/18 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.).
- Del Rosario, M. (2014). Control de constitucionalidad. En E. Ferrer, F. Martínez y G. Figueroa (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional* (pp. 225-226). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3683/27.pdf>
- Díaz, E. (2016). Análisis y reflexiones sobre el control de constitucionalidad de las leyes. *Opinión Jurídica*, 15(30), 25-46. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/2017/1785>
- Fernández Rodríguez, J. (2011). Omisión legislativa. En *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*. <https://bit.ly/2XRKIRM>
- Fernández Rodríguez, J. (2003). Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión. En M. Carbonell (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión* (pp. 17-64). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/2zPu8tN>
- Fernández Rodríguez, J. (1998a). *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*. Civitas.
- Fernández Rodríguez, J. (1998b). La inconstitucionalidad por omisión en Portugal. *Revista de Estudios Políticos*, (101), 335-359. <https://bit.ly/3ewvdWa>
- Fernández Segado, F. (1997). La inconstitucionalidad por omisión: ¿cauce de tutela de los derechos de naturaleza socioeconómica? En V. Bazán (coord.), *Inconstitucionalidad por omisión* (pp. 7-39). Temis.
- Fernández Segado, F. (2009a). Control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. Algunas cuestiones dogmáticas. *Estudios Constitucionales*, 7(2), 13-69. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82011841002>
- Fernández Segado, F. (2009b). El control de las omisiones legislativas por el *Bundesverfassungsgericht*. *Revista de Derecho*, 4, 137-186. <https://bit.ly/2AqGOYg>
- Flórez, D. (2010). La acción pública de inconstitucionalidad como garantía del Estado constitucional en Colombia. *Opinión Jurídica*, 9(18), 89-106. <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v9n18/v9n18a06.pdf>
- Gomes Canotilho, J. (1987). *Direito constitucional*. Almedina.
- Gómez Puente, M. (1997). *La inactividad del legislador: una realidad susceptible de control*. McGraw-Hill.
- López, D. (2006). *El derecho de los jueces* (2.ª ed.). Legis.
- Martínez, A. (2000). Tipos de sentencias en el control constitucional de las leyes: la experiencia colombiana. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2(1), 9-32. <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v2n1/v2n1a04.pdf>
- Mendieta, D. y Tobón, M. (2018). El (des) control de constitucionalidad en Colombia. *Estudios Constitucionales*, 2, 51-88. <https://bit.ly/3ggl1az>
- Mendieta, D. (2010). La acción pública de inconstitucionalidad: a propósito de los 100 años de vigencia en Colombia. *Vniversitas*, 120, 61-84. <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n120/n120a03.pdf>

- Olano, H. (2007). *Constitucionalismo histórico. Historia de Colombia a partir de sus constituciones y reformas. Doctrina y Ley*.
- Pereira, J. (2003). *Dever de legislar e protecção jurisdiccional contra omissões legislativas: contributo para uma teoria da inconstitucionalidade por omissão*. Universidade Católica.
- Presidencia de la República de Colombia. (1991, 4 de septiembre). *Decreto 2067 de 1991 por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional*. Diario Oficial n.º 40012.
- Quinche, M. (2009). *Derecho constitucional colombiano. De la carta de 1991 y sus reformas*. Universidad del Rosario.
- Rangel, L. (2017). La acción abstracta de inconstitucionalidad y su interacción con la inconstitucionalidad por omisión legislativa. En E. Ferrer y R. Flores (coords.), *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional* (pp. 741-764). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rangel, L. (2014a). Omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo. En E. Ferrer, F. Martínez y G. Figueroa (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional* (pp. 986-988). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3683/27.pdf>
- Rangel, L. (2014b). Omisiones legislativas relativas o parciales. En E. Ferrer, F. Martínez y G. Figueroa (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional* (pp. 989-990). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/2MeFOsM>
- Restrepo, J. y Vergara, S. (2019a). Acción de tutela contra sentencias de tutela: una manifestación de la constitucionalización del derecho jurisprudencial en Colombia. *Estudios Constitucionales*, 17(2), 53-90. <https://bit.ly/2XiywdP>
- Restrepo, J. y Vergara, S. (2019b). Tutela judicial efectiva como derecho fundamental: una garantía constitucional de protección judicial efectiva de los derechos fundamentales en Colombia. En A. Roncancio, J. Restrepo y M. Neria (comps.), *Justicia y derechos. Relaciones entre los derechos fundamentales y la estructura del Estado en América Latina* (pp. 11-40). Institución Universitaria de Envigado. <https://www.iue.edu.co/documentos/Fondo-editorial/JusticiayDerecho/mobile/index.html>
- Restrepo, J. (2018). *Estructura constitucional del Estado colombiano* (2.ª ed.). Universidad de Medellín.
- Restrepo, J. (2015). Aproximación al pensamiento jurídico-político de Hans Kelsen. *Jurídicas*, 12(1), 43-58. <https://bit.ly/2ZU94Nu>
- Santofimio, J. (2013). La cláusula constitucional de la responsabilidad del Estado: estructura, régimen y el principio de convencionalidad como pilar de su construcción dogmática. En A. Brewer y J. Santofimio (autores), *Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado* (pp. 130-350). Universidad Externado de Colombia.
- Suelt, V. (2016). El bloque de constitucionalidad como mecanismo de interpretación constitucional. Aproximación a los contenidos del bloque de derechos en Colombia. *Vniversitas*, 133, 301-381.
- Usquiano, M. (2017). *La excepción de inconstitucionalidad en la Corte Constitucional colombiana*. Universidad de Medellín.

Vergara, S. (2015). *Control de constitucionalidad de las omisiones legislativas absolutas. Acción de inconstitucionalidad por protección deficiente* (tesis de pregrado, Universidad de Medellín). Repositorio Institucional UdeM. <https://bit.ly/3dnoYnB>

Villaverde, I. (1997). *La inconstitucionalidad por omisión*. McGraw-Hill.

Wessel, F. (1952). Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsbeschwerde. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, 6, 161-183.