

CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS EN COLOMBIA

Mónica Liliana IBAGÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Concepto de las omisiones legislativas*. III. *Tipos de decisión empleadas por la Corte Constitucional, en ejercicio del control de las omisiones legislativas inconstitucionales*.

I. INTRODUCCIÓN

Ninguna de las Constituciones colombianas ha previsto en su cuerpo normativo una acción expresa de inconstitucionalidad por omisión legislativa (como en Brasil¹ y Portugal).² A pesar de ello, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia³ (encargada de la guarda y

1 Artículo 283 de la Constitución del 2 de abril de 1976 (reformado por la Ley Constitucional 1/1982, del 30 de septiembre): “1. A requerimiento do presidente da República, do Provedor de Justicia ou, com fundamento em violaço de direitos das regies autónomas, dos presidentes das assembleias legislativas regionais, o Tribunal Constitucional aprecia e verifica o no cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais, 2. quando o Tribunal Constitucional verificar a existência de inconstitucionalidad por omissão, dará disso conhecimento ao órgão legislativo competente”.

2 Artículo 103 2 de la Constitución del texto constitucional de 1988: “Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tomar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoço das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias”.

3 Véanse, las siguientes sentencias:

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Sentencia del 4 de agosto de 1981, acción pública de inconstitucional contra la Ley 5 de 1979, magistrado ponente: Manuel Gaona Cruz, actores: Luz Amalia Peña Tovar y otros, *Gaceta Judicial*, núm. 2405, pp. 284-287.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Sentencia del 2 de junio de 1981, acción pública de inconstitucional contra el decreto 100 de 1980, magistrado ponente: Manuel Gaona Cruz, actor: Alfonso Isaza Moreno, *Gaceta Judicial*, núm. 2405, pp. 200-205.

supremacía de la Constitución de 1886) y la Corte Constitucional (facultada para preservar la integridad del texto constitucional de 1991) se han pronunciado sobre la constitucionalidad de varios casos de inactividad del legislador.⁴ Sin embargo, es sólo a partir de la sentencia del 16 de octubre de 1996,⁵ que la Corte Constitucional introdujo por vía jurisprudencial, una doctrina en torno al concepto, tipología, objeto y efectos del control de constitucionalidad de las omisiones legislativas.

El propósito de esta ponencia, es evaluar la labor de la Corte Constitucional colombiana en estos últimos diez años en torno a un tema puntual: el control jurisdiccional de las omisiones legislativas. Específicamente demostraré la validez de la siguiente hipótesis de trabajo: en Colombia, no existe una doctrina clara y uniforme en torno al control jurisdiccional de las omisiones legislativas. Para tal efecto, primero analizaré el concepto de omisión legislativa inconstitucional elaborado por la Corte Constitucional, a la luz de las definiciones propuestas por la doctrina (II); enseguida, describiré los tipos de decisión empleados por esta corporación cuando ha verificado la existencia de una omisión legislativa inconstitucional (III).

II. CONCEPTO DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS

La Constitución no solo le atribuye competencias al legislador para regular una determinada materia. Ella también contiene normas imperativas, por medio de las cuales se le prohíbe la realización de una determinada conducta (prohibición) o se le ordena que la efectúe (mandato).

4 Véase, por ejemplo, las siguientes sentencias:

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 1o. de diciembre de 1999, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 151, parcial, de la Ley 200 de 1995 “por la cual se adopta el Código Disciplinario nico” y el artículo 327, parcial, del Decreto 2700 de 1991 “por el cual se expiden normas de Procedimiento Penal”. Sentencia C-956/99. Demandantes: Jorge Luis Pabón Apicella, magistrado ponente: doctor Álvaro Tafur Galvis.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 15 de marzo de 1999, demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 451 (parcial) del decreto 2700 de 1991 “Por medio del cual se expide el Código de Procedimiento Penal”. Sentencia C-132/99. Demandantes: Fabián López Guzmán, magistrado ponente: doctor Alfredo Beltrán Sierra.

5 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 16 de octubre de 1996, demanda de inconstitucionalidad por la omisión del legislador en reglamentar los artículos 87 y 88 de la Constitución. C543/96. Demandantes: Hugo Alberto Marín H., magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz.

Es necesario distinguir entre lo que la Constitución obliga hacer al legislador y lo que está prohibido por la Constitución. De este modo, no es lo mismo omitir una regulación ordenada por la Constitución, que ordenar en aquella algo que esta prohíbe. En este orden de ideas, el legislador tiene una amplia libertad de configurar todo lo que por no estar prohibido o no ser obligatorio, esta permitido.

No toda inactividad del legislador es inconstitucional. A continuación, haré una relación de las diversas propuestas elaboradas por la doctrina, en torno al concepto de la omisión legislativa. Y luego, plantearé el concepto que de la misma ha adoptado la Corte Constitucional colombiana.

1. *Diversas propuestas conceptuales elaboradas por la doctrina*

En Colombia, el tema no ha sido objeto de estudio por los doctri- nantes. Es por esto, que citaré los conceptos planteados por la doctrina foránea, concretamente, aquellos elaborados por Gomes Canotilho, Fernández Segado, Miranda, Fernández Rodríguez, Villaverde y Gómez Puentes.

Gomes Canotilho estima que las omisiones inconstitucionales derivan del no-cumplimiento de imposiciones constitucionales legislativas en sentido estricto, o sea del no-cumplimiento de normas que, de forma permanente y concreta, vinculan al legislador a adaptar medidas legis- lativas concretizadoras de la Constitución. Una omisión legislativa in- constitucional también se verifica cuando el legislador no cumple las ordenes de legislar consagradas en preceptos constitucionales.⁶ Esta de- finición, que había esbozado en una obra anterior,⁷ ha sido acogida por Fernández Segado, en su escrito sobre la inconstitucionalidad por omi- sión, cuando aseguró que la omisión legislativa inconstitucional “es el incumplimiento de mandatos constitucionales permanentes y concretos”.⁸

⁶ Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra, Al- medina, 1998, pp. 917 y ss.

⁷ Gomes Canotilho, José Joaquín, *Constituição dirigente e vinculação do legislador*, Coimbra, Coimbra editora limitada, 1982, pp. 331 y ss.

⁸ Fernández Segado, Francisco, “La inconstitucionalidad por omisión: ¿cauce de tutela de los derechos de naturaleza socioeconómica?”, *Inconstitucionalidad por omisión*, Bogotá, Temis, 1997, pp. 14 y ss.

Miranda, en su *Manual de derecho constitucional*, señaló que la inconstitucionalidad por omisión se verifica siempre que, una norma reguladora, de cierta relación o situación, ha mandado regular cierto acto o cierta actividad en las condiciones que establece, el destinatario no lo hace, no lo hace en los términos exigidos, no lo hace en tiempo útil, y a ese comportamiento se le siguen consecuencias más o menos adecuadas.⁹

Por su parte, Fernández Rodríguez, en una definición muy cercana a la de Miranda, entiende por omisión legislativa inconstitucional 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”.¹⁰

Villaverde Menéndez considera que “el silencio legislativo se torna en omisión inconstitucional precisamente cuando su consecuencia jurídica es la inexistencia de una norma implícita que regula una materia, y semejante norma es contraria a la Constitución”.¹¹

Gómez Puente, en su obra dedicada a la inactividad del legislador, afirmó que la “omisión... no es un simple no hace, sino que consiste en un no hacer *algo* normativamente determinado. Se requeriría así la presencia de un deber jurídico de legislar respecto del cual la conducta pasiva del legislador resulte jurídicamente incompatible para que ésta pudiera ser calificada de omisión o inactividad legislativa”.¹²

2. El concepto de omisión legislativa

En la sentencia del 16 de octubre de 1996, la Corte Constitucional acogió una definición muy cercana a la de Gomes Canotilho. En ella afirmó que la omisión legislativa no es un simple no hacer, sino que es indispensable que en la Constitución exista un deber expreso de expedir la ley que desarrolle las normas constitucionales y el legislador lo in-

⁹ Miranda, Jorge, *Manual de direito constitucional*, 3a. ed., Coimbra, Coimbra editora limitada, 1991, t. II, pp. 507 y ss.

¹⁰ Fernández Rodríguez, José Julio, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*, Madrid, Civitas, 1998, pp. 81 y ss.

¹¹ Villaverde Menéndez, Ignacio, *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, pp. 73.

¹² Gómez Puente, *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 917 y ss.

cumpla. En efecto, en esta providencia hito, se consideró que la omisión legislativa es “todo incumplimiento por parte del legislador de un deber de acción expresamente señalado por el constituyente”.¹³

En reciente jurisprudencia,¹⁴ nuestro tribunal constitucional adoptó una noción similar a la elaborada por Miranda. Efectivamente, en un fallo en el que se cuestionaba la ley anual de presupuesto por haber omitido la partida presupuestal necesaria para realizar el aumento salarial a los empleados públicos, la Corte Constitucional precisó que para que de un deber surja una omisión inconstitucional es necesario que este deber tenga ciertas características: “debe ser específico, no genérico; tiene que ser concreto, no indeterminado su contenido no puede ser tan abstracto como un principio sino consistir en un mandato expreso al legislador para que expida un acto definido; y, el plazo para cumplir dicha obligación debe ser claro usualmente porque la Constitución lo ha fijado”.

La falta de claridad se hace más ostensible, al revisar otra sentencia¹⁵ en la que se afirmó que para que una demanda dirigida contra una omisión legal pudiera ser estudiada, era necesario que la inactividad comportara una regla implícita que viole la Constitución. Esta noción de regla implícita pertenece a la definición propuesta por Villaverde.

No hay entonces, una regla uniforme en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sobre lo que debe entenderse por omisión legislativa.

La Corte Constitucional ha precisado aún más el concepto de omisión legislativa inconstitucional, señalando que la inactividad del legislador solo es inconstitucional cuando reúne las condiciones para que la demanda de inconstitucionalidad sea admitida. Esto es, nuestra guardiana de la Constitución ha elaborado un concepto procesal de la omisión inconstitucional.

¹³ Véase nota 5.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 10 de octubre de 2001, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2o., parcial, de la Ley 628 de 2000, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2001”. Sentencia C1064 de 2001. Demandante: Armando José Soto Jiménez, magistrados ponentes: doctor Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 27 de febrero de 2001, Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra los literales c) de los artículos 13 y 32 de la Ley 100 de 1993. Sentencia C 246 de 2001. Demandante: R. Inés Jaramillo Murillo, magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

De esta manera, esta alta corporación, ha empleado la distinción entre omisiones legislativas de tipo absoluto y relativo, como criterio para determinar la admisibilidad de las demandas enderezadas contra la inactividad del legislador.¹⁶ De este modo, ha considerado que sólo proceden las demandas de inconstitucionalidad dirigidas contra las omisiones legislativas relativas, nunca contra las omisiones absolutas por la carencia de objeto en uno de uno de los extremos de comparación en el juicio de constitucionalidad (el enunciado normativo). Luego, toda omisión inconstitucional es relativa.

A. *Las omisiones absolutas*

Las omisiones absolutas consisten en el total incumplimiento del deber constitucional de legislar; es decir, el legislador se abstiene de regular la materia constitucionalmente preestablecida, generando una “ausencia de normatividad legal”.¹⁷ Así, por ejemplo, en la sentencia del 27 de octubre de 1994, la Corte constató que el legislador había omitido expedir una regulación sistemática del trascendental tema de la huelga en los servicios públicos esenciales y declaró la existencia de una omisión absoluta. En otro pronunciamiento, la Corte consideró que lo que el actor planteaba era una inconstitucionalidad por omisión absoluta, en cuanto el legislador no había desarrollado el artículo 57 de la Constitución (“la ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas”).¹⁸

B. *Las omisiones relativas*

Las omisiones relativas consisten en una regulación deficiente, imperfecta o incompleta, al no haber previsto todos los supuestos que deberían ser objeto de regulación para que se adecuara a la Constitución.

¹⁶ Véase por ejemplo las sentencias citadas en la nota 4.

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 27 de octubre de 1994, demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 416, 430 y 450 (todos parcialmente) del Código Sustantivo del Trabajo. C-473/94. Demandante: Jaime Antonio Díaz Martínez, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 2 de diciembre de 1998, demanda de inconstitucionalidad por omisión contra el artículo 57 de la Constitución Política. C-745/98. Demandante: Fabián López Guzmán, magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

Esto sucede por ejemplo, cuando una disposición por ser incompleta resulta ser discriminatoria violando el derecho de igualdad. En una sentencia,¹⁹ por ejemplo, la Corte consideró que un artículo del Código Civil (artículo 140) al omitir la posibilidad que el hombre pudiera convalidar el vicio del consentimiento del matrimonio por rapto había producido una desigualdad injustificada entre el hombre y la mujer que se encontraban frente a la misma hipótesis de hecho. En otro fallo judicial (Sentencia del 17 de febrero de 1999) la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad formulada contra varias disposiciones legales.²⁰ Según el actor, estas normas consagran una prerrogativa para los hijos de los oficiales, suboficiales y personal civil de la policía: la posibilidad de prolongar la sustitución pensional para los hijos hasta que cumplan 24 años, beneficio que no se preveía para los hijos de los agentes de la Institución. La Corte Constitucional concluyó que la diferencia de trato contenida en las disposiciones acusadas contraria el principio de igualdad; ya que los hijos de los agentes se encuentran en la misma situación que los hijos de suboficiales, oficiales y personal civil de la policía, y no hay ninguna razón que justifique la diferencia de trato.²¹

En el fallo citado del 16 de octubre de 1996, se admitió que la inconstitucionalidad pudiera provenir de otras omisiones; por ejemplo, cuando la ley, al regular un procedimiento o crear una institución omite un aspecto indispensable para ajustarse a la Constitución,²² o cuando por medio de omisiones en la regulación se impide el recto funcionamiento de una entidad de rango constitucional.²³ Esta modalidad de omisión re-

19 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 17 de enero de 2001, demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 6 del artículo 140 del Código Civil. C-007/01. Demandante: José Eurípides Parra. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

20 Artículo 174 del Decreto 1212/90, el artículo 131 del decreto 1213/90 y el artículo 125 del decreto 1214/90.

21 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 17 de febrero de 1999, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 174 (parcial) del Decreto 1212 de 1990, artículo 131 (parcial) del Decreto 1213 de 1990 y artículo 125 (parcial) del decreto 1214 de 1990. Sentencia C-080/99. Demandantes: Glodver Díaz Lancheros, magistrado ponente: doctor Alejandro Martínez Caballero.

22 Véase nota 5.

23 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 10 de agosto de 1998, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 218 (parcial) del Código de Procedimiento Penal. C-407/98. Demandante: Eudoro Echeverri Quintana, magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

lativa fue enunciada en la Sentencia del 10 de agosto de 1998 (C407 de 1998). En ella, la Corte resolvió la disputa jurídica generada por la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 218 del Código Penal. El actor estimaba que el legislador había incurrido en una omisión legislativa al no incluir al fiscal acusador, entre los sujetos autorizados para interponer el recurso de casación excepcional. La Corte Constitucional estableció que aunque en la Sentencia del 16 de octubre de 1996, se había hecho expresa mención del derecho a la igualdad y al debido proceso, como susceptibles de ser afectados por las omisiones legislativas relativas. Las providencias no pretendían restringir el ámbito de aplicación de la figura. De esta manera, el legislador también incurriría en inconstitucionalidad por omisión, si con esa omisión le impide al órgano de rango constitucional cumplir con la labor que le ha sido asignada constitucionalmente. La libertad de configuración de legislador, en materia de procedimientos e instituciones, según esta corporación, solamente puede ser restringida cuando se vulneran los derechos fundamentales, se contravienen normas expresas de la Constitución, o cuando éste “...impide el desarrollo y desempeño cabales de una entidad de rango constitucional, a través de las limitaciones que le impone o de omisiones en su regulación”. En el caso concreto, la Corte concluyó la omisión del legislador no era inconstitucional, ya que para que la fiscalía cumpla con su función constitucional, de “investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes”, no era indispensable que pueda presentar el recurso de casación excepcional.

En otros casos, la Corte ha identificado una “suerte de omisión relativa” cuando la norma consagra una protección insuficiente a la ordenada por la Constitución. En la Sentencia del 25 de septiembre de 1997,²⁴ la Corte Constitucional resolvió la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el tercer numeral del artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo. Según el actor, la norma acusada desconocía la protección a la mujer embarazada, puesto que en el fondo autoriza al patrono a despedirla, con el simple pago de una indemnización, que es insuficiente

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 25 de septiembre de 1997, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 239, ordinal 3, del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 35 de la Ley 50 de 1990. Sentencia C470 de 1997. Demandante: Luis Antonio Vargas Álvarez, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

como instrumento de protección. La Corte consideró que el ordenamiento jurídico debía brindar una protección especial y efectiva a la mujer embarazada, y en la medida que el ordinal acusado había consagrado una protección insuficiente a la maternidad había incurrido en una “suerte de omisión relativa”. De esta manera, resolvió declarar que la disposición legislativa era constitucional, pero:

...en el entendido de que, debido al principio de igualdad y a la especial protección constitucional a la maternidad, carecía de todo durante el embarazo, o en los tres meses posteriores al parto, sin la correspondiente autorización previa del funcionario competente. Esto significa que para que el despido sea eficaz, el patrono debe obtener la previa autorización del funcionario del trabajo, para entonces poder entregar la correspondiente carta de terminación del contrato.

Sin embargo, es menester que precise que en el caso de las tres últimas causales fueron sostenidas sólo en la providencia que cité. Y que en sentencias posteriores, la Corte Constitucional cuando ha reelaborado la teoría de la inconstitucionalidad por omisión (cuando ha definido lo que entiende por omisión legislativa del tipo relativo), sólo ha citado el caso en que una disposición por ser incompleta, resulta ser discriminatoria violando el principio de igualdad. Se colige de lo anterior, que a más de no haber claridad sobre el concepto de omisión legislativa inconstitucional, tampoco la hay sobre los casos en que procede.

Pero estas no son los únicos escollos que debe enfrentar quien pretenda enjuiciar la validez de una omisión legislativa (demostrar que el legislador incumplió una obligación de hacer y que esta omisión es relativa). El actor debe también argumentar que el legislador estaba obligado a regular el punto en esa específica norma. De no hacerlo, la Corte ha considerado que no existe un enunciado normativo que omitido por el legislador, permita afirmar la vulneración de la Constitución. Esta solución jurisprudencial fue dada por la Corte Constitucional, por ejemplo, en la Sentencia del 14 de abril de 1999,²⁵ a propósito de la demanda de

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 14 de abril de 1999, Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 11, 12 (parcial), 13, 27, 30, 33, 34 (parcial), 45, 46, 47, 48 (parcial), 50, 53 (parcial), 55, 65 (parcial), 70 (parcial), 71, 73, 85 y 86 de la Ley 472 de 1998, “por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. Sentencia C-215/99. Demandantes: Andrés de Zubiría

inconstitucionalidad por omisión presentada contra la Ley 472 de 1998. En ella el actor consideró que el legislador había incumplido el mandato constitucional consagrado en el artículo 88, al no haber definido los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

Una vez que hemos precisado el concepto de las omisiones legislativas inconstitucionales desarrollado por la Corte Constitucional; analizaremos a continuación, los tipos de decisión empleados por la Corte Constitucional en ejercicio del control de las omisiones legislativas inconstitucionales.

III. TIPOS DE DECISIÓN EMPLEADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL, EN EJERCICIO DEL CONTROL DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS INCONSTITUCIONALES

La Corte Constitucional, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad de las leyes, no se ha limitado a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones legales enjuiciadas. En efecto, esta corporación ha empleado varios tipos de decisiones que han sido sistematizadas y clasificadas por la sentencia C 109 de 1995.

En el tema que nos ocupa (el control jurisdiccional de las omisiones legislativas), la Corte Constitucional ha utilizado varios tipos de decisión cuando ha verificado la existencia de una omisión legislativa inconstitucional. Estas son: las sentencias interpretativas, sentencias integradoras aditivas, los exhortos constitucionales.

La interpretativas, se fundan en la distinción jurisprudencial italiana entre “texto normativo” y normas. En estas sentencias, la Corte analiza diversas interpretaciones que de un mismo texto normativo pueden resultar, eliminando las que no se adecuen a la Constitución.

Existen dos clases de sentencias interpretativas: si el alcance del texto solo queda restringido, declarando inconstitucional una interpretación y dejando abierta la posibilidad de otras aplicaciones, es una sentencia de constitucionalidad condicionada; pero, si limita el texto a una única interpretación admisible, la sentencia es interpretativa obligatoria. En Sen-

tencia 95c536 la Corte, tras estudiar la conformidad con la Constitución del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 (que prescribía que mientras se expedía una ley que atribuyera a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables con pena de arresto por las autoridades de policía estas continuarían conociendo de las mismas) lo declaró exequible en el entendido de que estas normas perderían su vigencia una vez el Congreso expida la ley respectiva (ejemplo claro de sentencia de interpretación obligatoria)

En las integradoras, la Corte en vez de declarar la inconstitucionalidad o la constitucionalidad de la disposición acusada, profiere un fallo en el que ordena integrar los supuestos omitidos por el legislador. Así, por ejemplo, en la sentencia citada del 17 de febrero de 1999, la Corte Constitucional ordenó extender la regulación más benéfica prevista para los otros miembros de la policía nacional. De esta forma, condicionó la constitucionalidad de la norma demandada, precisando que el “derecho a la pensión de sobreviviente de los hijos de los agentes que estudien y dependan económicamente de la persona fallecida se extinguirá a la edad de 24 años”.²⁶

Los exhortos, van desde el simple consejo hasta fórmulas más coactivas, consisten en un llamado al legislador para que regule una materia establecida por la Constitución.

La Corte Constitucional ha empleado este tipo de decisión, en varias de las sentencias que ha proferido. En la providencia de octubre 27 de 1994,²⁷ por ejemplo, esta corporación estudió una demanda de inconstitucionalidad, presentada por un ciudadano contra los artículos 416,²⁸ 430²⁹

²⁶ Véase nota 11.

²⁷ Véase nota 10.

²⁸ Artículo 416. LIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES. Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos, y sus pliegos se tramitarán en los mismos términos que los demás, *aun cuando no puedan declarar o hacer la huelga.*

²⁹ Artículo 430. PROHIBICIÓN DE HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS. De conformidad con la Constitución nacional esta prohibida la huelga en los servicios públicos.

Para este efecto se considera servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas.

Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades:

y 450 del Código Sustantivo del Trabajo.³⁰ En ella, el actor consideró que las normas acusadas restringían el derecho de huelga reconocido en el artículo 56. Según el demandante, estas normas pre-constituyentes prohibían el ejercicio de este derecho en el género (servicios públicos) mientras que la Constitución sólo contemplaba tal restricción en la especie (servicio público esencial).

Nuestra guardiana de la Constitución, constató que aunque existía una estricta reserva legal en materia de huelga (es únicamente el legislador, quien tiene el poder-deber de definir cuales son los servicios públicos

- a) Las que se presten en cualquiera de las ramas del poder público;
- b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire, y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;
- c) Las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas;
- d) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;
- e) Las de plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados;
- f) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;
- g) Las de explotación, elaboración y distribución de sal;
- h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustible del país, a juicio del Gobierno.

³⁰ Artículo 450. CASOS DE ILEGALIDAD Y SANCIONES. 1. La suspensión colectiva de trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de un servicio público;
- b) Cuando persiga fines distintos de los profesionales o los económicos;
- c) Cuando no se hayan cumplido previamente los procedimientos de arreglo directo y de conciliación, o de intermediación, en forma legal;
- d) Cuando haya sido declarada con violación de lo dispuesto en el artículo 444;
- e) Derogado Ley 39 de 1985;
- f) Cuando no se limite a la suspensión pacífica del trabajo, y
- g) Cuando se promueva con el propósito de exigir a las autoridades la ejecución de algún acto reservado a la determinación de ellas.

2. Declarada la ilegalidad de una suspensión o paro del trabajo, el patrono queda en libertad de despedir quienes hubieran intervenido o participado en él, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero, el despido no requerirá de calificación judicial. En la misma providencia en que se decreta la ilegalidad se hará tal declaración y se suspenderá por un término de dos (2) a seis (6) meses la personería jurídica del sindicato que haya promovido o apoyado la suspensión o paro del trabajo, y aún podrá decretarse su disolución, a juicio de la entidad o funcionario que haga la calificación.

3. Las sanciones a que se refiere el inciso anterior no excluyen la acción del patrono contra los responsables para la indemnización de los perjuicios que se le hayan causado.

esenciales, en donde la huelga no está garantizada),³¹ el legislador pos constituyente no había expedido una regulación sistemática sobre el tema. De esta manera, exhortó al Congreso para que en un tiempo razonable expidiera una regulación de la huelga en los servicios públicos esenciales, por la importancia del tema y el mandato del artículo 56 de la Constitución.

De esta manera, aunque la omisión en desarrollar el artículo 56 de la Constitución (que podríamos calificar de absoluta) no fue demandada, la Corte verificó la ausencia de regulación y exhortó al legislador para que lo desarrollara.³² Sin embargo, es necesario anotar que tal regulación aún no ha sido expedida.

Del balance realizado, sobre el tratamiento que la Corte Constitucional colombiana ha dado al tema del control jurisdiccional de las omisiones legislativas, puedo concluir que esta corporación no ha empleado unos criterios uniformes que permitan deslindar el concepto de omisión legislativa inconstitucional o que permitan anticipar los posibles efectos de dicho control. Esto, en clara contradicción con los mandatos derivados del derecho fundamental a la defensa de la supremacía de la Constitución.

³¹ Artículo 56. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

³² Esta decisión también fue tomada en las siguientes sentencias:

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 17 de febrero de 1999, demanda formulada contra el artículo 174 (parcial) del decreto 1212 de 1990, artículo 131 (parcial) del decreto 1213 de 1990 y artículo 125 (parcial) del Decreto 1214 de 1990. Sentencia C-675/99. Demandante: Glodver Díaz Lancheros, magistrado ponente: doctor Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 3 de noviembre de 1999, demanda formulada contra los artículos 75 (parcial), 142, 143 (parcial), 184 (parcial) y 185 del Decreto 085 de 1989 “por el cual se reforma el Reglamento de Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares”. Sentencia C-867/99. Demandante: Rafael Barrios Mendivil, magistrado ponente: doctor Fabio Morón.