

Estado de cosas inconstitucional por omisión en la expedición del estatuto del trabajo en Colombia*

State of affairs unconstitutional by omission
the expedition the Statute of Labour in Colombia

Recibido: 13 de julio del 2013 - Revisado: 26 de septiembre del 2013 - Aceptado: 10 de diciembre del 2013

Michelle Andrea Nathalie Calderón Ortega**

Resumen

La Constitución Política de 1991 ordenó al Congreso de la República expedir un Estatuto de Trabajo, conforme con los principios mínimos fundamentales consignados en su artículo 53. El mandato, encomendado de manera expresa por el constituyente primario al órgano legislativo colombiano, ha sido quebrantado por más de veinte años y su incumplimiento consolida una omisión legislativa. Por su condición de absoluta, esta omisión escapa -desde la interpretación gramatical que la Corte Constitucional le ha dado al artículo 241 de la Carta de Derechos-, a la órbita de competencia del control de constitucionalidad que ejerce en Colombia dicha Corte. Al respecto, el máximo Tribunal Constitucional colombiano considera que en el Estado no existen acciones judiciales para poner fin a una omisión legislativa absoluta. Un criterio jurisprudencial que evidencia la imperiosa necesidad de establecer mecanismos jurídicos que solucionen los problemas derivados de la omisión legislativa del artículo 53, y que a su vez sirvan de garantía y protección de los derechos y principios fundamentales que puedan verse vulnerados como resultado de la mencionada omisión. El presente artículo es resultado de una investigación cualitativa, de análisis documental e interpretación jurisprudencial, mediante la cual se demostrará la procedencia de la figura de Estado de Cosas Inconstitucional, como herramienta jurídica, para superar la omisión legislativa del artículo 53 de la Carta Política y lograr la expedición del Estatuto del Trabajo en Colombia.

Palabras clave

Constitución, omisión legislativa, omisión inconstitucional, acción de in-

* Artículo inédito. Artículo de investigación e innovación. Artículo de reflexión. Producto del proyecto de investigación denominado "Estado de cosas inconstitucional por omisión en la expedición del estatuto de trabajo en Colombia" realizado al interior del Grupo de Investigación Derecho Público de la Universidad Libre Seccional Cúcuta. El autor agradece la contribución al proceso investigativo como Auxiliares de Investigación a los estudiantes Exar Augusto Jiménez Rincón y María Natalia García-Herreros Dulcey.

** Abogado, Universidad de Libre Seccional Cúcuta. Candidata a Magister en Derecho Administrativo, Universidad Libre de Bogotá. Docente de la Facultad de Derecho, Docente Investigadora del Centro Seccional de Investigaciones de la Universidad Libre de Cúcuta. Miembro del Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad Libre Seccional Cúcuta.

Correo electrónico:
michelle.calderon@unilibrecu-
cuta.edu.co, caormian@hotmail.
com.

constitucionalidad, sentencias estructurales, Estado de Cosas Inconstitucional.

Abstract

The Constitution of 1991, ordered the congress of the Republic to emit a labour statute, according to the minimal fundamental principles recorded in article 53. The term, entrusted expressly by the first constituent on the Colombian Legislative organ, has been infringed for more than 20 years, and its incompleteness states a legislative omission. Due to its absolute condition, this omission escapes -from the grammatical interpretation given by the article 241 of the Charter of Rights-, from the halo off the constitutionality control applied in Colombia by that court. On that subject, the supreme tribunal considers that there are no legal actions to put an end to an absolute legislative omission. A jurisprudential criterion that evidences the imperative need of establishing legal mechanisms in order to look for solutions to the problems derived from legislative omission of the forenamed article, and at the same time offers guarantees and protection of the basic rights and principles that may be infringed as a result of that omission. This article is the consequence of a qualitative research which comprises a dense documented analysis, besides a jurisprudential interpretation whereby the provenance of the figure of unconstitutional state of affairs will be proven as a legal tool to overcome the legislative omission of the article 53, in regards to the Political Charter, fulfilling the expedition of the Statute of Labour in Colombia.

Key words

Constitution, legislative omission, unconstitutional omission, acción unconstitutionality, structural judgments, Unconstitutional State of Things.

Introducción

La no expedición del Estatuto del Trabajo acorde con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, es una omisión legislativa absoluta que lesiona la Constitución y que -por el contenido de la disposición omitida-, transgrede inevitable y continuamente derechos fundamentales de los asociados.

Para dar solución a problemas surgidos con ocasión a omisiones legislativas absolutas, Estados como Yugoslavia, Brasil, Venezuela y Ecuador han implementado acciones constitucionales encaminadas a erradicar de sus ordenamientos estas omisiones. Algunos de estos Estados, por ejemplo, instituyeron la acción de inconstitucionalidad por omisión, cuyo objeto consiste en recordar, exhortar o recomendar al legislador que

incumple que existe una omisión, que debe superarla y cómo debe hacerlo (Bulnes Aldunate, 2006). No obstante lo anterior, y pese a la evidente existencia en Colombia de la omisión legislativa del artículo 53 constitucional, el máximo Tribunal Constitucional del País niega la posibilidad de incorporar en el ordenamiento la acción de inconstitucionalidad por omisión, y además se ha declarado incompetente para resolver sobre omisiones legislativas absolutas (Ibagón, 2002).

Por otro lado, la Corte Constitucional Colombiana, facultada constitucionalmente (Constitución Política, 1991), y dentro del trámite de la acción de tutela (Decreto 2591, 1991), creó la figura de Estado de Cosas inconstitucional, cuya finalidad es evidenciar la existencia de cosas contrarias a la Constitución que, de manera reiterada y continua, afectan

a un número significativo de personas, y requieren medidas de carácter complejo para su solución. Estas, además, demandan un amplio despliegue de actividad en el desarrollo de políticas públicas y ameritan desarrollo legislativo, entre otras acciones (Muñoz Hernández, 2012).

En razón de lo anterior, y con el propósito de evitar que la omisión en la expedición del Estatuto del Trabajo en Colombia se siga prolongando en el tiempo y continúe vulnerando la Carta de Derechos del país, es imperioso establecer la procedencia y necesidad de que la Corte Constitucional colombiana declare, frente a dicha omisión, la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional; declaratoria que permita emitir una orden exigible al Congreso de la República, para que dé cumplimiento a la disposición omitida.

Problema de investigación

¿Cuál es la pertinencia de una declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional por la Corte Constitucional frente a la omisión del Congreso de la República en la expedición del Estatuto de Trabajo conforme a lo ordenado en la Constitución Política de 1991?

Metodología

El presente artículo es resultado de una investigación cualitativa de tipo jurídico, explicativa, descriptiva, y documental. Para la sistematización y análisis de la información se elaboraron fichas de

análisis documental y se implementó la técnica de análisis de contenido. Se realizó una valoración sistemática del material bibliográfico y de las fuentes jurisprudenciales revisadas.

Esquema de resolución

El presente artículo se ha dividido en cuatro temas principales: (i) Se estudiarán las omisiones legislativas en general, sus principales definiciones, clasificaciones y los elementos que se requieren para que éstas se tornen inconstitucionales; (ii) Se abordará el estudio de las omisiones legislativas en Colombia, haciendo especial énfasis sobre las omisiones legislativas absolutas, la omisión del artículo 53 de la Constitución Política, y las consecuencias de la no expedición del Estatuto del Trabajo por parte del Congreso de la República; (iii) Se hará una breve referencia al tratamiento que se da a las omisiones legislativas en el ámbito internacional; (iv) Se analizará la figura de Estado de cosas Inconstitucional, su naturaleza, las condiciones que exige la Corte Constitucional para su declaratoria y finalmente, se estudiará su procedencia como herramienta para subsanar la omisión legislativa del artículo 53 de la Constitución Nacional.

1. Omisiones legislativas: generalidades

La Constitución Política es el máximo postulado normativo de un Estado, "la Ley fundamental del País" (Lasalle, 1999). Con la Constitución nacen los principios que determinan la estructura

y el orden de pueblos y naciones, y de ella depende la seguridad jurídica y el buen funcionamiento del orden pactado.

(Morón J. C., 1999, pág. 449) afirma que “por el carácter supremo de la Carta es que desde ella debe descender, gradualmente todo el sistema jurídico de un Estado, y recíprocamente, toda norma o acto público debe encontrar validez y justificación jurídica en la Constitución”. No obstante, la máxima Ley fundamental de un Estado, a pesar de su jeraquía y fuerza vinculante, puede ser vulnerada o transgredida tanto por la acción de sus órganos o miembros del propio Estado, como por la omisión que éstos puedan generar por el desconocimiento de postulados, deberes o principios consagrados explícita o implícitamente en la Constitución. Al respecto, (Bidart Campos, 1997) afirma:

La Constitución se vulnera no solamente cuando se hace lo que ella prohíbe hacer, sino también cuando se deja de hacer lo que ella manda que se haga. No hay zona alguna de reserva que el ejecutivo, el congreso o la Administración puedan invocar para eximirse de hacer lo que la Constitución manda que hagan.

Es claro desde este enfoque que la Constitución Política puede ser vulnerada por cualquiera de los órganos que integran el poder público, tanto por acciones contrarias a sus preceptos, como por la omisión o desconocimiento de sus obligaciones, incluso tratándose del órgano legislativo.

En este último sentido -el de la omisión o desconocimiento de las obligaciones por el Estado-, la Carta de derechos puede contener dentro de sus postulados una orden explícita o implícita de legislar (Nieto, 1983), que además indique los presupuestos mínimos que el legislador debe respetar al momento de expedir la norma, así como los mecanismos procedimentales sobre los cuales debe erigirse la norma a expedir.

Cuando la Constitución ordena expedir una ley o desarrollar un precepto normativo, y el órgano encomendado para ello desconoce esa obligación, incurre en una omisión legislativa. No obstante, autores como (Villaverde Menéndez, 1996), consideran que el solo hecho de incumplir un mandato de legislar no implica necesariamente que la omisión del legislativo esté violentando la Constitución puesto que, para que ésta sea lesiva de la Carta de Derechos, se requiere más que la pasividad del legislador durante un determinado periodo de tiempo.

El respetado profesor español (Villaverde Menéndez, 1997), en su obra titulada la Inconstitucionalidad por omisión, explica que una omisión legislativa nace del silencio u abandono del Congreso o Parlamento de su compromiso natural de legislar, pero dicha omisión solo se torna inconstitucional, cuando con ella se genera una situación contraria a la Constitución y /o se vulneran principios o derechos de rango constitucional, como pueden ser la seguridad jurídica, la igualdad, la dignidad humana,

la supremacía de la Constitución, entre otros.

Sobre estos supuestos (Bulnes Aldunate, 2006) expone que la jurisprudencia y la doctrina clasifican a las omisiones legislativas inconstitucionales en relativas y absolutas; las que generan afectación de derechos fundamentales y las que no son lesivas de dichos derechos; las omisiones que son evitables, y las que no lo son.

En la presente investigación se hará especial atención en las omisiones legislativas relativas y absolutas, dada la importancia de las mismas para el tema objeto de estudio.

Entonces, retomando la anterior clasificación, la doctrina constitucional considera que existe omisión legislativa absoluta cuando el legislador prescinde cabalmente del deber constitucional de legislar los asuntos que la Constitución le ha mandado, caso en que se quebranta la *norma normarum* por la falta absoluta de actividad del órgano legislativo, quien genera además el desconocimiento de principios o preceptos Constitucionales (Morón J. C., 1999).

Luego entonces, la carencia total de norma frente a una obligación de legislar instituida constitucionalmente, es la característica esencial de las omisiones absolutas; contrario a ello, en las omisiones relativas, sí existe actuar del órgano legislativo, puesto que para que ésta figura se consolide es necesario que el legislador en ejercicio de sus funcio-

nes o facultades, haya proferido o desarrollado un precepto normativo. En este caso, la omisión se genera no por la ausencia de norma, sino porque la norma expedida desconoce derechos legalmente adquiridos, o restringe, limita o vulnera derechos o principios de rango constitucional, como lo es, a modo de ilustración, el principio de igualdad ante la ley (Parra, 2005).

En este sentido (Bazán, 2007, pág. 125), señala que "...En la *relativas*, el legislador, al propulsar la norma para obedecer el mandato Constitucional favorece ciertos grupos y olvida a otros o acuerda ventajas a unos que no son dispensadas a otros...".

Así las cosas, la omisión legislativa relativa se presenta en el evento en que una ley o norma expedida por el Congreso o Parlamento, genera discriminación o pretermite arbitrariamente principios o derechos constitucionales, como el principio de igualdad; también cuando desconoce derechos adquiridos con anterioridad a su expedición, o cuando el legislador omite expedir leyes transitorias que sirvan de protección para los derechos adquiridos previamente y que representan mejores beneficios que los que la nueva ley ofrece (Sentencia C-185, 2002).

Sobre el tema, resulta necesario señalar que en el ámbito jurídico internacional, con el advenimiento del Estado constitucional, social y democrático de derecho, las omisiones legislativas representan una problemática de notable impor-

tancia frente a la supremacía y fuerza vinculante de las constituciones modernas; sin embargo, pese a la evidente relevancia jurídica de las omisiones legislativas, son pocos los ordenamientos que han contemplado mecanismos de solución para ellas, especialmente tratándose de omisiones absolutas (Villota Benavidez, 2012).

Además, la mayoría de la doctrina existente sobre el tema solo considera posible el surgimiento de omisiones legislativas, respecto del deber de legislar del congreso o parlamento, según el caso; pero tratándose de los órganos facultados excepcionalmente para legislar como por ejemplo, el poder ejecutivo, la figura de omisión legislativa inconstitucional ha sido contemplada en muy escasos ordenamientos (Sagües, 2002).

2. **Las omisiones legislativas absolutas en Colombia: la omisión legislativa del artículo 53 de la Constitución Política de 1991**

En Colombia, el artículo 53 de la Constitución Política³, en su inciso primero, ordena al Congreso de la República la expedición de un Estatuto de Trabajo, conforme a las garantías y principios

mínimos enunciados en el inciso segundo del precitado artículo; no obstante lo anterior, desde su expedición en el año 1991, hasta la actualidad, incluso después de algunos intentos fallidos, el Legislador colombiano ha pretermitido la orden y ha prolongado en el tiempo su incumplimiento. Los proyectos de ley presentados en los últimos 23 años, que buscaban la observancia de la referida norma constitucional, no fueron tramitados.

Así, luego de la expedición de la Constitución de 1991, fueron radicados en el Congreso de la República tres proyectos de ley con el propósito de dar cumplimiento a la orden expresa del artículo 53 de la Constitución nacional: los proyectos de Ley No. 176 de 1992, 184 de 2006 y 42 de 2010. El primero, además de pretender la expedición del Estatuto de Trabajo ordenado por la Carta Política, obedeció a una iniciativa popular apoyada con más de un millón de firmas; éste, sin embargo, al igual que los otros proyectos, también fue archivado.

En este sentido, y dados los antecedentes, más que olvido del Legislador Colombiano en la expedición del Estatuto de trabajo, lo que se configura es una omisión legislativa.

3 Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad (Constitución Política, 1991).

Para (Casal H., 2003, pág. 50), ésta clase de omisiones ocurre en razón de que “La Constitución a menudo faculta al legislador pero no lo obliga a legislar en una materia determinada, amén de la existencia de silencios del legislador que desde el punto de vista temporal pueden ser tolerados”. Sin embargo, en el artículo 53 de la Carta colombiana, la Constitución no solo facultó al Legislador, sino que le ordenó expedir un Estatuto de trabajo, señalando expresamente los requisitos mínimos que dicho Estatuto debe contener. En éste caso, la orden emitida por el Constituyente primario y manifiesta en el texto constitucional es clara y expresa, no susceptible de interpretación alguna. El incumplimiento de la misma se ha prolongado por más de veinte años, excediendo injustificadamente el tiempo prudencial que respecto de los silencios del legislador puede ser tolerado.

Es por todo ello que la vigencia en Colombia de ésta omisión legislativa desde el año 1991 hasta la actualidad, hace evidente una falencia en el ordenamiento jurídico nacional, relacionada con el tratamiento y superación de las omisiones inconstitucionales absolutas.

2.1 Importancia del artículo 53 de la Constitución colombiana

A fin de dimensionar la importancia jurídico social de lo dispuesto en el artículo 53 constitucional y las consecuencias de su omisión, es necesario traer a colación que en Colombia la evolución del derecho laboral está sujeta a las más

variadas condiciones sociales, así como a las concepciones que determinan en cada momento histórico la aceptación y/o protección de los derechos humanos. Sobre el tema (Ospina Duque, 2011, pág. 26), resalta por ejemplo, que durante la primera mitad del siglo XX, la “crisis económica, los conflictos sociales y laborales y sobre todo la huelga de las bananeras”, determinaron la influencia del liberalismo en el país y, entre otros, la posterior “configuración del movimiento obrero sindical”, así como un desarrollo importante de la legislación laboral”.

De tal manera que, factores aparentemente ajenos a la realidad del derecho al trabajo, inciden en mayor o menor medida en la estructuración del contexto jurídico laboral del Estado, y este contexto jurídico a su vez, genera fenómenos sociales de reestructuración y cambio que pueden ser positivos o negativos para la sociedad y el Estado mismo. No obstante, para que los cambios sean positivos, es necesario que las normas y postulados vigentes respondan a las necesidades sociales y cumplan con los presupuestos jurídicos sobre los que se funda el ente Estatal. Por ello, en Colombia, cumplir con el mandato constitucional que ordena la expedición de un Estatuto del Trabajo, no solo es importante para la actualización de las normas laborales con relación a los principios y derechos establecidos constitucionalmente, sino que, además, lo es para que el ordenamiento jurídico establecido sea consecuente con la realidad social y laboral del Estado.

El artículo 53 de la Constitución colombiana enuncia los principios y derechos fundamentales de los trabajadores, que son fundamento del orden jurídico laboral colombiano (Barona, 2010); por ello, el incumplimiento de la orden contenida en él, conlleva inevitablemente a la vulneración de la Carta Política, afectando entre otros bienes sociales y principios constitucionales, la supremacía de la Constitución y la seguridad jurídica.

Es notorio que esta omisión tiene especial incidencia en la calidad de vida de los trabajadores y pone en riesgo sus derechos fundamentales. Situación que se evidencia con el constante número de acciones de tutela diariamente interpuestas a nivel nacional, a fin de garantizar la protección de derechos como: la estabilidad laboral, la protección a la mujer embarazada, el salario mínimo vital y móvil, la igualdad en el acceso al trabajo, la seguridad social, primacía de la realidad y los derechos pensionales. Especialmente en materia pensional la problemática de la población trabajadora es evidente, llegando incluso a ser objeto de declaratoria de dos Estados de Cosas Inconstitucionales (Sentencia T-068, 1998), (Sentencia U-559, 1997), similar situación se evidencia en materia del derecho a la estabilidad laboral, también objeto de declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional (Sentencia U-250, 1998), (Sentencia T-1695, 2000).

En razón de lo anterior, queda demostrado en el desarrollo de la presente investigación que, la consecuencia jurí-

dica más relevante del incumplimiento del artículo 53 de la Constitución Colombiana, es la vulneración masiva, constante y reiterada de la Constitución por la inaplicación de sus preceptos, la inobservancia de su fuerza vinculante, y la afectación directa o indirecta de derechos fundamentales constitucionales.

Corolario de lo expuesto, es claro que el desconocimiento de lo preceptuado en el artículo 53 Constitucional es una omisión legislativa, clara también es la importancia de los derechos contenidos en el citado artículo, así como la necesidad de normas laborales acordes con la Constitución Política y la realidad social.

Por consiguiente, luego de analizar las implicaciones del artículo 53 de la Carta, se colige como hipótesis de la presente investigación, que la no expedición del Estatuto de Trabajo en Colombia es un problema de especial relevancia jurídica y social, que exige una pronta solución. Por la amplitud y la profundidad de las consecuencias y connotaciones de la omisión, esta debe ser objeto de debate en amplios sectores jurídicos y sociales, que contemplen todos los factores, elementos, y consecuencias de su incumplimiento, así como las posibles soluciones que se puedan implementar para su superación.

2.2 Discusiones sobre la expedición del Estatuto del Trabajo en Colombia conforme a los principios y garantías mínimas consagradas en el artículo 53 de la Carta Política

El problema de la no expedición del Estatuto de Trabajo en Colombia y del incumplimiento de la orden constitucional que lo ordena expresamente, supone dos ejes fundamentales: El primero, relacionado con la omisión legislativa absoluta del artículo 53 de la Constitución Política, ésto frente a la fuerza vinculante de la Constitución y la observancia de sus disposiciones.

El segundo, referente a los principios y derechos mínimos laborales y a la existencia del actual Código Sustantivo de Trabajo y de la Seguridad Social, a las leyes y normas que le son complementarias, y a los pronunciamientos jurisprudenciales que desarrollan los principios fundamentales del derecho al trabajo y la seguridad social en Colombia (Goyes Moreno & Hidalgo Oviedo, 2012).

Sobre el primer punto, la Corte Constitucional ha señalado en reiterados pronunciamientos que: (1º) Las omisiones legislativas absolutas no son susceptibles de revisión por parte de la Corte Constitucional mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, ya que -tratándose de omisiones como la del citado artículo 53 de la Carta Política-, no hay norma para comparar y emitir pronunciamiento sobre su constitucionalidad (Sentencia C-331, 2013). (2º) Las omisiones legislativas absolutas no son susceptibles de revisión mediante acciones constitucionales como la acción de cumplimiento y las acciones populares, en razón del objeto que identifica estas acciones. (3º) En Colombia, el Constituyente Primario no previó

mecanismo jurídico alguno que exija u obligue al organo legislativo a que cumpla las disposiciones constitucionales que emitan una orden clara y precisa de legislar (Sentencia C-067, 1999).

Así, para la Corte Constitucional, cuando el asunto versa sobre “la legitimidad de la actividad congresional por incurrir en presuntas conductas omisivas, el análisis de constitucionalidad sólo tiene lugar, sí y sólo sí, cuando la omisión que se ataca es por esencia relativa o parcial y en ningún caso absoluta” (Sentencia C-185, 2002). Desde esta perspectiva, es claro que para el máximo Tribunal Constitucional de Colombia, no existe en el ordenamiento jurídico colombiano un mecanismo encaminado a superar omisiones legislativas absolutas como la del artículo 53 de la Constitución Política. Sobre el anterior argumento, es que la máxima garante de la Constitución sustenta la ausencia de pronunciamientos y decisiones de fondo, tratándose de acciones de inconstitucionalidad cuyas pretensiones versan sobre omisiones legislativas absolutas.

Ésta posición jurisprudencial, acogida además por un amplio sector de la doctrina, devela la fragilidad de la Constitución colombiana frente a dichas omisiones. Lasitud que soslaya de manera directa a la fuerza vinculante de la Constitución, la observancia de sus disposiciones, la seguridad jurídica, y la confianza de los asociados (Bulnes Aldunate, 1998), máxime si se denota que la omisión en la expedición del Estatuto de Trabajo en Colombia, se ha prolongado por más de 20 años.

En cuanto al segundo punto, es decir, en lo que refiere a la necesidad de expedición del Estatuto del Trabajo, se puede llegar a pensar que su expedición es innecesaria, en la medida que ya existe un Código Sustantivo de Trabajo y de la Seguridad Social que contempla la normatividad sobre la materia, y que, además, en concordancia con el artículo 53, cumple con los requisitos exigidos por la Constitución Política.

No obstante, teniendo en cuenta que la Carta de Derechos de un Estado es “Ley de leyes y Norma de normas”, es preciso advertir que, conforme al principio de supremacía constitucional y la seguridad jurídica de los Estados (Gallego Marín, 2012), la Constitución debe gozar de la máxima protección frente a posibles omisiones e incumplimientos que puedan afectar su credibilidad y fuerza normativa.

De suerte que la Corte Constitucional, cuya razón de ser es la defensa de la norma máxima (Uprimny & Villegas, 2004), no debe prescindir de su deber de protección y garantía de la *norma normarum*, aún tratándose de omisiones legislativas absolutas. Por el contrario, debe buscar alternativas jurídicas que conforme a los principios del Estado constitucional, social y democrático de derecho, permitan superar las omisiones legislativas absolutas que pongan en riesgo a la Constitución y los derechos fundamentales de los asociados. En este sentido, es preciso advertir que así como toda afectación de derechos fundamentales, implica de por sí una

transgresión de la Constitución, siempre que se presente el desconocimiento de ordenes constitucionales, se está ante una violación directa e injustificada de Constitución, que no puede permitirse y que debe superarse, a fin de garantizar el orden democrático, la seguridad jurídica y la supremacía constitucional.

De tal modo que, en lo que refiere a la existencia dentro del ordenamiento jurídico Colombiano del Código Sustantivo de Trabajo y de la Seguridad Social, resulta equívoco afirmar que dicho Código reemplaza de manera completa o suficiente, lo pretendido por el constituyente primario cuando ordenó al Congreso de la República la elaboración de un Estatuto de Trabajo. Lo anterior, teniendo en cuenta:

- a. El actual Código sustantivo de trabajo es anterior a la Constitución.
- b. La adecuación al ordenamiento jurídico laboral de los principios mínimos fundamentales establecidos por la Constitución Nacional en el artículo 53, ha sido por vía jurisprudencial o mediante la incorporación de leyes complementarias.
- c. En materia laboral, se presentan de manera reiterada vulneraciones a los derechos fundamentales de los trabajadores, debiendo estos acudir a la interposición de acciones de tutela, con el propósito de salvaguardar sus derechos.
- d. Las decisiones que se profieren,

se limitan a resolver sobre el caso concreto, sin que hasta el momento se tomen medidas de carácter general que, por lo menos, permitan menguar la manifiesta problemática.

- e. La solución a ésta problemática implica, indiscutiblemente, la implementación de políticas públicas y la colaboración armónica de los distintos órganos del Estado.

2.3 El papel de la Corte Constitucional frente a las omisiones legislativas: el caso del artículo 53 de la Constitución

La Constitución Política es Norma de Normas y Ley de Leyes, por ende, su vulneración, bien sea por acción o por omisión -como lo es el caso de la omisión del artículo 53-, deriva en la vulneración de todo un sistema jurídico, y repercute en la totalidad de las estructuras jurídico sociales, sobre las cuales el sistema se encuentra consolidado (Fernández Rodríguez, 1998). Al respecto, es importante recordar que en Colombia, para la protección de la Constitución ante posibles amenazas o vulneraciones por la expedición de normas contrarias a la Carta, existe la acción de inconstitucionalidad. A través de ella, cualquier ciudadano, al estimar que una o varias disposiciones constitucionales están siendo vulneradas por una norma de inferior jerarquía, puede acudir ante el máximo Tribunal de la jurisdicción Constitucional con el propósito de obtener la salvaguarda de la

Constitución (Cifuentes Muñoz, 2002).

Sin embargo, como ya se dijo previamente, cuando se presenta una vulneración de la Carta de Derechos como consecuencia de una omisión legislativa absoluta, la misma Corte Constitucional ha sido reiterativa al señalar que en dicho caso la acción de Inconstitucionalidad no es procedente. Sobre el tema, el máximo Tribunal de la Jurisdicción Constitucional, se pronunció al señalar:

Carece de competencia para pronunciarse sobre las omisiones absolutas, esto es sobre aquellas situaciones en las que el legislador no ha producido norma alguna en relación con la materia de que se trata, dado que es de la esencia del juicio de constitucionalidad la existencia de una norma legal específica, que es el referente sobre el cual debe recaer el análisis, elemento que por definición se encuentra ausente en ese caso (Sentencia C-314, 2009).

En consecuencia, el criterio jurisprudencial mantenido por la Corte sobre la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad frente a las omisiones legislativas absolutas, impide el ejercicio de esta acción para lograr que el legislativo cumpla con la observancia del artículo constitucional que ordena expedir el Estatuto del Trabajo. Más no por ello, es aceptable el desconocimiento de órdenes constitucionales que deriven en omisiones legislativas contrarias a la Constitución.

3. Generalidades de las omisiones

legislativas en el ámbito internacional

La carencia de un mecanismo que impida que la Constitución de un Estado sea vulnerada en razón de la omisión de sus ordenes o postulados normativos, ha llevado a países como Yugoslavia, Brasil y México, a crear dentro de sus ordenamientos jurídicos, mecanismos tendientes a subsanar las omisiones inconstitucionales que puedan presentarse; no obstante, estos se tornan insuficientes, toda vez que en la mayoría de los casos carecen de fuerza vinculante respecto del órgano legislador incumplido, y se limitan a recordar al órgano encargado de legislar que existe una obligación constitucional que la Carta de Derechos le ha impuesto y que hasta la fecha no ha sido cumplida (Fernández Segado, 1996).

En este sentido, Brasil y México, en el procedimiento establecido para subsanar omisiones inconstitucionales presentes dentro de sus sistemas jurídicos, y ante la búsqueda de una verdadera protección de la fuerza vinculante de su Constitución, no solo recuerdan al legislador incumplido la existencia de la norma omitida, sino que le exhortan para exigir su cumplimiento; no obstante, solo en casos excepcionales se señala el plazo en el cual el órgano legislativo debe cumplir dicha orden -como en el caso del Estado de Chiapas en México- (Rangél Hernández, 2008), y en ninguno de los ordenamientos se estipula sanción para el órgano legislativo que lesiona la Constitución por el incumplimiento de sus disposiciones.

Por otro lado, la Constitución Bolivariana de Venezuela del año 1999, en el numeral 7º del artículo 336, no solo autorizó a la Sala Constitucional del Tribunal supremo para declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del legislador en el orden nacional, estatal o municipal, sino que además, la facultó para fijar el término en el que el legislador debe cumplir con su deber, e incluso, en caso de ser necesario, determinar los lineamientos para la corrección de la omisión (Constitución República Bolivariana de Venezuela, 1999).

De igual manera, la Constitución de Ecuador del año 2008, en su artículo 436, inciso 10º, facultó a su Corte Constitucional para “Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional”.

La Facultad concedida constitucionalmente al máximo Tribunal Constitucional de Ecuador, no solo se limitó a la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión, sino que fue mucho más allá, al ampliar el campo de acción de la Corte, facultandola inclusive para suplir al legislador y legislar de manera provisional, siempre que la omisión permanezca vigente.

Para (Fernández Rodríguez J. J., 2011) la facultad concedida a la Corte Cons-

titucional de Ecuador no es aceptable, ya que “ello excede las funciones que ella debe asumir de conformidad con su naturaleza y afecta de manera desproporcionada al principio de libertad de conformación del legislador”. El presente trabajo de investigación se aparta de dicha postura, sobre el argumento que la función principal del Tribunal o Corte Constitucional, es la de proteger a la Carta de Derechos de cualquier afectación o vulneración, tomar todas las medidas conducentes para lograr su protección y en caso de ser necesario, restablecer el orden conculcado.

Por lo que, si la omisión o la desidia de cualquiera de los órganos del Estado, resulta en una lesión de la Carta de Derechos, la Corte o el Tribunal, según el caso, no solo está facultado constitucionalmente, sino que además tiene el deber de proteger a la Constitución, aún cuando ello implique reemplazar al órgano incumplido.

4. **El Estado de cosas inconstitucional: una figura de creación jurisprudencial**

La Constitución Política de Colombia del año 1991 fue resultado de un pacto consensuado entre diversas corrientes políticas del país, en un contexto social marcado por la violencia y que trajo consigo un cambio de paradigma que transformó el orden jurídico nacional (Muñoz Hernández, 2012). La nueva Constitución reconoció el pluralismo, la participación, la diversidad étnica y cultural del Estado colombiano, y superó

el clásico concepto de Estado de derecho, para sustituirlo por el de un Estado constitucional, social y democrático de derecho. Con la Carta Política del año 1991, Colombia pasó de la aceptación de la hegemonía de la ley y el predominio del principio de legalidad, al reconocimiento de un Estado Constitucional caracterizado por la supremacía de la Constitución y el apego a la constitucionalidad. Un Estado en el que debe primar el interés general y el respeto por la dignidad humana conforme a los artículos 1, 2 y 4 (Constitución Política, 1991).

En este sentido último, el constituyente primario valoró como necesaria interpretación de sus propósitos más que el férreo cumplimiento del texto, y para su custodia creó la Jurisdicción Constitucional, e instituyó a la Corte Constitucional como guarda de su integridad y de la supremacía, otorgándole entre otras facultades, la de decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, y revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales conforme al artículo 241 (Constitución Política, 1991).

En esa misma orientación, dentro de los pronunciamientos de las llamadas sentencias estructurales, proferidas en el proceso de revisión de las acciones de tutela, y fundada en la teoría de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional estableció el Estado de Cosas Inconstitucional o E.C.I, como una figura de creación jurisprudencial, que tiene como propósito:

Buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general -en tanto que afectan a multitud de personas-, y cuyas causas sean de naturaleza estructural -es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional (Sentencia T-153, 1998).

Sobre el Estado de Cosas Inconstitucional (Vargas Hernández, 2003, pág. 211), expone que este se declara ante "La ausencia de políticas públicas claras y coherentes en varios aspectos de la vida pública nacional, o la presencia de insuficiencias graves o de contradicciones palpables entre las existentes", así mismo enuncia que la ausencia o insuficiencia de dichas políticas, "constituyen una situación de hecho que como tal termina lesionando de manera constante un amplio catálogo de derechos fundamentales de numerosas personas".

Desde la creación de la figura de ECI (Sentencia U-559, 1997), hasta la actualidad, el máximo Tribunal Constitucio-

nal ha declarado en siete ocasiones su existencia formal, determinando en sus pronunciamientos las características que identifican la figura y las condiciones que se requieren para su declaratoria. La Corte Constitucional en (Sentencia T-760, 2008) pese a carecer de declaratoria formal de Estado de cosas Inconstitucional, cuenta con todas las características y elementos que exige la Corte para su declaratoria, por esta razón es considerada por algunos autores como una declaratoria no formal de ECI (Muñoz Hernández, 2012).

En materia de seguridad Social, en (Sentencia U-559, 1997), la Corte declaró por primera vez la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional, con ocasión a las tutelas presentadas por 45 docentes de los municipios de María la Baja y Zambrano, en el departamento del Bolívar, contra las autoridades municipales. El cargo fue omitir la inclusión de los Docentes Cotizantes al Fondo Prestacional del Magisterio. En este caso el magistrado ponente señaló que la Corte "ha puesto de presente las causas que han llevado a una situación irregular que compromete a las autoridades del sistema educativo. El generalizado incumplimiento de la obligación de afiliar a los educadores de los municipios al F.N.P.S.M., (...)" agregando en su exposición que estas "configuran un determinado estado de cosas que contraviene los preceptos constitucionales"⁴.

En una segunda ocasión, en lo que respecta a derechos pensionales, la Cor-

4 Ibidem.

te Constitucional declaró (Sentencia T-068, 1998), la existencia de un Estado de cosas contrario a la Constitución. La declaratoria se originó en la gran cantidad de tutelas que hasta la fecha habían sido interpuestas contra la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, por la falta de respuesta oportuna a solicitudes pensionales radicadas ante dicha entidad. Al respecto la Corte manifestó:

De acuerdo con estadísticas que presenta la misma entidad demandada, durante los años 1995, 1996 y 1997 se instauraron cerca de 14.086 acciones de tutela en contra de la Caja Nacional de Previsión Social (...) Esto significa que existe un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa, lo cual se considera un inconveniente general que afecta a un número significativo de personas que buscan obtener prestaciones económicas que consideran tener derecho.

En ese mismo año la Corte Constitucional declaró (Sentencia T-153, 1998) un nuevo E.C.I. por la violación sistemática y reiterada de derechos fundamentales de la población reclusa en establecimientos penitenciarios y carcelarios. En dicha ocasión se arguyó, entre otras razones, que la situación de hacinamiento en la mayoría de las cárceles del país, se había convertido en una problemática que ameritaba órdenes complejas para su solución, dirigidas estas a “distintas ramas y órganos del Poder Público

para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema.”⁵.

Posteriormente, (Sentencia T-525, 1999) el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional colombiana declaró un E.C.I. por el retardo constante e injustificado, durante un extenso periodo de tiempo, en el pago de mesadas pensionales en los Departamentos de Bolívar y Chocó. En este caso la Corte consideró afectados derechos fundamentales como: “Derecho al Trabajo en condiciones dignas y justas”, “derecho al mínimo vital” y el “derecho al mínimo vital del pensionado”, entre otros. Tuteló los derechos fundamentales a la “vida digna y al pago oportuno de mesadas pensionales” y señaló que dicha situación era “producto de una recurrente omisión por parte de las autoridades competentes respecto de la apropiación oportuna de las sumas destinadas al pago de las obligaciones laborales frente a sus pensionados”. En este caso, la Corte no solo concedió los amparos solicitados por los peticionarios, sino que además, previno a las autoridades competentes para que adoptaran “las medidas pertinentes en orden a poner fin a este *estado inconstitucional de las cosas*”⁶.

En la misma dirección de amparo, (Sentencia T-590, 1998), se declaró un Estado de cosas contrario a la Constitución en “la falta de protección a los defensores de derechos humanos” y se ordenó a las

5 Ibidem.

6 Ibidem.

autoridades competentes tomar las medidas pertinentes para cesar ese estado de cosas contrarias a la Constitución.

De igual manera, (Sentencia U-250, 1998) la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de cosas contrarias a la Constitución por el “incumplimiento del inciso 2º del artículo 131 de la C.P., al no haberse convocado a concurso para notarios en toda la República”. Posteriormente, (Sentencia T-1695, 2000) la Corte Constitucional reconoció la continuidad del precitado Estado de Cosas Inconstitucional, por la no puesta en funcionamiento la carrera notarial.

Finalmente, (Sentencia T-025, 2004) el máximo Tribunal Constitucional de Colombia declaró un Estado de cosas inconstitucional, como resultado de la violación sistemática, reiterada e injustificada de los derechos de la población desplazada. En esta sentencia, la Corte Constitucional definió los factores que suponen la declaratoria de un E.C.I., al indicar:

“Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incor-

poración de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial”⁷.

Sobre la figura de Estado de cosas inconstitucional, cabe resaltar que la Corte ha sido tímida en sus pronunciamientos y se ha limitado en la mayoría de los casos a emitir órdenes generales a modo de exhorto o previsión. No obstante, y es preciso aclarar que no solo tratándose de sentencias con declaratoria de Estado de cosas inconstitucional, éste Tribunal ha emitido pronunciamientos directos, claros y precisos, en los que además de ordenar a los órganos o entidades accionadas lo que deben hacer o no, les estipula el plazo en el que deben hacerlo y los requisitos que para ello deben cumplir.

Pronunciamientos directos, claros y precisos pueden apreciarse, por vía de ejemplo, en (Sentencia T-1695, 2000),

7 Ibidem.

donde la Corte, además de ordenar a la autoridad competente llevar a cabo el concurso de carrera notarial para dar cumplimiento a lo establecido en el inciso segundo del artículo 131 de la Constitución Política, también estableció un plazo de tres meses para modificar las bases del concurso de carrera notarial que, como consecuencia de una previa declaratoria de E.C.I., se había implementado.

Empero, el ejemplo más claro de la evolución de los pronunciamientos en materia de Estado de Cosas Inconstitucional, se halla en (Sentencia T-025, 2004) en el que la Corte Constitucional, ante la evidente problemática originada en la vulneración masiva de los derechos fundamentales de los desplazados, emitió órdenes a las diferentes autoridades competentes e instauró diferentes comisiones de seguimiento, encaminadas a la real superación de la problemática identificada.

Es menester precisar que el caso de la población víctima de desplazamiento forzado es un problema complejo que a la fecha no ha podido ser superado, pero también resaltar que, sin los esfuerzos de la Corte Constitucional en la

búsqueda de soluciones estructurales y de fondo, la situación de la población afectada sería absolutamente precaria y degradante.

5. Estado de cosas inconstitucional: un nuevo enfoque de cara a las omisiones legislativas absolutas

La declaratoria de un Estado de cosas inconstitucional por omisión en la expedición del Estatuto del Trabajo en Colombia, no solo es procedente sino necesaria para que la Corte Constitucional tome, finalmente, las medidas pertinentes para dar solución a una problemática que se ha prolongado por más de veinte años y que supone, por el desconocimiento flagrante de uno de sus preceptos, la afectación directa de la Carta de derechos colombiana, y lo que es más importante, que conlleva al inevitable quebrantamiento de derechos y principios constitucionales fundamentales de los afectados.

Sobre la necesidad y pertinencia de la declaratoria de la figura de Estado de cosas inconstitucional por la no expedición del Estatuto del trabajo en Colombia -omisión legislativa absoluta del artículo 53 de la Constitución Política de Colombia-, ésta investigación encontró:

<p style="text-align: center;">ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL</p> <p>Características y condiciones para su declaratoria</p>	<p style="text-align: center;">OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA</p> <p>Artículo 53 de la Constitución Política- Elementos y consecuencias</p>
(i) El estado de Cosas Inconstitucional es una figura de reciente creación jurisprudencial con menos de veinte años de vigencia en el ordenamiento jurídico Colombiano.	(i) El desconocimiento de la orden encomendada al Congreso de la República de expedir el Estatuto del Trabajo en Colombia, y que se ha prolongado por más de veinte años, lesiona la fuerza vinculante y la supremacía de la Constitución.
(ii) La Corte Constitucional establece que la declaratoria de ECI se da dentro del proceso de revisión que dicho Tribunal debe realizar en las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de derechos constitucionales. Dicha declaratoria tiene como propósito evitar la vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales, buscando una solución estructural a las problemáticas que la originan.	(ii) La omisión legislativa absoluta, que resulta del incumplimiento del artículo 53 constitucional, implica la afectación reiterada de derechos fundamentales. Situación que se evidencia con las constantes acciones de tutela que se presentan diariamente por el desconocimiento de los derechos y principios consignados en dicho artículo.
(iii) Los factores que según la Corte Constitucional deben confluír para que se produzca la declaratoria de un Estado de cosas inconstitucional han sido identificados y enunciados por el mismo órgano colegiado en la sentencia T- 025 del año 2004.	(iii) La Corte Constitucional Colombiana, máximo garante de la Constitución, ha pretermitido su deber de guarda constitucional cuando se trata de omisiones legislativas absolutas, desconociendo que, en situaciones jurídicas similares y de especial trascendencia social, ha emitido sentencias estructurales o modulativas donde ha proferido, entre otras, órdenes tácitas o directas de legislar.
(iv) La Corte ha sido enfática al reiterar las situaciones que conducen a la declaratoria de ECI, dentro de las que cabe resaltar la vulneración sistemática y reiterada de derechos fundamentales que conllevan a un uso masificado de acciones de tutela y que, como consecuencia de ello, derivan en un congestionamiento de la administración de justicia; además, otra de sus características esenciales es la necesidad de medidas estructurales para su solución, en las que deben intervenir diferentes órganos y autoridades del Estado.	(iv) Tres de las siete declaratorias formales de Estado de Cosas Inconstitucional proferidas por la Corte Constitucional, están relacionadas de manera directa con el artículo 53 de la Constitución Política (Por desconocimiento de derechos pensionales, igualdad de los trabajadores, estabilidad laboral, mínimo vital).

<p>(v) Las órdenes proferidas al amparo de la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional han presentado importantes variaciones durante los últimos años. En los pronunciamientos iniciales la Corte se limitó a establecer su declaratoria y a emitir órdenes generales sobre los asuntos a resolver, no obstante, a medida que los elementos de la figura se fueron perfilando, las órdenes dictadas con la declaratoria del ECI se han hecho más complejas y eficaces frente a la solución de las problemáticas que pretenden resolverse. Además, también se instituyeron comisiones de seguimiento y órdenes específicas, encaminadas a la eliminación de problemáticas claramente manifiestas que justifican la declaratoria de un Estado de cosas contrario a la Constitución.</p>	<p>(v) En el Caso de la afectación de los derechos consagrados en el artículo 53 constitucional omitido, el máximo Tribunal constitucional ha dado soluciones aisladas, sin considerar que la matriz del problema está sujeta a la carencia de un Estatuto del trabajo que se promulgue en armonía con las normas y preceptos constitucionales, así como con la realidad social, económica, política y jurídica del Estado Colombiano.</p> <p>Situación que evidencia la necesidad de implementar medidas complejas y estructurales, que permitan la superación de la omisión del artículo 53 constitucional y de sus consecuentes afectaciones a los derechos fundamentales derivadas de ella.</p>
--	---

De manera que, tal y como se demostró con los anteriores planteamientos, la omisión legislativa absoluta del artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, encuadra dentro de los requisitos que exige la Corte Constitucional para declarar un Estado de cosas contrario a la Constitución. En consecuencia, la pertinencia de la medida se refleja en los principios y derechos que se ven afectados con la omisión.

El acudir a la declaratoria de Estado de cosas inconstitucional para el caso de la omisión en la expedición del Estatuto de Trabajo en Colombia, no solo dotaría a la Corte Constitucional de herramientas suficientes para subsanar la omisión legislativa que persiste en el ordenamiento jurídico colombiano desde hace más de 20 años, sino que, por tratarse de una decisión proferida en sede de tutela, bien podría el juez constitucional

verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia judicial, y en caso de que el órgano legislativo persista con su desobediencia, iniciar el correspondiente trámite de desacato e imponer las sanciones que sean pertinentes, hasta lograr el efectivo cumplimiento de lo ordenado judicialmente.

Por otro lado, es preciso advertir que en el desarrollo de la figura de Estado de cosas inconstitucional, la Corte Constitucional no ha emitido, a la fecha, una orden directa dirigida al Congreso para que legisle sobre un asunto determinado; empero, la figura si ha sido empleada por la Corte para obtener el cumplimiento de un artículo Constitucional, como fue el caso del el artículo 231 de la Constitución Nacional. En este sentido, el Honorable Tribunal Constitucional, en (Sentencia U-250, 1998) (Sentencia T-1695 , 2000) (Sentencia C-421, 2006),

declaró y reiteró la existencia de un ECI frente a la omisión de nombrar notarios en propiedad mediante el sistema de concurso de méritos público y abierto. Esta omisión de las autoridades competentes, calificada de reiterada e inexcusable, fue origen de la decisión en la que la corporación ordenó la convocatoria del concurso en un el término perentorio de seis (6) meses.

Con posterioridad a la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional, en (Sentencia U-250, 1998), se expidió (Ley 588, 2000), por la cual se reglamentó el ejercicio de la actividad notarial y se establecieron los requisitos para adelantar el concurso de méritos público y abierto, destinado a proveer el nombramiento de notarios en propiedad. Su texto complementaba la anterior normatividad (Decreto 960, 1970). Como resultado de la reiteración del ECI, en (Sentencia C-421, 2006), y con el mismo origen, se emitió (Acuerdo 1, 2006) por el cual el Consejo Superior de la Carrera Notarial realizó las convocatorias de provisión del concurso de méritos público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial, el cual dio lugar a la conformación y publicación de listas de elegibles en cada uno de los nodos regionales.

Así las cosas, aunque la Corte Constitucional mediante la declaratoria de ECI, no ha ordenado expresamente legislar sobre materia alguna, si lo ha hecho tácitamente, de tal manera que como

consecuencia de la aplicación de esta figura se han expedido leyes tendientes a superar el Estado de cosas inconstitucional declarado; así mismo el honorable Tribunal Constitucional, mediante el ejercicio de las denominadas sentencias “modulativas”, ha exhortado al Congreso a legislar, con el fin de eliminar el déficit de protección de derechos derivado de la falta de legislación sobre un asunto determinado (Sentencia C-577, 2011). Es de resaltar que en esa decisión la Corte ejerció un poder más amplio al legislar tácitamente -pasando de legislador negativo a legislador positivo-, cuando incluyó en la parte resolutive de la sentencia una condición: “si el 20 de junio de 2013 el Congreso de la República no ha expedido la legislación correspondiente, las parejas del mismo sexo podrán acudir ante notario o juez competente a formalizar y solemnizar su vínculo contractual”⁸.

Otro aspecto a destacar es que, aunque la Corte Constitucional niega su competencia en el caso de las omisiones legislativas absolutas -amparándose en la interpretación literal del artículo 241 de la Constitución Política-, en amplios pronunciamientos en sede de tutela o en ejercicio del control de constitucionalidad la misma Corte ha entendido a la Constitución más allá de lo exegético, literal o gramatical, dándole diferentes interpretaciones a lo claramente descrito por el texto constitucional.

Ejemplo de lo anterior es la interpreta-

8 Ibidem.

ción que la Corte, como máximo Tribunal Constitucional, le ha dado al artículo 93 de la Constitución Política. Desde una interpretación literal o gramatical, el artículo es absolutamente restrictivo; sin embargo, la Corte lo ha entendido a un sentido más amplio, yendo incluso más allá de lo claramente dispuesto en el texto constitucional, para dar aplicación al denominado bloque de constitucionalidad. Sobre el tema (Yañez Meza, 2012, pág. 18) manifiesta que “esa postura de la Corte Constitucional de grises y vaivenes nunca ha sido clara, siendo en ocasiones muy estricta y en otras, para bien de los derechos de las personas, afortunadamente laxa”.

Entonces, si la Corte Constitucional ha interpretado muchos de los artículos de la Constitución más allá de lo meramente descrito en el texto, no es entendible -desde esta perspectiva-, que la misma Corte mantenga incólume una posición que considera que la omisiones legislativas absolutas no hacen parte del ámbito de su competencia. Cabe preguntarse quién es más competente que la Corte, como guarda de la Constitución, para proteger a la carta de derechos de las vulneraciones que pueda ocasionar la inercia del legislador frente a deberes constitucionalmente expuestos.

La misma Constitución ha dotado a la Corte Constitucional de herramientas jurídicas suficientes para garantizar su protección, no solo frente a acciones vulneradoras de la Carta, sino también ante omisiones lesivas de la Constitución. Herramientas a las que el máxi-

mo tribunal -aun en situaciones que no implican una transgresión directa de la Constitución, pero que con el tiempo podrían llegar a infringir la supremacía constitucional y la seguridad jurídica del Estado- ha acudido para proteger pilares, principios y derechos constitucionales individuales y colectivos.

La Corte Constitucional en dichos casos, ha prescindido del método de interpretación literal o gramatical y ha entendido a la Constitución como un todo, interpretándola de manera sistemática, al entender que la interpretación lingüística del texto constitucional, constituye una limitante de la esencia misma de la Constitución, en la medida en que esta es en sí, un conjunto de principios, derecho y deberes que no deben ser interpretados de manera aislada, sino que deben ser vistos desde todo su conjunto.

Ahora bien, es claro que la Corte Constitucional ha adoptado la figura jurisprudencial del Estado de cosas inconstitucional para superar situaciones, vulneradoras de derechos fundamentales constitucionales, que se generen de manera reiterativa y que evidencien una deficiencia en políticas públicas. Situaciones que requieren para su solución la adopción de medidas complejas. En este sentido, si el ECI se adopta para solucionar un Estado de cosas contrario a la Constitución, aun cuando estas tengan origen en situaciones individuales que contravengan de manera indirecta la Carta de derechos, entonces, tal como se demostró, la Corte también puede superar una omisión legislativa -como

la del artículo 53 de la Constitución- a través de la mencionada figura; porque esta omisión violenta de manera directa a la norma de normas y constituye, en sí misma, una situación manifiestamente contraria a la Constitución.

Conclusiones

En Colombia, la interpretación literal que la Corte Constitucional le ha dado al artículo 241 de la Constitución, imposibilita la aplicación de mecanismos jurídicos procesales como la acción de inconstitucionalidad, para resolver asuntos relacionados con omisiones legislativas absolutas. Sobre estos supuestos, la Corte Constitucional ha eludido su papel de garante de la Constitución, justificando su inacción, no obstante que la vulneración de la Carta de Derechos deviene sustancialmente de una omisión legislativa absoluta.

Al finalizar la investigación se concluyó que la interpretación del artículo 241 de la Constitución no debe ser exegética, sino que por la importancia y trascendencia de su contenido, su interpretación debe ser sistemática. Por tanto, no solo se debe analizar desde su compendio normativo en estricto sentido, sino que para su análisis e interpretación es menester valorar el compendio general de derechos, principios y fines que identifican la esencia del texto constitucional.

Desde este enfoque de interpretación sistemática, la posición adoptada por la Corte Constitucional que justifica su

incompetencia tratándose de omisiones legislativas absolutas, no puede ni debe ser aceptada, pues resulta contraria a la naturaleza misma de la Carta de derechos.

Las sentencias estructurales en sede de Tutela se convierten en un mecanismo efectivo -si bien provisional-, frente a la solución a problemáticas como la generada con el desconocimiento del deber de expedir un Estatuto de Trabajo, por parte del Congreso de la República.

Al declararse un Estado de cosas inconstitucional, consecuencia de la omisión legislativa del artículo 53 de la Constitución, la Corte -en cumplimiento de su deber- puede tomar medidas complejas que conduzcan, de manera efectiva y eficaz, al cumplimiento de la orden contenida en el citado artículo y, coetáneamente, a la solución (culminación o terminación) de una omisión legislativa que se ha prolongado por más de 20 años, que vulnera esencialmente la fuerza vinculante de la Constitución, tiene especial incidencia en la calidad de vida de los trabajadores y pone en riesgo sus derechos fundamentales.

Referencias

- Acuerdo 1. (15 de noviembre de 2006). Consejo Superior Carrera Notarial. *Por el cual se convoca a concurso público y abierto para el nombramiento de los notarios en propiedad y el ingreso a la carrera notarial*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://>

www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2006/46454/a_csnotarial_0001_2006.html.

Barona, R. (enero-junio de 2010). Principios del derecho laboral en el sistema jurídico colombiano. *Revista Criterio Jurídico Garantista*, 2(2), 252-264. Obtenido de <http://www.fuac.edu.co/modules.php?name=Downloads&do=getit&lid=393>.

Bazán, V. (diciembre de 2007). Neoconstitucionalismo e inconstitucionalidad por omisión. *Revista Derecho del Estado*(20), 121-144. Obtenido de <file:///C:/Users/ASUS/Downloads/Dialnet-NeoconstitucionalismoEInconstitucionalidadPorOmission-3400569.pdf>.

Bidart Campos, G. (1997). Algunas reflexiones sobre las omisiones inconstitucionales. En V. Bazán, *La inconstitucionalidad por omisión*. Bogotá D.C.: Editorial Temis, S.A.

Bulnes Aldunate, L. (1998). La fuerza normativa de la Constitución. *Revista Chilena de Derecho*(Especial), 137-142. Obtenido de <file:///C:/Users/ASUS/Downloads/Dialnet-LaFuerzaNormativaDeLaConstitucion-2649976.pdf>.

Bulnes Aldunate, L. (julio de 2006). La inconstitucionalidad por omisión. (Universidad de Talca, Ed.) *Revista Estudios Constitucionales*, 4(1), 251-264. Obtenido de <http://www.ce->

coch.cl/docs/pdf/revista_ano4_1/revista_ano4_1_14.pdf.

Casal H., J. M. (2003). La protección de la Constitución frente a las omisiones legislativas. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (págs. 33-82). México D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr4.pdf>.

Cifuentes Muñoz, E. (2002). Jurisdicción Constitucional en Colombia. *Revista Ius et Praxis*, 8(1), 283-317. Obtenido de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100015.

Constitución Política. (20 de julio de 1991). *Congreso de la República de Colombia*. Recuperado el 12 de agosto de 2013, de Secretaria General del Senado: <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/constitucion-y-sus-reformas>.

Constitución República Bolivariana de Venezuela. (30 de diciembre de 1999). Obtenido de http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf.

Decreto 2591. (19 de noviembre de 1991). Presidencia de la República. *Diario Oficial No. 40.165 de 19 de noviembre de 1991*. Bogotá D.C., Colombia.

- Decreto 960. (20 de junio de 1970). Presidencia de la República. *Por el cual se expide el Estatuto del Notariado*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0960_1970.html.
- Fernández Rodríguez, J. J. (1998). *La Inconstitucionalidad por omisión*. Madrid: Civitas Ediciones, S.L.
- Fernández Rodríguez, J. J. (2011). *Diccionario de Derechos Humanos: Omisión Legislativa*. Universidad de Alcalá.
- Fernández Segado, F. (1996). *La inconstitucionalidad por omisión ¿cauce de la Tutela de los derechos de naturaleza socioeconómica?* Recuperado el 21 de noviembre de 2013, de <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc19/19-13.pdf>.
- Gallego Marín, C. A. (julio-diciembre de 2012). El concepto de seguridad Jurídica en el Estado social. *Revista Jurid. Manizales*, 9(2), 70-90. Obtenido de [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas9\(2\)_6.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas9(2)_6.pdf).
- Goyes Moreno, I., & Hidalgo Oviedo, M. (julio-diciembre de 2012). ¿Los principios del derecho laboral y la seguridad social dinamizan la jurisprudencia constitucional en Colombia? *Revista Entramado*, 8(2), 169-183. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/entra/v8n2/v8n2a12.pdf>.
- Ibagón, M. L. (2002). Control jurisdiccional de las omisiones legislativas en Colombia. En *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (págs. 311-323). México D.F., México. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/344/16.pdf>.
- Lasalle, F. (1999). *¿Qué es una constitución?* elaleph.com. Obtenido de http://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_Ferdinand-Que_Es_Una_Constitucion.pdf.
- Ley 588. (5 de julio de 2000). Congreso de la República. *Por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad notarial*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc_ant/ley_0588_2000.htm.
- Morón, J. C. (1999). La omisión legislativa inconstitucional y su tratamiento jurídico. *Revista Peruana de Derecho Constitucional*(1), 449-450.
- Muñoz Hernández, L. (julio-diciembre de 2012). Protección de los derechos fundamentales por la Corte Constitucional colombiana. Una mirada a las sentencias estructurales. *Revista Academia & Derecho*, 35-49.
- Nieto, A. (1983). Peculiaridades de la norma constitucional. *Revista de administración pública*(100-102), 371-415.
- Ospina Duque, E. (2011). Antecedentes

históricos del derecho colectivo del trabajo. Obtenido de <http://lacordinadora.files.wordpress.com/2011/09/1-antecedentes-histc3b3ricos-del-derecho-colectivo-del-trabajo.pdf>.

Parra, D. A. (2005). El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. Perspectivas del problema. *Revista de Derecho*(4), 59-97.

Rangél Hernández, L. (enero-junio de 2008). La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en la Constitución Mexicana: Un avance en el acceso de la Justicia Constitucional. *Cuestiones Constitucionales*(18), 201-226. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-91932008000100007&script=sci_arttext.

Sagües, N. P. (2002). Instrumentos de la justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión. *Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, (págs. 605-619). Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/344/26.pdf>.

Sentencia C-067. (10 de febrero de 1999). Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. *Martha Victoria Sáchica Méndez*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-067-99.htm>.

Sentencia C-185. (13 de marzo de 2002).

Sentencia de Constitucionalidad. Sala Plena. M.P. *Rodrigo Escobar Gil*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-185-02.htm>.

Sentencia C-314. (5 de mayo de 2009). Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. *Nilson Pinilla Pinilla*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-314-09.htm>.

Sentencia C-331. (05 de junio de 2013). Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. *Jorge Ignacio Pretelt Chaljub*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-331-13.htm>.

Sentencia C-421. (31 de mayo de 2006). Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. *Álvaro Tafur Galvis*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-421-06.htm>.

Sentencia C-577. (26 de julio de 2011). Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. *Gabriel Eduardo Mendoza Martelo*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-577-11.htm>.

Sentencia T-025. (22 de enero de 2004). Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. M.P. *Manuel*

- José Cepeda Espinosa*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>.
- Sentencia T-068. (5 de marzo de 1998). Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. *M.P. Alejandro Martínez Caballero*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-068-98.htm>.
- Sentencia T-153. (28 de abril de 1998). Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. *M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz*. Bogotá, Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>.
- Sentencia T-1695 . (7 de diciembre de 2000). Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. *M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/t-1695-00.htm>.
- Sentencia T-525. (23 de julio de 1999). Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión. *M.P. Carlos Gaviria Díaz*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-525-99.htm>.
- Sentencia T-590. (20 de octubre de 1998). Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. *M.P. Alejandro Martínez Caballero*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-590-98.htm>.
- Sentencia T-760. (31 de julio de 2008). Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. *M.P. Manuel José Cepeda Espinosa*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-760-08.htm>.
- Sentencia U-250. (26 de mayo de 1998). Corte Constitucional. Sala Plena. *M.P. Alejandro Martínez Caballero*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/su250-98.htm>.
- Sentencia U-559. (N/A de N/A de 1997). Corte Constitucional. Sala Plena. *M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su559-97.htm>.
- Uprimny, R., & Villegas, M. (2004). *Corte Constitucional y emancipación social en Colombia*. Recuperado el 2014 de 03 de 08, de http://scholar.google.es/scholar?start=10&q=corte+constitucional&hl=es&as_sdt=0,5.
- Vargas Hernández, C. I. (2003). La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano. *Revista Estudios Constitucionales*, 1(1), 203-228. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/820/82010111.pdf>

- Villaverde Menéndez, I. (1996). La inconstitucionalidad por omisión de los silencios legislativos. *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*(8), 117-154.
- Villaverde Menéndez, I. (1997). *La inconstitucionalidad por omisión*. S.A. McGraw-Hillo & Interamericana de España.
- Villaverde Menéndez, I. (1997). *La Inconstitucionalidad por omisión*. España: Mcgraw Hill Interamericana de España.
- Villaverde, I. (1996). La inconstitucionalidad por omisión de los silencios legislativos. *Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario*, 8, 117 - 154.
- Villota Benavidez, M. S. (julio-diciembre de 2012). El control de constitucionalidad a las omisiones legislativas en el contexto del Estado social de Derecho. *Revista facultad de derecho y ciencias políticas*, 42(117), 455-479. Obtenido de <http://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/1643/1591>.
- Yañez Meza, D. A. (julio-diciembre de 2012). Las fuentes del Derecho en la Constitución Política de 1991: una teoría que plantea la existencia de dos jueces distintos. *Revista Academia & Derecho*, 3(3), 7-34.