

INSTRUMENTOS DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL FRENTE A LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

Claudette Domínguez Guerrero

1. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Hoy en día la justicia constitucional debe ser entendida como *el conjunto de técnicas tendientes a garantizar e interpretar la Constitución mediante mecanismos jurisdiccionales, sean éstos los que sean.*

En muchos ordenamientos jurídicos, la introducción de mecanismos de justicia constitucional responde a la idea de *crear un "garante de la Constitución"*, en expresión del propio Kelsen¹, ante situaciones de crisis o de debilidad constitucional. Ciertamente, ese papel de garante o defensora de la Constitución que representa la justicia constitucional resulta muy destacado y útil en los procesos de transición política desde regímenes autoritarios hacia auténticos sistemas democráticos. Ello explica en buena medida ese gran protagonismo que los tribunales, cortes o salas constitucionales han tenido en el proceso de renovación del constitucionalismo latinoamericano vivido en las últimas décadas. Esas instituciones de justicia constitucional nacieron con la firme voluntad de contribuir a la tarea de defender las constituciones nacionales y asentar los valores que en ellas se consagran.

En la actualidad el papel de la justicia constitucional es la de ser *el elemento de transformación del ordenamiento jurídico.*

Por lo que respecta a su organización, en América Latina, pueden identificarse tres sistemas organizativos siendo los siguientes:

En América Latina pueden identificarse tres sistemas organizativos: tribunal constitucional *ad hoc*, órgano especializado dentro del poder judicial y atribución de la justicia constitucional a órganos judiciales no especializados.

- *Sistema de tribunal constitucional ad hoc.* En varios países existe un tribunal constitucional que ostenta, en monopolio o no, la justicia constitucional, pero que se sitúa fuera del poder judicial, como órgano no sólo especializado sino también especial. Es el caso de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala o Perú
- *Sistema de órgano especializado dentro del poder judicial.* En otros países, se mantiene también el principio de que el órgano encargado de la justicia constitucional sea un órgano especializado, pero éste se inserta en el seno del propio poder judicial. Es el caso de El Salvador, Costa Rica, Paraguay o Venezuela y Honduras.
- *Sistema de atribución de la justicia constitucional a órganos judiciales no especializados.* Un tercer

¹ H. Kelsen, "La garantie juridictionnelle de la Constitution", 1929, pp. 197 y ss.

grupo es el de los países en los que la justicia constitucional se “confunde” funcional e institucionalmente con la justicia ordinaria; tal es el caso de Argentina, Brasil, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

Cabe destacar que en este último grupo de países existe la tendencia a que los órganos supremos del poder judicial se especialicen como órganos de justicia constitucional; como en el caso de México, que aún sin existir órganos especializados, se atribuye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un auténtico Tribunal Constitucional en sus reformas de 1994-1995.²

Resulta importante citar a su vez, la función que desarrolla la justicia constitucional, especialmente en América Latina la cual trata de la defensa de los derechos fundamentales, defensa que se lleva a cabo a través de distintos mecanismos procesales que, genéricamente, pueden definirse como el “amparo”, concepto en que deben incluirse todas las acciones de protección específica de derechos fundamentales.

2. CONSIDERACIONES DOCTRINALES DE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

La omisión es una manifestación de la voluntad de que se exterioriza en una conducta pasiva, en un “no hacer”,³ o “no actuar como se esperaba”. Sólo se omite algo en un contexto en que es relevante una actuación determinada.⁴

Así la expresión “omisión del legislador” denota que el facultado para dar o crear la ley no ha ejercido tal facultad, no ha creado alguna ley (o lo ha hecho insuficientemente), cuando era probable que lo hiciera.

En el caso que nos ocupa, esta manifestación de voluntad proviene en algunas ocasiones de un órgano legislativo, en su concepción material, dado que esta inactividad puede provenir, bien de poder Legislativo, que lo es formal y materialmente, o bien del Ejecutivo en ejercicio de la facultad reglamentaria, de manera que se trata en este caso, de un acto materialmente legislativo pero formalmente ejecutivo.

En cuanto al segundo elemento, la *inconstitucionalidad*, se define como “antinomía entre un acto y la

Constitución”,⁵ más propiamente hablando diremos que, “partiendo del principio inexcusable, en los Estados de derecho, de la supremacía de la Constitución, se han de reputar como inconstitucionales todos los actos, leyes, decretos o resoluciones que se aparten de sus normas o las contradigan”.⁶

Por lo cual la conducta pasiva del legislador, es decir “no hacer”, también es contraria al texto constitucional, cuando existe un mandato para legislar, para expedir cierta reglamentación, o bien que en términos específicos la norma constitucional delegue la reglamentación de alguna materia o hipótesis a la ley ordinaria, de modo que en ambos casos al no hacerlo así el legislador transgrede el texto constitucional, al no cumplir con su cometido, y con ello impide que se le dé exacto cumplimiento a la normatividad constitucional.

De lo cual se colige que la “...omisión legislativa inconstitucional o inconstitucionalidad por omisión, se produce cuando el legislador no observa, en un tiempo razonable o el que haya fijado constitucionalmente, un mandato concreto de legislar, impuesto, expresa o implícitamente por la Constitución, o cuando en cumplimiento, de la función legislativa, se dicta una regulación no acorde con la Constitución por haber omitido precisiones que la norma suprema exigía...”⁷

Concluyo entonces lo relativo al concepto de la institución de mérito diciendo que “la inconstitucionalidad por omisión es la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación”.⁸

La institución de la inconstitucionalidad por omisión se justifica y se hace obligatoria, “... para la consolidación de un genuino Estado constitucional de derecho, donde las normas constitucionales no puedan

5 Capitant, Henri, *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, Depalma, 1996, p. 315.

6 Osorio, Manuel, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Buenos Aires, Heliasta, 1992.

7 Revista Semestral del Centro de Estudios Constitucionales. Pág. 224.

8 Fernández Rodríguez, José Julio, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”, en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes*.

ser manipuladas y ultrajadas por negligencia u omisión justificada del gobernante...".⁹

Ahora bien, debe destacarse que la inconstitucionalidad por omisión legislativa tiene su origen en el hecho que no todas las normas constitucionales pueden aplicarse directamente, sino que muchas de ellas tienen eficacia diferida, al requerir posterior detalle para su debida aplicación; por lo cual es menester citas algunos tipos de normas:

1. *Normas constitucionales de eficacia directa:* cuando la estructura de la norma constitucional es suficientemente completa para poder servir de regla en casos concretos, debe ser utilizada directamente por todos los sujetos del ordenamiento jurídico, trátese de los jueces, de la administración pública o de particulares.
2. *Normas constitucionales de eficacia indirecta:* cuando la estructura de la norma constitucional no es suficientemente completa, de manera que pueda servir como regla de casos concretos, su operatividad requiere una posterior intervención normativa por parte de las fuentes subordinadas, en esta categoría se encuentran las normas constitucionales de eficacia diferida; las cuales se refieren a normas de organización que necesitan una disciplina normativa posterior a la establecida en la Constitución; las normas constitucionales de principio, son aquellas disposiciones constitucionales que contienen la formulación de principios jurídicos, aplicables a casos concretos y normas constitucionales programáticas, que se refieren esencialmente a aspectos político-sociales.¹⁰

⁹ Sagües, María S. Garantías de control de la inconstitucionalidad por omisión. En Eduardo Ferrer-Macgregor (coord.) p. 267.

¹⁰ Zagrebelsky, Gustavo "La Constitución y sus normas", Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos, México, Porrúa, 2005; véase también Silva, José Alfonso da, Aplicabilidad de las normas constitucionales, trad. De Nuria González, Martín, México, UNAM, 2003.

3. VARIABLES DE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

La inconstitucionalidad por omisión se produce cuando un órgano del Estado¹¹ no ejecuta un deber constitucional. Ese "encargo constitucional" puede ser *expreso o tácito*.

La función que desarrolla la justicia constitucional, especialmente en América Latina, trata de la defensa de los derechos fundamentales, defensa que se lleva a cabo a través de distintos mecanismos procesales.

Hay dos variantes básicas de inconstitucionalidad por omisión:

- a) *Inconstitucionalidad por mora*, que a su vez puede resultar tanto de la *inercia en adoptar una decisión concreta* (v. gr., dilatar la orden de puesta en libertad de alguien cuya detención ha terminado legalmente), o de *tardanza en la producción de normas generales*. El caso más frecuente de esta última es el ocio legislativo en sancionar las leyes reglamentarias de la Constitución, o de "desarrollo constitucional", en cuanto la organización de los poderes públicos, o para ejecutar las cláusulas "programáticas" de la Constitución (vale decir, "no autoejecutivas"), que a menudo requieren normas regulatorias o instrumentadoras para tornarse efectivas. Otro espécimen de inconstitucionalidad por mora es la *inconstitucionalidad por mora en*

¹¹ En rigor de verdad, también puede incurrir en inconstitucionalidad por omisión un particular, si la Constitución le asigna un deber. Así, cuando la Constitución impone como obligación constitucional a los ciudadanos "amarse en defensa de la patria y de esta Constitución", al estilo del artículo 21 de la Argentina, no presentarse a cumplir con el servicio militar (siendo éste legalmente obligatorio), importaría un acto de inconstitucionalidad por omisión. Lo que sí ocurre es que careciendo habitualmente los particulares de facultades legisferantes, no podrían incurrir en inconstitucionalidad omisiva en la producción de normas generales.

la ejecución. En este supuesto hay decisión tomada, pero ella no se cumple. Sería el caso, v. gr., de una jubilación o retiro ya otorgado, pero que no se paga.

- b) *Inconstitucionalidad por negación.* También llamada inconstitucionalidad por omisión “relativa”,¹² ocurre si el órgano estatal del caso efectiviza el mandato constitucional, por ejemplo sancionando la ley que debe dictar, pero lo hace incorrectamente, retaceando algún derecho que la constitución otorga. Tal sería la norma, v. gr., que confiriese el derecho de circular libremente en el territorio nacional a los habitantes (pero no incluyendo a todos ellos), o que negase arbitrariamente a los miembros de determinados cultos la permanencia en el país, cuando por el principio de libertad de confesión tal derecho corresponde ser reconocido a todos.¹³ En estos supuestos, se está “omitiendo” a alguien un derecho que le pertenece.

4. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

La inconstitucionalidad por omisión genera habitualmente muchos problemas en materia de derechos humanos.

Ello ocurre con frecuencia con los derechos humanos de fuente internacional. Así, el artículo 2º. del Pacto de San José de Costa Rica explicita que si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados por la Convención no estuviera garantizado ya por disposiciones legislativas o de otro carácter por los Estados, éstos “se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

12 La doctrina de las inconstitucionalidades por omisión “relativas” parece remontarse a Wessel. Cfr. Fernández Segado, Francisco, “La inconstitucionalidad por omisión: ¿cauce de tutela de los derechos de naturaleza económica?”, en varios autores, *Inconstitucionalidad por omisión*, Bogotá, Temis, 1997, pp. 18 y 19.

13 Este último ejemplo no es teórico. En Argentina, durante el llamado “proceso” militar de 1976-1983, la Dirección Nacional de Migraciones negó permisos de residencia a los pertenecientes a la confesión “Testigos de Jehová”, circunstancia que dio lugar a amparos. Cfr. Sagües, Néstor Pedro, “Libertad de conciencia, permanencia en el país y policía migratoria”, *Jurisprudencia argentina*, 1980-IV-113.

No siempre se cumplen, sin embargo, tales deberes estatales, por ejemplo, no todos los países aseguran en todos los delitos el principio de la instancia penal plural (artículo 8º., numeral 2-h de la Convención), ni tampoco muchos han sancionado la ley sobre derecho de réplica a que alude el artículo 14 del Pacto.

Del mismo modo, no todos los Estados han adecuado su legislación interna a las normas emergentes del

Los Estados se comprometen
a adoptar, con arreglo
a sus procedimientos
constitucionales y a las
disposiciones de esta
Convención, las medidas
legislativas o de otro carácter
que fueren necesarias para
hacer efectivos los derechos y
libertades mencionados
por la Convención.

mismo Pacto. Claro está que en ese supuesto el remedio jurídico es teóricamente más fácil: consistiría en la inaplicación de esas reglas locales opuestas a la Convención. Pero cabe reconocer que varios Estados no aceptan tranquilamente que las normas del Pacto están por encima de las domésticas.

Generalmente, la tardanza en el dictado por parte de un Estado de las normas locales destinadas a instrumentar derechos de fuente supranacional ha sido vista no como una omisión “inconstitucional”, sino a lo más “legal”, ya que lo que se incumplía (con la mora) era un tratado, otrora equiparado a una ley común. Sin embargo, tal panorama ha cambiado bastante por estos motivos: algunas Constituciones dan rango constitucional a ciertos tratados sobre derechos humanos (v. gr., Argentina de 1994, artículo 75, inciso 22; Venezuela de 1999, artículo 23), motivo por el cual, en este caso, la omisión en motorizar al tratado o convención es simultáneamente violación a una regla de rango constitucional. En otros países, si la Constitución acepta la existencia y el vigor del derecho internacional, este último, a través de reglas de *jus cogens* (y también, de la Convención de Viena

del derecho de los tratados) impone en virtud de los principios internacionalistas de la buena fe y del *pacta sunt servanda*, la obligación del Estado de ejecutar legalmente al instrumento internacional, de tal modo que la omisión de hacer esto último (debido a la mora en emitir la regla local que implemente al tratado) importaría, indirectamente, también violación (por mora) de la Constitución.

En materia de derechos personales como fuente exclusiva en el derecho interno, no es raro que decenas de cláusulas “programáticas” de la Constitución nacional, enunciativas de derechos, queden congeladas ante la inacción de legislador en sancionar las normas reglamentarias del caso. El terreno más común es el de los derechos económico-sociales.¹⁴

También es cierto que en muchas hipótesis el constituyente ha pecado de utopismo,¹⁵ prometiendo a los habitantes más beneficios que aquellos que racionalmente podría declarar, en función de las posibilidades materiales o culturales del medio. En tal sentido, bien podría decirse que a mayor saturación constitucional de derechos que podríamos llamar “impracticables” o “imposibles” de realización, mayor riesgo hay de inconstitucionalidad por omisión, y aunque, en ciertas situaciones, la omisión legisferante puede hallarse en parte legitimada. Otra causal de inconstitucional omisiva justificada acaece cuando el constituyente injerta en la ley suprema institutos del derecho extranjero de poca viabilidad en su país, por mero diletantismo o plagio. Pero en otros supuestos la mora en la producción de reglas generales no tiene disculpas, o simplemente es producto de intereses

subalternos de los partidos, renuentes a dictar normas que pudieran perjudicar sus posiciones particulares.¹⁶

En síntesis, la inconstitucionalidad por omisión es un problema grave para la vigencia de los derechos humanos. Tradicionalmente, el asunto fue jurídicamente desarrollado en cuanto la inconstitucionalidad por mora en la ejecución o por negación, dando lugar, *v. gr.*, a diversos tipos de amparos y mandatos de ejecución, o en la declaración de inconstitucionalidad de la norma discriminatoria en el reconocimiento de un derecho, o avara en su otorgamiento pleno. En cambio, la inconstitucionalidad por mora en la producción de normas generales fue un tópico poco desenvuelto, una suerte de “*asignatura pendiente*” para el derecho constitucional y el derecho procesal constitucional.

5. REMEDIOS CONSTITUCIONALES A LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

En términos generales, tuvo que esperarse al último cuarto del siglo XX para hallar normas constitucionales que atacasen la inconstitucionalidad por omisión, ante la falta de normas generales. Ellas lo han hecho de distinto modo.

- a) *La denuncia ante un órgano superior.* En tal supuesto, el sujeto-control de la supremacía constitucional detecta la mora legislativa en que incurre un organismo del Estado, e informa a un cuerpo estatal superior para que adopte alguna medida. Es decir, implica que vista la omisión legislativa, se haga del conocimiento de la autoridad jerárquicamente superior.

Tal fue el criterio del artículo 377 de la Constitución de 1974 de la ex Yugoslavia. En tal caso, el Tribunal de Garantías Constitucionales comunicaba a la Asamblea de la República la renuencia de un órgano que no hubiere dictado las normas de ejecución previstas por la Constitución federal, o por las leyes y otras disposiciones

14 Véase también Fernández Segado, Francisco, *Op. Cit.*, nota 2. Por supuesto, puede ocurrir, en materia de derechos humanos, que la mora estatal violente tanto reglas constitucionales internas como preceptos internacionales. Véase por ejemplo Sagües, María Sofía, “La acción de amparo como instrumento de control de la inconstitucionalidad por omisión en la tutela del derecho a la preservación de la salud”, *Jurisprudencia Argentina*, núm. Especial de *Derecho Procesal Constitucional*, 19 de septiembre de 2001, p. 55.

15 Sobre las variables del utopismo (consciente e inconsciente) y otras razones que explican las inoperatividad de ciertas cláusulas programáticas, nos remitimos a nuestro trabajo “Las cláusulas programáticas de la constitución nacional y su eficacia jurídica”. *El Derecho*, Buenos Aires, 108-948.

16 Tal ha sido en Argentina el caso de la falta de sanción de la ley regulatoria del trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia que pronuncia el Poder Ejecutivo, prevista especialmente por el artículo 99, inciso 4, de la Constitución, y todavía no sancionada. Dicha norma, que recortaría las facultades presidenciales en la materia, obviamente no conviene al partido que se encuentre en el Poder Ejecutivo.

- y actos generales federales. El texto no determinaba, sin embargo, qué pasaba si el cuerpo moroso era la propia Asamblea de la República.
- b) *La recomendación.* En tal variable, el órgano superior o de control se circunscribe a recordar o recomendar a la autoridad omisa que cumpla con su labor, es decir que sancione las normas faltantes, que según la Constitución tiene que pronunciar. Eso debía hacer el Consejo de la Revolución, a tenor del artículo 283 de la Constitución portuguesa de 1976.
- c) *El llamado de atención.* El nuevo artículo 283 de la Constitución de Portugal puntualiza que el Tribunal Constitucional, a requerimiento del Presidente de la República o del proveedor de justicia (en algunos casos, de los presidentes de las asambleas regionales), cuando constate el incumplimiento de la Constitución por omisión de medidas legislativas, lo hará saber al órgano moroso.
- d) *La intimación.* La cual implica el otorgamiento de un plazo para que se colme el vacío legal. Tal ruta está contemplada por el artículo 103, inciso 2, de la Constitución de Brasil, que planifica una acción ante el Supremo Tribunal Federal.
- e) *La cobertura.* Donde ante el incumplimiento de la autoridad el juzgador dictará las bases temporales mientras se expide la ley en cuestión. Señalándose el caso de Veracruz, la provincia de Río Negro en Argentina y además lo previsto en el artículo 5º., inciso LXXXI, de la Constitución de Brasil, que diseña un mandato de ejecución en favor del perjudicado "siempre que la falta de norma reglamentaria torne inviable el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía".¹⁷
- f) *La cobertura y el resarcimiento.* Es la solución más audaz, instrumentada por el artículo 207, inciso 2 "d", de la Constitución provincial de Río Negro (Argentina). La norma bajo examen establece que El Superior Tribunal (Corte Suprema) de Justicia de la Provincia, tiene competencia, es decir, se prevé ante el incumplimiento que se integrará el orden jurídico y si esto no fuera posible se estipulará un resarcimiento en favor del promovente. Esta regla importa el avance más profundo en el control judicial de la mora legisferante en el dictado de normas generales, recogiendo la doctrina más terminante en la materia. Detectado el incumplimiento del legislador (para lo cual habrá, claro está, que dejar pasar un plazo razonable para que haya cometido su tarea), contempla la determinación o intimación judicial de un término para que cumpla con su deber omitido. Si continúa el silencio, el Poder Judicial está habilitado para cubrir el vacío lagunoso - vale decir, a *integrar* el orden jurídico ausente, lo que implica un claro acto de creatividad judicial- siempre que ello fuese razonablemente factible. De no ser posible la cobertura judicial de la mora legislativa, el Tribunal tendrá que establecer una indemnización en favor del perjudicado, por los daños concretos que dicha mora le ha causado.¹⁸

Es de observar que la cláusula constitucional citada contempla soluciones judiciales casuísticas, para cada caso concreto (ello responde al esquema normal vigente en aquella Provincia, de control de constitucionalidad con efectos para el caso específico, y no *erga omnes*). La Constitución deposita en el máximo órgano judicial de la Provincia la resolución de los conflictos de inconstitucionalidad por omisión en la producción de normas generales.

17 Sobre las relaciones entre la acción de inconstitucionalidad y el mandamiento de ejecución brasileños, véase, por ejemplo, Bazán, Víctor, "Hacia la plena exigibilidad de los preceptos constitucionales, el control de las omisiones constitucionales. Especial referencia a los casos de Brasil y Argentina", en varios autores, *Inconstitucionalidad por omisión*, Bogotá, Temis, 1997, p. 70.

18 Véase Sagües, Néstor Pedro, "La acción de inconstitucionalidad por omisión en la Constitución de la Provincia de Río Negro", envarios autores, *Inconstitucionalidad por omisión*, Bogotá, Temis, 1997, pp. 109 y ss. Para el mecanismo de "integración" judicial de vacíos lagunosos, *cfr.* Goldschmidt, Werner, *Introducción filosófica al derecho*, 4ª. ed., Buenos Aires, Depalma, 1973, pp. 286 y ss.

- g) *Compulsión constitucional*. Ocasionalmente la Constitución puede afirmar que todas sus cláusulas son operativas, o al menos operativizables por los ejecutores de la Constitución. En tal sentido, *v. gr.*, el artículo 18 de la Constitución del Ecuador (actualizada a 1998), dispuso que “Los derechos y garantías determinados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad”. En un orden similar de ideas, el actual artículo 30 de la Constitución del Paraguay dispone que “La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía”. Normas de este tipo obligan a los jueces a imaginar las vías de efectivización de una norma constitucional total o parcialmente programática, haciéndola en el caso ejecutivo, de no haber el precepto legal reglamentario

análoga a cuando dicta una ley opuesta a la misma. Constatada la inconstitucionalidad por omisión, el Poder Judicial debe hacer prevalecer la Constitución, tornándola operativa en todo lo que pueda, y de ser necesario, intimando al órgano moroso a que cumpla con su deber constitucional. Correspondiéndole al juez dentro de lo razonable y posible el vacío

A falta de reglas
constitucionales precisas,
cabe interrogarse si los
jueces pueden elaborar
algún mecanismo
pretoriano para combatir la
inconstitucionalidad
por omisión.

6. REMEDIOS JUDICIALES

A falta de reglas constitucionales precisas, cabe interrogarse si los jueces pueden elaborar algún mecanismo pretoriano para combatir la inconstitucionalidad por omisión.

La doctrina tradicional respondía negativamente, al interpretar que el silencio del legislador importaba una suerte de derecho suyo, de tipo discrecional, a no instrumentar la cláusula constitucional programática. La eventual acción de un tribunal a cubrir ese vacío lagunoso podía ser entendida como una invasión judicial al ámbito propio del Poder Legislativo.

Sin embargo, ese panorama ha cambiado en varios países. La argumentación admisorio de la gestión judicial para atender la inconstitucionalidad por mora legislativa en la producción de normas generales parte del supuesto de que la Constitución es norma jurídica obligatoria, a la que están sometidos el legislador y el juez. Si el primero no dicta la ley reglamentaria de una cláusula constitucional programática (siempre que ese encargo no esté supeditado por la propia Constitución a la libre decisión discrecional del legislador, vale decir, siempre que se trate de una norma constitucional programática de cumplimiento obligatorio, y no meramente optativo para el legislador), está violando a la Constitución, de manera

lagunoso, para resolver el caso.¹⁹ Por lo cual éste mediante su labor de interpretación, sin violentar el principio de división de poderes, hace eficaz el precepto constitucional en examen.

Resulta de interés destacar que en ese quehacer, la judicatura ha hecho uso de diversas herramientas para superar a la inconstitucionalidad por omisión.

- a) *Motorización directa de la Constitución*. En este caso, el juez no declara explícitamente que el legislador ha infringido con su silencio a la Constitución, pero entra directamente a cubrir la laguna legislativa, extrayendo de la propia ley suprema los remedios del caso. Por ejemplo se pueden citar en la legislación argentina los casos “Siri”²⁰ y “Kot SRL”.²¹
- b) *Cobertura de la laguna por el derecho internacional y por la judicatura como órgano legislativo delegado*. Este remedio ha tenido una singular

19 Bidart, Campos, Germán J., “La justicia constitucional y la inconstitucionalidad por Omisión” *El Derecho*, Buenos Aires, pp. 78-785; Spota, Alberto A., *Aportes para la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Operatividad de las cláusulas programáticas incumplidas*, La Plata, 1983, p. 179; Sagües, Néstor Pedro, “Inconstitucionalidad por omisión de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Su control judicial”, *El Derecho*, Buenos Aires, pp. 124-950.

20 Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *Fallos* 239:459.

21 Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *Fallos* 241:291.

aplicación por la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, en el caso “*Productos Avón S.A.*”, de 1999.

- c) *Sustracción de la ley reglamentaria.* Según esta variante, no obstante exigirse la presencia de una ley para efectivizar una norma constitucional o emergente de un tratado, el Poder Judicial entiende que ella no es imprescindible y hace operar directamente a la regla pragmática.

El asunto se ha suscitado en Argentina con motivo del derecho de réplica (llamado también rectificación o respuesta). En el orden nacional no existía cláusula constitucional que lo haya establecido, pero de todos modos sí emanaba del Pacto de San José de Costa Rica, incorporado al derecho local primero por ley y después, según la reforma de 1994, por cláusula constitucional (artículo 75, inciso 22), incluso con rango de norma constitucional.

Esta forma de suplir la inacción legislativa (ante la tardanza del Congreso en sancionar la ley a la que explícitamente se refiere el Pacto) importa arbitrar la “*solución judicial*” de la mora legisferante, repuntando no indispensable a la ley que falta, y reemplazándola por sentencias judiciales.²²

- d) *Detección judicial expresa de la inconstitucionalidad por omisión, y cobertura – también judicial – de ella.* Es menester citar la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, del 29 de enero de 1969, en donde dicho tribunal afirmó que el Poder Legislativo viola la Constitución tanto si promulga leyes que no estén de acuerdo con ella como “*si no cumple con el mandato de la misma...*”, es decir “*un mandato al legislador*”, vale decir, un *encargo constitucional* “cuyo cumplimiento no es cuestión de si es de su agrado o no”.

Configurada una situación de tal clase, el Tribunal Constitucional aseveró que se hacía necesaria por parte de la judicatura la realización de la voluntad constitucional “en

lo que es posible llevarla a cabo prescindiendo del legislador”, y siempre que la norma constitucional “involucre un contenido legal suficientemente positivo y claro para que actúe como cláusula general directa sin que peligre la seguridad legal”.²³

En definitiva, según este fallo, los tres requisitos básicos para tornar judicialmente

Una de las dificultades al momento de abordar el tema de la inconstitucionalidad por omisión, es el relativo a que no existe unanimidad en la doctrina por cuanto a su definición y alcances, e igualmente a nivel legislativo su tratamiento ha sido del todo falto de unidad.

operativo el control de inconstitucionalidad por omisión estriba en lo siguiente: directriz constitucional clara, vencimiento de un plazo razonable para que el legislador haya actuado, y posibilidad para la judicatura de realizar el mensaje constitucional *omissionem*, vale decir, sin necesidad de la actuación de dicho legislador.

7. BREVE REFERENCIA A SU TRATAMIENTO EN OTROS PAÍSES²⁴

Considero que una de las dificultades al momento de abordar el tema de la inconstitucionalidad por omisión, es el relativo a que no existe unanimidad en la doctrina por cuanto a su definición y alcances, e igualmente a nivel legislativo su tratamiento ha sido del todo falto de unidad, dado que cada país le imprime características distintas y efectos diversos. Esto en adición a que no todos los países han incluido esta figura en su normatividad vigente, pero aun así, algunos han adoptado soluciones

22 Véase por ejemplo Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *Fallos*, 310:508; 311-2553 y *Jurisprudencia argentina*, Buenos Aires, 1989-11-383.

23 Cfr. Pina, Rolando E., *Cláusulas constitucionales programáticas*, Buenos Aires, 1973, Astrea, pp. 72 a 108. Véase también Fernández Rodríguez, José Julio, *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid, Civitas, 1998, pp. 312-315.

24 Bazán, Víctor, *Op. cit.*, nota 11.

de tipo jurisdiccional o jurisprudencial para los casos que se les han planteado, de lo cual se hacen algunas referencias extranjeras, dentro de ellos la legislación mexicana.

Tal es el caso de Portugal, Brasil y Venezuela, por ejemplo, prevén la inconstitucionalidad por omisión legislativa en forma concreta. Sin embargo, en los casos de Ecuador y Paraguay, se infiere del contenido de varios preceptos constitucionales que prohíben su violación bajo el argumento de que no hay norma reglamentaria.

En cuanto al Estado mexicano, destacan los estados de Veracruz, Chiapas, Coahuila Quintana Roo y Tlaxcala, en Brasil, los estados de Río Grande do Sul, San Pablo Río de Janeiro; en Argentina las provincias de Tucumán y Río Negro, que además estimo que contemplan una de las soluciones más avanzadas en la materia.

Asimismo, tomando en cuenta que no se encuentra prevista dicha figura en la legislación mexicana, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto casos en los que ha considerado la omisión legislativa parcial y las ha solucionado ordenando al legislador que proceda a la sanción de las normas respectivas.

Lo anterior, denota que en países con Constituciones escritas y rígidas, donde a partir de los principios de la supremacía constitucional y de la fuerza normativa de la Constitución, se considera que el legislador ordinario ha recibido del poder constituyente determinados “encargos”, contenidos en el texto constitucional, por lo que en ocasiones el órgano facultado o autorizado para crear leyes debe crearlas.

7.1 La inconstitucionalidad por omisión en la legislación costarricense

En el caso de Costa Rica, a través de la reforma constitucional 7128 del 18 de agosto de 1989, se creó la jurisdicción constitucional, incluyendo en el artículo 10: “...corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, con mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al derecho público...”²⁵

25 E. Jinesta L. *Sistema de control constitucional en Costa Rica*. En Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.) “Crónica de tribunales constitucionales en Iberoamérica”. Pág. 1.

En tal virtud, en Costa Rica no puede hablarse que únicamente la acción de inconstitucionalidad por omisión sea el mecanismo idóneo para realizar el control de las omisiones inconstitucionales, pues las particularidades del sistema costarricense permiten en el ámbito normativo la implementación del control de constitucionalidad mediante la vía de consulta legislativa de constitucionalidad en cuyo caso la Sala formula una opinión consultiva previa en cuanto a la conformidad con el derecho de la Constitución de los proyectos legislativos y la consulta judicial de constitucionalidad aplicable cuando el juez tuviere dudas fundadas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deba aplicar, o de un acto, conducta u omisión que deba juzgar en un caso sometido a su conocimiento; asimismo, está previsto el recurso de amparo, tratándose de las omisiones reglamentarias.

7.2 La Inconstitucionalidad por omisión en el Constitucionalismo Mexicano

La inconstitucionalidad por omisión no es del todo extraña al sistema constitucional mexicano, ya que hace poco tiempo “...cuando la problemática de la inconstitucionalidad por omisión fue abordada tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en su calidad de órgano de control como por diversas entidades federativas, entre la que se encuentran Veracruz, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, donde de forma por demás innovadora se instrumentó un específico y autónomo proceso constitucional para el conocimiento de las omisiones legislativas...”²⁶

Es en el Estado de Veracruz donde, a partir de la reforma integral a su Constitución, llevada a cabo en 2000, se consigna expresamente el proceso de control de la constitucionalidad derivado de la inactividad legislativa. Según el texto constitucional, así como el de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, artículo 38 preceptúa que corresponde a la Sala Constitucional sustanciar o tramitar el juicio de inconstitucionalidad por omisión, y el órgano que falla o sentencia es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

En Veracruz se ha establecido además una acción abstracta de inconstitucionalidad por omisión, similar a la que existe en Brasil, aunque en el ordenamiento veracruzano la institución es más restringida, pues se limita a la omisión legislativa, en tanto que en

26 C. Astudillo. *La inconstitucionalidad por omisión*. Pág. 298.

el país sudamericano esta infracción puede ser cometida por “todo ente que esté capacitado para dictar normas jurídicas por lo que no se restringe sólo al Poder Legislativo”,²⁷ en tanto que la Constitución de Veracruz sí se restringe sólo a la inactividad legislativa (normativa) del órgano legislativo estatal.

Los elementos constitutivos de la infracción constitucional por omisión legislativa resultan ser: a) la no aprobación de una ley o decreto por parte del Congreso del Estado, y b) una afectación del debido cumplimiento de la Constitución local, debido a tal inactividad. Por ello es que, para la declaración de inconstitucionalidad correspondiente, debe demostrarse el incumplimiento de algún precepto constitucional derivado de la falta de desarrollo normativo del mismo o bien de alguna otra circunstancia derivada de la inactividad del órgano legislativo. Por ende, tal afectación al debido cumplimiento reviste la forma de falta de eficacia plena de alguna norma constitucional.

La Suprema Corte de Justicia se ha ocupado del tema de la omisión legislativa, entendida como inactividad normativa del órgano legislativo, tanto en el caso de la falta de desarrollo legislativo de un derecho individual constitucionalmente consagrado como tratándose de omisiones legislativas que no causan un agravio personal directo.

7.3 La Inconstitucionalidad por omisión en la legislación guatemalteca

Inicio manifestando que el ordenamiento jurídico guatemalteco no contempla legislación que regule la procedencia de *inconstitucionalidad por omisión*, cuya estimativa conlleve la exhortación al Congreso de la República para que legisle en determinado sentido, no obstante se debe tomar en cuenta que la Constitución es la norma jerárquicamente superior del ordenamiento jurídico y se tiene como norma de rango constitucional a las contenidas en regulación internacional en materia de derechos humanos, por lo que se encuentran sobre la legislación ordinaria, exigiendo que ésta última no sea contraria a la normativa dada en la Constitución y a la contenida en instrumentos internacionales de derechos humanos.

²⁷ Cfr. Fernández Rodríguez, José Julio, Op. cit., nota 35. P. 281. Este autor considera que la Constitución brasileña amplía incorrectamente la institución de la inconstitucionalidad por omisión, lo cual atenta contra la concreción y la seguridad jurídica.

Si el legislador en su silencio generara situaciones contrarias a dichas regulaciones, este silencio sería una causa posible de declarar la inconstitucionalidad por omisión, cuando se constituya una violación a la Constitución; en consecuencia, ante un planteamiento de inconstitucionalidad la Corte guatemalteca ha indicado que debe proceder a estudiar, confrontar e interpretar las normas que se cuestionen con las disposiciones constitucionales.

Es viable entonces, el conocimiento y resolución por parte del máximo Tribunal Constitucional, de las inconstitucionalidades producidas por omisión legislativa cuando ésta redunde en violación al texto constitucional y supremacía de la Constitución, al regular de manera incompleta una norma o la ausencia de ésta.

En ese contexto, la Corte guatemalteca ha sostenido que no puede admitirse en el desarrollo legislativo interno de un Estado, una regulación insuficiente que limite garantías constitucionales, pues ello tornaría no sólo en incumplimiento de compromisos internacionales sino, de igual manera, podría generar responsabilidad internacional dimanante de aquel incumplimiento. Además ha considerado que las omisiones relativas (por regulación insuficiente), son las que pueden válidamente repararse si se acude a la vía de inconstitucionalidad general abstracta, denunciando que en un precepto se ha omitido el cumplimiento de un deber previsto constitucionalmente.

También debe acotarse, que en algunas oportunidades la citada Corte, ha negado en sus fallos que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos sean parámetro para ejercer el control de constitucionalidad, sin embargo, en otros fallos, éste mismo Tribunal Constitucional, como garante de la supremacía constitucional, se ha apoyado en tratados internacionales en materia de derechos humanos para los efectos de argumentar por una parte la contravención a los preceptos constitucionales y por otra el reconocimiento de su fuerza normativa.

Dentro de este mismo argumento, si bien en nuestro medio no son usuales los planteamientos de inconstitucionalidad por omisión relativa, la Corte de Constitucionalidad, con fecha 17 de julio de 2012 emitió sentencia, dictada dentro del

expediente número 1822-2011,²⁸ a través de la cual declaró *la inconstitucionalidad por omisión*, aplicando de una manera innovadora a mi juicio el bloque de constitucionalidad, los estándares internacionales como parámetros de control de constitucionalidad de las leyes y la inconstitucionalidad por omisión parcial, citando para el efecto, doctrina y jurisprudencia internacional, no obstante, no tenerse fijado plazo en la Constitución Política, exhortando al Congreso de la República como órgano del Estado dotado de iniciativa legislativa a asumir la responsabilidad institucional que corresponde para suplir omisiones legislativas, lo cual considero sumamente importante dentro de la normativa nacional.

Más recientemente dentro de la innovación a la cual ya se hizo alusión, la Corte de Constitucionalidad ha admitido que están sujetas al control de constitucionalidad las *omisiones relativas*. Es aceptado en la doctrina que la inconstitucionalidad por omisión debe reunir ciertos elementos, siendo estos: existencia de mandato de legislar, derecho subjetivo a la legislación, plazo de inactividad legislativa y violación constitucional²⁹.

Debe acotarse además, que la Constitución Política como norma fundamental del ordenamiento jurídico, confiere a la Corte, como máximo intérprete del texto supremo, la función esencial de defensa del orden constitucional y, congruente con ella, la de conocer en única instancia de las acciones de inconstitucionalidad abstracta. Constituye doctrina ley de ese tribunal que entre aquellas acciones, es viable el conocimiento de planteamientos en los que lo que se señala es un vicio de inconstitucionalidad por omisión legislativa al inobservar un mandato establecido constitucionalmente. Esa omisión debe ser de las denominadas "*relativas*", que concurren cuando en *la emisión de una norma*, el legislador no actúa a pesar de que existe vigente, en ese momento una expresa previsión constitucional dirigida a que se asuma una determinada posición legislativa, o cuando se legisla de manera deficiente o insuficiente una regulación. El anterior criterio muestra claramente según mi punto de vista, que la única vía idónea para denunciar la inconstitucionalidad de una norma por omisión legislativa (por regulación insuficiente) es la acción de inconstitucionalidad de carácter general regulada en el artículo 267 del Texto Supremo.

En el presente caso, debe además expresarse que en el ordenamiento jurídico guatemalteco *no está contemplada* la posibilidad de plantear *inconstitucionalidad ante la actitud omisiva total* por parte del órgano legislador, lo que en la jurisprudencia colombiana, si está permitido, denominándose *Inconstitucionalidad por omisión absoluta*.

La familia es un conjunto
de personas que van
descendiendo de un tronco
principal común, la cual
en sentido amplio incluye
ascendientes y descendientes
y en el sentido más estricto se
conforma por los padres y sus
hijos menores.

Para concluir debe anotarse además que recientemente, en el año dos mil doce se dictó una sentencia que quizá constituye el paso más significativo en cuanto a la viabilidad de una inconstitucional por omisión, en la variedad relativa,³⁰ ya que fue acogido el planteamiento.

Es pertinente entonces finalizar destacando que los distintos fallos dictados por la Corte, dejan abierta la posibilidad de que pueda ser promovida una *acción de inconstitucionalidad por omisión* asentando que todo señalamiento debe estar sustentado en una transgresión constitucional no sólo por inobservancia directa a fragmento alguno de la Constitución, sino también por incumplimiento de un deber que emana del texto fundamental.

La inclusión de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa incide en una mejora de justicia constitucional de nuestro país, constituye un avance en el acceso a la justicia constitucional y es un paso firme encaminado a su modernización.

³⁰ Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Sentencia de 24 de octubre de 2017, Expediente 2112-2016

²⁸ Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Sentencia de 17 de julio de 2012, Expediente 1822-2011.

²⁹ Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Sentencia de 10 de diciembre de 2013, Expediente 1135-2013.

8. CONCLUSIONES

A modo de reflexiones finales de todo lo expuesto en el presente trabajo señalo:

El tema de la inconstitucionalidad por omisión ha sido históricamente una suerte de *politicalquestion*, o cuestión no justiciable. El silencio o la mora legislativa fueron reputados asuntos reservados a la discreción y voluntad de quien debía dictar la norma general faltante, y sobre lo cual no debía expedirse la justicia.

En las últimas décadas, en cambio, ha crecido la doctrina que reputa a la *inconstitucionalidad por omisión* como un tema preocupante, que debía exigir remedios constitucionales para resolverlo, sea por la Constitución misma, por leyes ordinarias e incluso respuestas pretorianas por los tribunales, aunque no hubiese ley reglamentaria sobre el tema.

En definitiva, a la justicia constitucional de nuestros días se le exige que atienda de algún modo efectivo a la inconstitucionalidad por omisión, que se perfila como una inconstitucionalidad más que tiene que ser inexorablemente asumida y resuelta. De haber fórmulas constitucionales o legales para atacarla, ellas deben ser transitadas.

La violación a la Constitución que significa la inconstitucionalidad por omisión en cualquiera de sus variantes, (incluso, en la no producción de normas ordinarias instrumentadoras de las reglas constitucionales programáticas), no debe permanecer impune porque el propio órgano legisferante renuente, no instrumente a su vez remedios procesales para atacar a aquella inconstitucionalidad por omisión. En definitiva, es al Poder Judicial a quien le toca diseñar tales vías procesales, si el legislador común no lo hace.

También se ha visto que el derecho internacional, a través -por ejemplo- del Pacto de San José de Costa Rica, puede resultar una fuente jurídica provechosa para cubrir eventuales lagunas domésticas.

En síntesis, lo importante es imaginar y aplicar una solución operativa. Lo inadmisibles es a mi criterio, que los tribunales no se queden cruzados de brazos, so pretexto de que no hay una norma procesal explícita para combatir a la inconstitucionalidad por omisión.

De lo anterior se concluye que:

1. Una justicia constitucional, por definición, comporta un riesgo de politización dada la trascendencia y la naturaleza de los asuntos que a menudo resuelve, a través de cánones jurídicos. Por ende, cada país, cada cultura jurídica, atendiendo a sus propias características históricas, económicas, demográficas, etc., debe buscar la consecución óptima de ese diseño técnico.
2. La omisión o inactividad legislativa puede llegar a constituir una infracción a la Constitución al crear situaciones normativas contrarias a ésta, principalmente por la falta de desarrollo de algún precepto constitucional. Esta inactividad puede llegar a afectar la plena vigencia de la Constitución, por lo que deben crearse mecanismos procesales idóneos para dar solución a la problemática que la ausencia de vigencia plena de la norma constitucional puede acarrear.
3. El derecho extranjero (Estados Unidos de América, Portugal, Brasil, Argentina, entre otros), han desarrollado instituciones de derecho procesal constitucional distintas para estas situaciones; como por ejemplo un mecanismo de tutela de derechos públicos subjetivos que permite, mediante la intervención del juez, el ejercicio del derecho afectado por la omisión legislativa, que en algunos países latinoamericanos ha desarrollado exitosamente el "Amparo".
4. La figura de la inconstitucionalidad por omisión, sí se contaran con mecanismos idóneos en la legislación de cada país, pudiese llegar a constituir una verdadera garantía constitucional, a través de la cual se puede accionar ante la inactividad del poder legislativo, al cumplimiento de un mandato instruido por el poder constituyente en la Constitución.
5. El estudio y análisis de la inconstitucionalidad por omisión debe ser una actividad desarrollada no sólo por el Órgano Legislativo y Ejecutivo, sino también por el Órgano Judicial, pues aunque éste no puede modificar los textos normativos, sí puede, mediante su labor de

interpretación, modificar el sentido de los mismos, en aras del principio de *Supremacía Constitucional* y de su función como guardián de derechos individuales y sociales que la Constitución prevalece.

9. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Libros

- ASTUDILLO, César, *“La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México”*. Universidad Nacional Autónoma de México. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000.
- BAZÁN, Víctor, *“Inconstitucionalidad por omisión”, La experiencia brasileña y un ejemplo a tener en cuenta por el derecho argentino*. En: *Entre Abogados*, San Juan, año IV, No 8, 1996.
- BAZÁN, Víctor, *“Repuestas normativas y jurisprudenciales frente a las omisiones inconstitucionales: una visión de derecho comparado”*, en Carbonell, Migue (coord.).
- BIDART CAMPOS, Germán J., *“La justicia constitucional y la inconstitucionalidad por omisión”* *El Derecho*, Buenos Aires, pp. 78-785; Spota, Alberto A., *Aportes para la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Operatividad de las cláusulas programáticas incumplidas*, La Plata, 1983, p. 179;
- BIDART CAMPOS, Germán J., *“Las omisiones inconstitucionales en la novísima Constitución de la Provincia de Río Negro”*, En: *El Derecho*.
- CABRALES LUCIO, José Miguel, *“Algunas notas sobre la construcción doctrinal y jurisprudencial de la presunción de constitucionalidad de la Ley en Estados Unidos de America”*, *Parlamento y Constitución*, Anuario, año 2011, núm. 14, Cortes de Castilla-La Mancha y Universidad de Castilla-La Manche.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, *“La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad”*, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2014.
- CAPELLA, Juan R., *“Elementos de análisis jurídico”*. Madrid, Trotta, 1999.
- CAPITANT, Henri, *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, Depalma, 1996.
- COSSIO DÍAZ, José R., *“La justicia constitucional en México”*, en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- DÍAZ DE LEÓN, Marco A., *Diccionario de derecho procesal penal*, México, Porrúa, 1986.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., *“Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”*, en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, 2003.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *“La inconstitucionalidad por omisión: ¿cauce de tutela de los derechos de naturaleza económica?”*, en varios autores, *Inconstitucionalidad por omisión*, Bogotá, Temis, 1997.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *“El control judicial interno de convencionalidad”* *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, vol. V, núm. 28, diciembre, 2011.
- GOLDSCHMIDT, Werner, *“Introducción filosófica al derecho”*, Buenos Aires: Depalma, 1973, 4ª. ed.
- JINESTA L. E., *“Sistema de control constitucional en Costa Rica”*. En Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.) *“Crónica de tribunales constitucionales en Iberoamérica”*.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, *“La naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad 4/98”*, *Revista Mexicana Cuestiones constitucionales*, núm. 002, enero-junio de 2000, UNAM, México.

- PINA, ROLANDO E., "Cláusulas constitucionales programáticas", Buenos Aires, 1973, Editorial Astrea.
- PULIDO ORTIZ, Fabio Enrique, "Control constitucional abstracto, concreto, maximalista y minimalista", *Revista Prolegómenos, Derechos y Valores*, vol. 14, No. 27, 2011.
- SAGÜES, María S., "Garantías de control de la inconstitucionalidad por omisión". En Eduardo Ferrer-Macgregor (coord.)
- SAGÜES, María S., "La acción de amparo como instrumento de control de la inconstitucionalidad por omisión en la tutela del derecho a la preservación de la salud", *Jurisprudencia Argentina*, núm. Especial de *Derecho Procesal Constitucional*, 19 de septiembre de 2001, p. 55.
- SAGÜES, Néstor P., "La acción de inconstitucionalidad por omisión en la Constitución de la Provincia de Río Negro", en varios autores, *Inconstitucionalidad por omisión*, Bogotá, Temis, 1997, pp. 109 y ss.
- SAGÜES, Néstor P., "Inconstitucionalidad por omisión de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Su control judicial". En: *El Derecho*, Buenos Aires. Argentina, Tomo I.
- TAMAYO y SALMORÁN, R., "Anuario Jurídico I", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1974.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, "La Constitución y sus normas", *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa, 2005; véase también Silva, José Alfonso da, *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, trad. De Nuria González, Martín, México, UNAM, 2003.

Diccionarios Consultados

- OSORIO, Manuel, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Buenos Aires, Heliasta, 1992.

Egrafía

- **Instrumentos de tutela y justicia constitucional**
<https://goo.gl/tzJG2V>
- **Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM**
www.juridicas.unam.mx
- **Biblioteca Jurídica Virtual, IJ UNAM**
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

Otras fuentes

- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 239:459.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 241:291.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos, 310:508; 311-2553 y *Jurisprudencia argentina*, Buenos Aires, 1989-11-383.
- Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Sentencia de 17 de julio de 2012, expediente 1822-2011.
- Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Sentencia de 10 de diciembre de 2013, expediente 1135-2013.
- Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Sentencia de 24 de octubre de 2017, expediente 2112-2016.

Sobre la Autora

CLAUDETTE DOMÍNGUEZ GUERRERO

Jueza del Juzgado Primero de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente de Mayor Riesgo "A".