

*Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

SUMARIO

Índice de contenido

DOCTRINA	2
La inconstitucionalidad por omisión en Costa Rica.....	2
JURISPRUDENCIA.....	10
Jurisprudencia Costa Rica.....	10
Jurisprudencia Venezuela.....	18
FUENTES UTILIZADAS.....	25

RESUMEN

La presente investigación contiene un estudio acerca de la inconstitucionalidad por omisión. El primer apartado es un estudio doctrinario a esta figura. En el segundo se brinda jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y jurisprudencia del Tribunal Supremo de Venezuela.

DESARROLLO

DOCTRINA

La inconstitucionalidad por omisión en Costa Rica¹

Uno de los puntos más controversiales a los que se enfrenta la Justicia Constitucional es la posibilidad de controlar las omisiones de las autoridades públicas con poder normativo que vulneran el Derecho de la Constitución. Lo anterior sin embargo, debe encontrar su fundamento en el reconocimiento que se le ha dado a la Constitución Política como norma y como fuente suprema del ordenamiento. Debe partirse entonces de la idea de que no puede hablarse de la inconstitucionalidad por omisión sin reconocer la superioridad normativa y el carácter de fuente suprema de la Carta Magna, postulados que son el resultado de un proceso histórico que culminó con el reconocimiento de la observancia preceptiva de dicha norma por parte de las autoridades públicas, limitando sus atribuciones, protegiendo los derechos humanos que la propia Constitución consagra e imponiendo determinadas obligaciones a los poderes públicos con potestad normativa, entre otros.

La supremacía de la Constitución implica reconocer necesariamente la existencia de ordenamientos jurídicos situados en diversos planos, de donde surge la jerarquía de normas. Esta supremacía se extiende no sólo a ordenamientos legales, sino también a autoridades y particulares considerados individualmente, quienes deben ajustar sus actos a la Constitución.

Para el profesor García de Enterría, el reconocimiento de la Constitución como norma superior supone el reconocimiento de la supremacía normativa de la misma. Para dicho autor tal reconocimiento implica la aplicación directa de la regulación constitucional de los derechos fundamentales, la derogación de todas las normas anteriores contrarias a la regulación constitucional de los derechos fundamentales y la aplicación directa de la Constitución en la parte organizativa y habilitante de los derechos fundamentales.

Este principio se configuró a partir del desarrollo histórico del constitucionalismo norteamericano que culminó, en palabras del profesor García de Enterría, con "la capital Sentencia de 1803 en el asunto *Marbury v. Madison*, obra del gran juez Marshall, que concreta definitivamente, en los términos de la Sentencia, que "the Constitution is superior to any ordinary act of the legislature", con lo cual se reconoció el poder del órgano

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

jurisdiccional especializado de declarar la nulidad de las normas que violan el Derecho de la Constitución.

El principio de supremacía de la Constitución supone en el ordenamiento jurídico costarricense: - La observancia preceptiva de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y en los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos vigentes en la República, en tanto así lo reconoce el artículo 48 de la Constitución Política -teniendo en cuenta, desde luego, que los derechos humanos son anteriores y superiores al Estado, en virtud de que proceden de la propia dignidad del ser humano-, en cuanto la Sala Constitucional, en la sentencia N°2313-95, de las 16:18 horas de 9 de mayo de 1995, señaló: "como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución (vid. sentencia N° 3435-92 y su aclaración, N° 5759-93). Por eso algunos estudiosos han señalado que la reforma constitucional de 1989, sobre la jurisdicción constitucional, es tal vez la mayor conquista que desde el punto de vista jurídico ha experimentado Costa Rica, en los últimos cincuenta años".

La aplicación directa de las normas orgánicas del Derecho de la Constitución que regulan la relación entre los poderes, órganos y entes del Estado, de las que les atribuyen competencias y de las que establecen controles a su actuación. La vinculación de parte de los órganos encargados del manejo de los fondos públicos hacia las normas y principios que integran el Derecho de la Constitución, en particular, los que promueven la labor de tutela sobre la hacienda pública.

La obligación de que las leyes y, en general, las demás normas del ordenamiento jurídico se adecuen a la Constitución Política, lo que comprende, por una parte, la necesidad de que sean dictadas conforme a los criterios que la Constitución y en el caso costarricense, el Reglamento de la Asamblea Legislativa por otra, el que su contenido no sea contrario a los principios que componen el Derecho de la Constitución.

La obligación de interpretar las normas del ordenamiento de conformidad con la Constitución Política. El control sobre los silencios del legislador y de las demás autoridades públicas que violan el Derecho de la Constitución. Como bien lo señala la doctrina en particular, Ignacio Villaverde Menéndez en su libro: La Inconstitucionalidad por omisión- "el fundamento del control

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

jurídico de los silencios del legislador no es otro que la garantía de la supremacía constitucional, de forma que el control jurisdiccional de los silencios legislativos no es sino la forma más radical de hacer valer esa supremacía, examinando la validez de las normas implícitas que resultan de los silencios del legislador y sus leyes".

Como premisa fundamental entonces debe partirse de la idea de que no puede realizarse un análisis del tema que nos ocupa si no se reconoce la superioridad normativa de la Constitución. Es solamente a partir del principio de supremacía de la Constitución que puede admitirse su naturaleza de fuente suprema del ordenamiento y, en consecuencia, la sujeción de todos los poderes constituidos a la voluntad del Poder Constituyente consagrada en la norma fundamental.

Partiendo del principio de supremacía de la Constitución como base ideológica, y en consecuencia, de la obligatoriedad de algunos poderes de desarrollar los preceptos constitucionales que así lo requieren, la figura de la inconstitucionalidad por omisión puede definirse como una falta de desarrollo por parte de los poderes públicos con potestad normativa, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas cláusulas constitucionales que requieren de un desarrollo normativo ulterior para gozar de eficacia. Ahora bien, no se puede entender el control de las omisiones inconstitucionales sin analizar la tipología y normatividad de las normas que integran el Texto Fundamental.

Lo anterior por cuanto, dicho control únicamente es posible respecto de una clase de éstas según su naturaleza. Las llamadas normas constitucionales autoaplicativas, operativas o de aplicación inmediata, son aquellas cuya eficacia depende de sí mismas, es decir, no requieren para desplegar toda su fuerza normativa de un desarrollo ulterior por parte de los poderes del Estado con facultad de crear normas ni de cualquier otro tipo.

Es decir, estas cláusulas no requieren de la creación de una norma posterior de grado inferior ni de actuaciones administrativas para ser aplicables, por cuanto su eficacia está determinada por el mismo contenido de la norma constitucional. Estas normas hacen surgir de manera inmediata derechos y deberes para aquellos a quienes se dirigen, motivo por el cual la función del órgano encargado del control de constitucionalidad debe ser velar por la protección de los derechos y deberes que la norma constitucional ha reconocido. En estos casos no se puede hablar de la inconstitucionalidad por omisión por cuanto en nada afecta que el legislador no desarrolle un contenido que ya de por sí existe.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Hay entonces, una eficacia directa de la norma fundamental y por tal motivo el silencio del legislador no tiene relevancia alguna pues como se dijo la norma despliega todo su contenido desde el momento en que nace. Ahora bien, las normas de aplicación diferida o condicionadas son normas incompletas en la medida en que su eficacia está condicionada al desarrollo posterior por parte de los poderes públicos de una norma de rango inferior. Al contrario de las normas de aplicación inmediata, las normas constitucionales incompletas son aquellas que requieren para desplegar toda su eficacia de un desarrollo posterior, ya sea por parte del legislador ordinario en los casos de reserva de ley, o del Poder Ejecutivo en ejercicio de su poder normativo.

En estos supuestos es indispensable que los poderes con facultad normativa desarrollen el contenido de la norma constitucional, para que ésta adquiera su condición de aplicable y pueda producir los mismos efectos jurídicos que las normas autoaplicativas. Debe tenerse en consideración que ante la obligatoriedad de dictar la norma que desarrolle la Constitución pueden darse diferentes supuestos. En primer lugar, que el legislador o el Poder Ejecutivo hagan uso de su potestad normativa y en consecuencia llenen el contenido requerido por la norma constitucional, produciendo todos sus efectos jurídicos. En segundo lugar, que los poderes con facultad normativa omitan desarrollar el contenido constitucional con lo cual se produciría una evidente omisión inconstitucional según se verá adelante. Y en tercer lugar, puede ocurrir que exista no una omisión sino un retardo del legislador o del Poder Ejecutivo en dictar la norma, con lo cual de igual forma se estaría vaciando el contenido de la norma constitucional.

En este último supuesto, debe tenerse en consideración que a pesar de que existan casos donde la norma constitucional no establece un plazo para crear la norma de rango inferior, igualmente debe aplicar el control de constitucionalidad y exigirse su creación, pues de lo contrario no se preservaría la supremacía constitucional ya comentada.

Las normas incompletas pueden ser permisos o mandatos constitucionales. Los primeros son definidos como aquellas disposiciones constitucionales que establecen ciertas situaciones jurídicas que quedan al albur de cualquiera de los poderes del Estado con poder jurídico para crear normas, y que regulan una determinada materia. Los segundos, en cambio, pueden ser considerados como normas incompletas por cuanto su eficacia igualmente depende del desarrollo posterior de una norma de rango inferior.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Así las cosas, no se trata de normas autoaplicativas, por cuanto no poseen eficacia directa, sin embargo deben diferenciarse de los permisos constitucionales por el grado de discrecionalidad que poseen estos últimos y del cual carecen los primeros. Es decir, a diferencia de los permisos, los mandatos constitucionales vinculan de manera inmediata a los poderes públicos con potestad normativa, los cuales no pueden excusarse por ninguna razón de desarrollar el contenido de la norma constitucional y en consecuencia crear la situación jurídica querida por la Constitución. De lo contrario, existiría un vacío de la norma constitucional que produce su ineficacia.

Así, por ejemplo, en la Constitución Política de la República de Costa Rica se pueden mencionar los casos de los artículos 92, 95 y 170, entre otros. Asimismo, cabe preguntarse si todo tipo de mandato constitucional da lugar a omisiones subsanables mediante el sistema de control de constitucionalidad por omisión, para lo cual debe realizarse un análisis de los diferentes tipos de omisiones, tomando en consideración el tipo de actividad involucrada y la vulneración a la norma constitucional. Si se tiene en cuenta la actividad involucrada, las omisiones inconstitucionales se pueden clasificar en legislativas o administrativas, según el órgano al que la Constitución le atribuyó la obligación de desarrollar el precepto de ejecución condicionada.

Es claro que si no se trata de una materia reservada al legislador, la omisión inconstitucional también se puede originar por la inactividad del ejecutivo en desarrollar la cláusula constitucional. En Costa Rica, debe tenerse presente lo dispuesto en el artículo 140 inciso 3) de la Constitución Política, referente a la obligación del Ejecutivo de reglamentar las leyes; de esta manera, si el Ejecutivo no solventa una obligación impuesta por el legislador o por el Constituyente de reglamentar una Ley, tal omisión lesiona la Constitución Política, en la medida en que el Ejecutivo no goza de discrecionalidad en el ejercicio de su potestad reglamentaria, siempre que ese desarrollo sea requerido para dotar de eficacia la Ley.

De igual forma, se puede distinguir entre las omisiones absolutas o totales y relativas o parciales según la vulneración a la norma fundamental. En este sentido, las omisiones absolutas se producen por la ausencia total de desarrollo normativo por el órgano encargado de dotar de eficacia la norma constitucional incompleta. En las omisiones relativas, por su parte, la norma constitucional cuenta con un desarrollo normativo; sin embargo, es omiso respecto

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de ciertos grupos que no fueron comprendidos por la normativa infra constitucional, lo que además de vulnerar el derecho de igualdad consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política de la República de Costa Rica viola también el precepto constitucional de ejecución diferida.

Son pocos los países que han implementado el control de constitucionalidad por omisión, y todos ellos cuentan con un tratamiento particular de la figura. Entre ellos se pueden citar Alemania, Italia, Portugal, Brasil, Río Negro en Argentina, y Venezuela. Por su parte, en Costa Rica es casi nulo el tratamiento doctrinal y la Sala Constitucional ha sido cautelosa en tratándose del control sobre las omisiones legislativas inconstitucionales, incursionando únicamente y en algunos casos en el control de las omisiones reglamentarias, a pesar que en el ordenamiento costarricense existen las provisiones constitucionales y legales suficientes para instaurar el control de constitucionalidad por omisión en toda su extensión.

Cuando se hace referencia al asunto de la inconstitucionalidad por omisión, surge la interrogante a cerca de cuáles mecanismos procesales pueden ser empleados como medio para acceder al sistema. En ese sentido, no resulta recomendable explorar caminos diferentes ni pretender modificar el ordenamiento jurídico ya existente mediante la creación de formas procesales nuevas. Por el contrario, debe partirse de la normativa interna de cada Estado y utilizar los remedios jurisdiccionales que son empleados tradicionalmente. Por supuesto que dicha afirmación es dudosa en aquellos ordenamientos en que no existen del todo mecanismos procesales previstos para acceder al control de constitucionalidad o los que existen no son lo suficientemente eficaces para controlar las omisiones inconstitucionales.

En el caso de Costa Rica, no puede indicarse que solamente 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 virtud de los cuales 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 en tratándose de las

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

omisiones reglamentarias.

Independientemente de las diferentes soluciones que se han adoptado en otros ordenamientos al reconocerse la existencia de la omisión inconstitucional, conviene señalar las medidas que podrían adoptarse en Costa Rica, de acuerdo a las características que posee nuestro sistema de control de constitucionalidad. Aquí, resulta de especial relevancia rescatar que nuestro sistema es concentrado en un único órgano, cual es la Sala Constitucional, y que sus sentencias resultan vinculantes erga omnes, es decir a todas las personas.

Es a partir de lo anterior, que la Sala en la sentencia estimatoria que reconoce la existencia de una omisión inconstitucional podría subsanar el vacío normativo y en consecuencia restablecer el quebranto a la Constitución, mediante la combinación de dos posibles soluciones: la interpretación del precepto constitucional con efectos erga omnes y la emisión de una orden concreta al órgano encargado de dictar la norma infra constitucional.

Mediante la interpretación del precepto constitucional y su aplicación con efectos erga omnes, la Sala Constitucional interpreta la norma constitucional en relación con un asunto particular para restablecer el quebranto al Derecho de la Constitución, extendiéndose los efectos de su pronunciamiento a todas las demás situaciones en que se discute o se puede discutir la existencia de la misma omisión inconstitucional.

A pesar de lo efectivo de esta medida, el vacío normativo seguirá existiendo por lo que formalmente sería conveniente combinar esta medida con la siguiente. La segunda solución es que la Sala ordene a la autoridad estatal cuya inactividad produjo la omisión inconstitucional, subsanar en un plazo determinado el vacío normativo. Cabe mencionar que la Sala no se encuentra facultada para dictar lineamientos respecto de la forma en que se debe emitir la normativa inferior a menos que la propia Constitución los contemple, con lo cual debe limitarse a emitir una orden que debe cumplirse en un término determinado. Cuando no pueda realizarse la interpretación del precepto constitucional con efectos erga omnes, por la naturaleza del asunto de que se trate, el órgano contralor debe aplicar sólo la segunda medida sea la potestad de ordenar a la autoridad omitente el dictado de la norma infra constitucional-; en todo caso, la interpretación del precepto constitucional con efectos erga omnes debe ir acompañada siempre por la comunicación inmediata al órgano con potestad normativa para que, dentro de un plazo determinado, subsane la

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

omisión.

El reconocimiento de la existencia del control de constitucionalidad por omisión genera un verdadero conflicto con relación al principio de separación de poderes, pues muchos niegan la posibilidad de que el órgano contralor pueda emitir órdenes concretas a los poderes públicos con potestad normativa sin que eso signifique invadir su esfera de competencia.

Sin embargo, debe tenerse en consideración que el principio de separación de poderes ya no puede ser visto desde la visión tradicional planteada por Montesquieu, por el contrario, a través de las relaciones interorgánicas los distintos poderes ejercen una especie de control sobre los actos de los otros ya que más que una total separación debe existir un equilibrio entre los poderes, donde uno pueda controlar los actos del otro sin interferir en sus respectivas competencias.

Para defender la tesis del control de constitucionalidad por omisión frente a la separación de poderes, debemos remitirnos al punto de origen de la discusión, cual es el principio de la supremacía constitucional ya mencionado, a partir del cual el Tribunal Constitucional puede y debe ejercer ese control pues no lo hace sobre el legislador mismo, sino solamente sobre su silencio en el tanto vulnere la norma fundamental. Por lo tanto no se trata del Tribunal Constitucional ordenado al legislador que cumpla con su función, sino se trata del Tribunal Constitucional velando porque la supremacía de la Constitución no se vea amenazada como consecuencia de la inactividad normativa, lo cual se encuentra dentro de su competencia.

Asimismo, debe tenerse presente que todas las autoridades públicas están sometidas al Derecho de la Constitución, por lo que sus actuaciones y sus omisiones deben adecuarse a la Norma Fundamental. En todo caso, en el supuesto de que el órgano contralor dicte una determinada orden para que se elabore una norma infra constitucional no puede dar los lineamientos específicos respecto de la forma en que se debe producir el desarrollo, con lo que se deja un margen de discrecionalidad a los poderes públicos con potestad normativa. Finalmente, cabe mencionar que resulta inconcebible que a consecuencia de la omisión acusada se violen derechos fundamentales, en la medida en que son anteriores y superiores a la propia Constitución, en tanto provienen de la propia dignidad del ser humano, y en consecuencia el Tribunal Constitucional debe velar por el respeto de esos derechos.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

En conclusión, aun cuando en el ámbito doctrinal costarricense no existe un desarrollo profundo sobre la figura de la inconstitucionalidad por omisión y el control de constitucionalidad ejercido por la Sala Constitucional en esta materia ha sido cauteloso, limitándose solamente al caso de las omisiones reglamentarias, es claro que las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico costarricense dan fundamento suficiente a un sistema de control por omisión, el cual resulta indispensable para garantizar la supremacía constitucional y restablecer el quebrantamiento de la norma suprema en los casos de inactividad normativa

JURISPRUDENCIA

Jurisprudencia Costa Rica²

Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el Lic. Oscar Barahona Streber quien es mayor, casado, abogado, portador de la cédula de identidad 1-113-1062, vecino de Tarbaca Aserrí, contra la omisión del Presidente de la República y el Ministro de Hacienda, por la no aplicación de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, Ley 6955 de 24 de febrero de 1984, constituyendo un quebranto constitucional.

RESULTANDO:

I.- La Acción es interpuesta por el Licenciado Oscar Barahona Streber contra la omisión del Presidente de la República y el Ministro de Hacienda, ya que dichos funcionarios quebrantan la Constitución Política al no aplicar la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, Ley No. 6955 del 24 de febrero de 1984 en los términos contenidos en artículos 37 y 61.

II.- La Procuraduría General de la República contestó la audiencia en memoria de folio 7, considerando que la acción es inadmisibles por carecer el accionante de legitimación necesaria para ejercer la acción y por la misma presenta defectos formales, e improcedente pues se considera que la potestad reglamentaria del artículo 140 inciso 3) de la Constitución Política es un poder-deber y para el caso de la Ley cuestionada la omisión de reglamentar la misma no ha impedido que los mandatos del legislador hayan sido aplicados.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

III.- La audiencia oral a que se refiere el artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se celebró a las 10 horas con 35 minutos del día veintiséis de julio último.

Redacta el Magistrado Solano Carrera; y,

CONSIDERANDO:

I.- Objeta la Procuraduría General de la República que en el escrito inicial se indique que esta acción se interpone contra el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda, pues en su opinión, no es posible hacerlo así, dada la naturaleza de la demanda, que pretende el control de normas y actos a la luz de la Constitución Política. Eso es cierto y no puede reprocharse en modo alguno. Más, deducir de ahí que la acción está mal interpuesta y que origina una causa de inadmisibilidad, resulta inapropiado en criterio de la Sala. En efecto, ya desde la resolución que da el curso a la acción de 9 horas del 2 de febrero de este año, la Presidencia la tuvo por interpuesta y confirió la audiencia a la Procuraduría General de la República, que es, de principio, el órgano interviniente en su carácter de asesor de la Sala. Y sin que hubiera necesidad de señalarlo expresamente, se desprende de esa resolución que en ningún momento podía traerse al expediente al Presidente de la República y al Ministro de Hacienda, a quienes se atribuye la omisión reclamada, como tampoco podría pensarse que, en una acción dirigida contra una ley, deba llamarse al proceso al Presidente de la Asamblea Legislativa. La acción se dirige contra una norma (o un acto) independientemente del titular del órgano que la (lo) dicte. Deben compartirse, pues, argumentos como que la acción de inconstitucionalidad es objetiva, la norma o el acto controlable tienen vida y eficacia propias; separables de su autor, pero el hecho de que en el encabezado de la acción (o hasta en la petitoria) se consigne que está dirigida contra el autor de la norma (acto) impugnada, no altera ese criterio, pues de oficio, como en este caso, la Sala le da el curso debido sin tener como partes o intervinientes a los funcionarios citados en el libelo.

II.- Debe analizarse otra objeción de admisibilidad que interpone la Procuraduría, a saber la legitimidad activa del señor Barahona Streber, ya que estima que él no se encuentra en alguno de los supuestos del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Aduce la Procuraduría, en abono de su tesis, que "El interés difuso, el interés de colectividad no se identifica con un interés a la legalidad o supralegalidad. Si el mantenimiento de ese interés fuese el objeto del interés difuso, la ley establecería directamente, sin ambages (sic) la acción popular..."(folio 9).

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

No obstante que el actor contra argumenta la tesis anterior, insistiendo en cómo su posición encuentra cobijo en la defensa de los intereses difusos ó de los que atañen a la colectividad en su conjunto. La Sala discrepa de ambas tesis y establece que la legitimación del actor viene amparada por lo dispuesto por el mismo párrafo segundo del artículo 75 de la Ley que rige esta jurisdicción, ya que por la naturaleza del presente asunto no existe lesión individual o directa para él, por manera que en esa circunstancia se explica el por qué el actor no necesita el llamado juicio base como fuente de legitimación.

III.- Sobre el fondo del asunto, se observa que el accionante acusa la omisión del Poder Ejecutivo en tanto

(a) no reglamentó la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público conforme lo ordena su artículo 61 y

(b) no realizó la evaluación completa del sector público, iniciándola por ciertos programas e instituciones que señala el artículo 37 de la Ley, a saber: Instituto Costarricense de Electricidad, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Nacional de Seguros, Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Refinadora Costarricense de Petróleo, Corporación Costarricense de Desarrollo, Instituto Nacional sobre Alcoholismo y Fondo de Mideplán, con el propósito de revisar el gasto público, integrando comisiones que llevaran a cabo esa evaluación, institución por institución y que finalmente presentaran informes de resultados a la Contraloría, Asamblea Legislativa, Poder Ejecutivo y a las mismas instituciones. Para ambos deberes, la Ley señaló plazo al Poder Ejecutivo y el propósito explícito del legislador fue, en momentos de dificultad financiera y fiscal para el país, obtener una racionalización del gasto público y evitar distorsiones en la economía. Lo que debe precisarse, pues, es si el Poder Ejecutivo podía decidir el cumplimiento o no de esos deberes. Como tesis de principio, puede afirmarse que la potestad reglamentaria, esa competencia que se le asigna al Poder ejecutivo de desarrollar la ley (reglamento ejecutivo) no es un poder-deber en sí mismo, puesto que dependerá del contenido de la propia ley, el que aquél se vea obligado a desarrollar algunos de sus principios, pues correspondiendo al Ejecutivo aplicar o velar por que la ley se aplique, en tanto sea necesario para ello decidirá su reglamentación. Es decir, la reglamentación se otorga al Ejecutivo como un instrumento que facilita el ejercicio de administrar. Sin embargo, distinto es el caso en el cual el legislador expresamente le impone en la ley el deber de reglamentarla. Aquí se hace inescapable para el Poder Ejecutivo el ejercicio de esa competencia. Dentro del ilimitado espacio de la legislación, aquí el destinatario de un deber hacer es el Poder Ejecutivo y, como tal, queda sujeto a la orden contenida en la Ley. Desaparece para

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

él toda discrecionalidad, pues la norma legal regló su actuación, de modo que el ejercicio de la competencia se hace inevitable. En el tanto se haya apartado de lo ordenado, en ese tanto hay una infracción constitucional, pues como se sabe, el Poder Ejecutivo tiene una doble sumisión al estar sujeto a la Constitución y a la Ley. No es dable entender, como ya se ha intentado, que, derivada la potestad reglamentaria de la Constitución Política, el legislador tiene vedado el regular la oportunidad de su ejercicio. Es constitucionalmente válido que, en determinadas circunstancias, así lo disponga sin posibilidad de evasión para el administrador, pues de hacerlo, sería con las consecuencias que a su vez tiene previsto el ordenamiento jurídico. Es más, es pública y notoria una costumbre constitucional en ese sentido (Vid. Artículo 68 de Ley No. 7092 de 21 de abril de 1988 y Reglamento según Decreto Ejecutivo No. 18445-H de 9 de setiembre de 1988). Además, en el presente caso, el mandato de la ley también incluye la integración de comisiones de evaluación y terminar ese trabajo en un determinado plazo, como forma de preparar legislación u otros actos normativos tendentes a mejorar el funcionamiento o la eficiencia de la administración pública, con motivos claramente macro económicos y de política general.

IV.- Se indica en el informe de la Procuraduría General de la República, que el Poder Ejecutivo ha reglamentado artículos y capítulos de la Ley No. 6955 y que, si bien no hay un reglamento ejecutivo "comparativo" (vid. f.13), esa circunstancia no ha sido obstáculo para la aplicación de la ley, pues ésta, expresamente, ante la posibilidad de que el Poder Ejecutivo no la reglamentara dentro del término de 30 días después de su publicación (artículo 61), dispuso en el artículo 62 que, "si el reglamento no se publicara en un plazo máximo de dos meses, entrará en vigencia a partir del primer día del tercer mes de publicación de esta ley". La cita de Decretos que se hace, pone de manifiesto una actitud reticente del Ejecutivo, ya que esas reglamentaciones parciales, van de mayo de 1984 (D.E. No. 15.444-H)- a setiembre (D.E. No. 17.208-H,) para citar solamente dos de ellas. Se evidencia con ello una posición negativa a la reglamentación en pleno que, de toda suerte, abarcaría no solamente lo que se refiere a los aspectos sobre los que algo se ha hecho, sino a la forma en que trabajarían las comisiones evaluadoras de las entidades de derecho público o empresas públicas en manos del Estado y al manejo de los resultados de esa evaluación con el propósito final de la ley, cual fue la racionalización del gasto público total, como un elemento que tiene grave incidencia en la sociedad globalmente considerada. Tampoco puede admitirse que el control del gasto "no se resuelve con la formación de comisiones" (folio 14 vuelto), como se afirma por parte de la Procuraduría General de la

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

República, ya que esa es una crítica a la decisión legislativa que bien intencionadamente perseguía esa finalidad. Es cierto, en el nivel teórico, que los problema sociales no necesariamente se solucionan con leyes, ya que éstas podrían obedecer a percepciones o interpretaciones erradas de la realidad, convirtiéndose en un ejercicio estéril. Sin embargo, esa constatación solamente se puede lograr una vez que se hayan cumplido los lineamientos que dicte el legislador y mediante ciertas técnicas de investigación que solamente manejan otras disciplinas distintas a la jurídica, como podría ser la Sociología y, dentro de ésta, la Sociología del Derecho. De modo que, a priori, no puede decirse tal cosa de la ley en comentario. Extraña, sin embargo, que una legislación gestada y patrocinada por el Poder Ejecutivo, luego de su promulgación, haya sido dejada en desuso parcial, lo cual se señala por tratarse de hechos de muy reciente data en nuestra historia. Hay otras argumentaciones contra la finalidad de la ley y los medios que propuso para realizarla, pero tales argumentaciones escapan a la naturaleza de lo que la Sala debe examinar.

V.- De lo expuesto queda claro que la falta de una reglamentación comprensiva obedece a que el Poder Ejecutivo siguió una conducta distinta a la mandada por el legislador, y prefirió reglamentar parcialmente o proponer nueva legislación con el fin de satisfacer parecidos propósitos a los de la Ley No. 6955 de repetida cita. Y, por ahí, la disyuntiva es si hay un cumplimiento distinto al previsto, pero cumplimiento al fin, o si por el contrario el incumplimiento se mantiene a pesar de los decretos é iniciativas de ley que se indican como excusa para no haber actuado conforme al mandato concreto del legislador. En opinión de esta Sala, el Poder Ejecutivo ha sido omiso y esa omisión entraña una violación a sus deberes constitucionalmente señalados. Por una parte, el artículo 11 constitucional ha sido violado en el tanto en que en él se consagra el deber de legalidad de la administración pública y por virtud de su texto el Poder Ejecutivo no puede negarse a cumplir un mandato contenido en una ley debidamente promulgada, ya que si no estaba de acuerdo con su texto, pudo ejercer el veto que le reserva la misma Constitución Política como una atribución propia y específica al caso en estudio. Además, al asumir funciones, y obligarse a cumplir las leyes, por el juramento Constitucional (artículo 194) el Presidente de la República y el Ministro respectivo no pueden, posteriormente, bajo argumentos de ninguna especie, desaplicarlas sin que haya posibilidad de enmienda, lo que se prevé en la actual Ley de la Jurisdicción Constitucional, con la acción de inconstitucionalidad.

Por las omisiones base de este proceso, asimismo, existe una infracción a lo dispuesto por el inciso 3) del artículo 140 de la

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Constitución. Política, pues el Poder Ejecutivo en forma indebida se negó a reglamentar la ley No. 6955 en su totalidad. En cuanto a la integración de comisiones evaluadoras sobre objetivos, programas y gastos de las entidades y empresas a que aquélla se refiere debe señalarse la violación de esta misma norma, la cual consagra el deber del Poder Ejecutivo de "velar" por que las leyes tengan "exacto cumplimiento". Ahora bien, el Ejecutivo debe velar por ello cuando las leyes imponen obligaciones o normas de conducta a terceros, mas cuando esas obligaciones legales se dirigen al mismo gobierno, la norma de comentario debe entenderse en el sentido de que éste está obligado a "darle" a las leyes exacto cumplimiento. Es natural, dentro de un sistema jurídico en el que existe un dominio (material) casi ilimitado para la ley, que el Poder Ejecutivo quede obligado por la norma legal a hacer o dejar de hacer algo que se considera conveniente o necesario para la mejor orientación de la vida social, o para la eficiencia del aparato estatal, y por ello, la Sala concluye que en lo que se refiere al artículo 37 de la Ley No. 6955, que impone al Poder Ejecutivo la obligación de crear comisiones evaluadoras del gasto público en las distintas entidades y empresas públicas, desde que tal mandato no ha sido cumplido, hay una omisión de carácter constitucional que encuadra dentro de los supuestos del artículo 73 inciso f) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Otro tanto debe decirse de la violación del inciso 20) del artículo 140 de nuestra Ley Fundamental. Aun aceptando que la ley no es la panacea para la solución de los problemas sociales, la Ley está vigente y quien primero debe dar ejemplo de fiel acatamiento a ella es el Poder Ejecutivo, en este caso sujeto directamente obligado por la norma.

Los resultados que deben darse por virtud de esta sentencia no pueden garantizarse, dada la esencia misma de lo jurídico. Sin embargo, si el legislador creyó necesario emitir una ley de esas características, no es posible aplicarla con limitaciones o desaplicarlas parcialmente, sin que exista una violación constitucional.

Por innecesario, se omite pronunciamiento sobre otras infracciones constitucionales.

VI.- Por no existir norma expresa cuando la acción de inconstitucionalidad por omisión se declara con lugar, como en el presente caso, la Sala opta por aplicar analógicamente lo que consagra el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en cuanto al amparo por omisión, de manera que se otorga al Poder Ejecutivo un plazo de dos meses para que cumpla con lo dispuesto por los artículos 37 y 61 de la Ley No. 6955 de 24 de febrero de 1984. En cuanto a los informes sobre resultados de las primeras instituciones evaluadas, así como en lo que

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

respecta a otras instituciones y programas a que se refiere el artículo 37 citado, regirán los plazos establecidos específicamente por la citada ley.

POR TANTO:

De conformidad con lo expuesto, a tenor de los artículos 49, 73 inciso f), 90 y concordantes de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por ser contraria a los artículos 11, 140 inciso 3) y 20) de la Constitución Política, se declara INCONSTITUCIONAL la omisión del Poder Ejecutivo, en la figura del Presidente de la República y el Ministro de Hacienda, de reglamentar la Ley No. 6955 de 24 de febrero de 1984 tal y como lo ordena el artículo 61 y de integrar las comisiones a que se refiere el artículo 37 de la citada ley. A los efectos de que cumpla con el deber constitucional se otorga al Poder Ejecutivo el plazo de dos meses a partir de la notificación de esta sentencia. Sin perjuicio del efecto declarativo y por ende retroactivo de esta declaratoria de inconstitucionalidad. Notifíquese también al Procurador General de la República. Publíquese íntegramente en el Boletín Judicial y reséñese en el Diario oficial La Gaceta.

Alejandro Rodríguez V., Presidente., Rodolfo E. Piza E., Jorge Baudrit G., Jorge E. Castro B., Luis Fernando Solano C., Fernando Del Castillo R., Rubén Hernández V. Juan Carlos Castro Loría., Secretario

VOTO SALVADO:

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO BAUDRIT. El Magistrado Baudrit salva el voto y declara sin lugar la acción de inconstitucionalidad, con fundamento en las siguientes consideraciones: Con la necesaria armonización del precepto, en la forma en que otras disposiciones constitucionales lo establecen, dispone nuestra Constitución Política que ninguno de los tres Poderes de República puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. De esta norma y de los principios que la informan y que de ella se derivan, se puede también concluir que ninguno de los tres Poderes puede obligar -a ninguno de los otros- al ejercicio de una función que dentro de sus facultades orgánicas constitucionalmente le corresponda. Es facultad propia del Poder Ejecutivo la de reglamentar las leyes y velar por su exacto cumplimiento y para ejercerla debe tener discrecionalidad en su cometido por razones de oportunidad y conveniencia, ya que si no fuera así, en lugar de un deber y una atribución que ejerce de acuerdo con las circunstancias, se convertiría en la ejecución de una orden siempre con rango inferior a la potestad constitucional de que dimanar ese deber y esa atribución. Así el hecho de que el Poder

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Ejecutivo reglamento o no una ley deviene de la facultad constitucional para él hacerlo -independientemente de que la ley lo exprese así, lo prohíba o no disponga sobre el particular- de conformidad con lo dispuesto en los incisos 3) y 18) del artículo 140 Constitucional. El no ejercicio de esa atribución, por considerarla innecesaria para la pronta ejecución de la Ley, no deviene en un vicio de inconstitucionalidad por su conducta sino en una falta a los deberes que le son propios cuando de ello se derive perjuicio y en igual situación se pone cuando no vela por el exacto cumplimiento de la norma salvo justificación que tuviera para no poder hacerlo.

De acuerdo con lo expuesto sí podría haber responsabilidad del Poder Ejecutivo por incumplimiento de sus deberes lo que eventualmente cabría declarar en una acción a ese efecto, pero esa conducta no devendría inconstitucional por el hecho de que las facultades -para el ejercicio de la función que se echa de menos le estén constitucionalmente asignadas. Visto el voto de mayoría resulta innecesario pronunciarse sobre las demás infracciones constitucionales que se alegan en la acción.

VOTO SALVADO:

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO DEL CASTILLO. El Magistrado Del Castillo salva el voto y declara sin lugar la acción de inconstitucionalidad con fundamento en las consideraciones siguientes: Si bien dictar las leyes es atributo de la Asamblea Legislativa, según lo dispone el artículo 121, inciso 1º) de la Constitución Política, también lo es que la reglamentación normativa es facultad específica del Poder Ejecutivo, a tenor del artículo 140, inciso 3º) de la Carta Fundamental, poder que le es propio e intrínseco a sus facultades ejecutivas y no una simple delegación de las potestades del Poder Legislativo. El reglamento normativo es un instrumento de gobierno, complejo y autónomo, y constituye la expresión de un acto político en cuanto implica un juicio de valor, y el Poder Ejecutivo en el ejercicio de esa prerrogativa debe también analizar el contenido económico y social de la ley y sus peculiaridades, aunque la Norma contenga indicaciones sobre su propia aplicación en relación con los temas económicos y políticos de que trata, pero cuya ejecución queda librada a la valoración del Poder Ejecutivo, especialmente en los aspectos no limitados por la reserva legislativa. Ello porque, si bien los reglamentos normativos constituyen una remisión de la ley, la cual desarrollan, no puede negarse la participación discrecional del Poder Ejecutivo en el contenido del Reglamento en lo que a la ejecución de la Norma se refiere, puesta tal negativa significaría relegar dicha capacidad reglamentaria a un simple

ejercicio mecánico, imposible de aceptar sin violentar los atributos constitucionales, lo cual no significa que el Reglamento pueda trascender o irrespetar la ley o disponer algo diferente o inoportuno con relación a la Norma habilitante, ya que para el Ejecutivo resulta obligatorio actuar "secundum legem". En cuanto a la acción en examen, no es posible pretender que la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, Ley número 6955 de veinticuatro de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro, cercena las potestades constitucionales del Poder Ejecutivo, quien en el caso concreto la reglamentó ajustándose al contenido específico y al sentido teleológico de la Norma, e implantó, con criterio de oportunidad y conveniencia, lo por ella dispuesto, dentro de las facultades y discrecionalidad políticas que le son propias. Téngase en cuenta que las leyes varían por su contenido, oportunidad, objeto y extensión y que, en consecuencia, igualmente varían, dentro de los atributos de su propia competencia, los reglamentos remitidos.

En relación con la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, considero que el Poder Ejecutivo, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y de las provenientes de la remisión de la propia ley, constitucionalmente válida, ha dispuesto lo que reglamentariamente valoró como lo adecuado a las necesidades económico sociales del momento a que se refería el mandato legal, ello sin perjuicio de las responsabilidades que puedan caberle por el incumplimiento de sus deberes, según lo puedan establecer los tribunales de justicia, en juicio contradictorio.

Jurisprudencia Venezuela³

DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN PUNTO PREVIO REFERENCIA EN DERECHO COMPARADO

En un sentido amplio, la acción de inconstitucionalidad por omisión es concebida por la doctrina extranjera como una institución jurídica procesal mediante la cual se demanda la declaratoria de inconstitucionalidad de un órgano del Poder Público que ha omitido (control posterior) cumplir un deber concreto (conducta debida, esperada y jurídicamente establecida) que la Constitución directamente, implícita o explícitamente, le asigna, de manera que el precepto constitucional resulta, total o parcialmente, ineficaz, por falta de desarrollo, con lo cual se produce la vulneración constitucional.

Algunos tratadistas extranjeros, como José Julio Fernández

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Rodríguez (La Inconstitucionalidad por Omisión. Editorial Civitas. Madrid), o los coautores de la obra Inconstitucionalidad por Omisión (Editorial Terius. Bogotá 1997), consideran que para que se origine la omisión inconstitucional es preciso que el silencio legislativo produzca una situación jurídica contraria a la Constitución, medie o no, una explícita y concreta obligación de legislar en determinada materia, impuesta por la Norma Fundamental al órgano legislativo. La doctrina extranjera, en sus intentos de sistematización de la acción in commento ha clasificado la omisión inconstitucional en absoluta o total y relativa o parcial; también en aquella que afecta derechos fundamentales o la que no los afecta; y en evitable y no evitable.

En la doctrina extranjera el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad no será, como en los recursos de nulidad por inconstitucionalidad incoados contra leyes o normas jurídicas, la nulidad del órgano cuya inconstitucionalidad se declara porque se ha abstenido de cumplir con su obligación constitucional sino la orden o recomendación, según el derecho positivo aplicable, de dar cumplimiento a dicha obligación, generalmente dentro de un específico plazo. En sentido restringido, el instituto es concebido como la acción mediante la cual se demanda la declaratoria de inconstitucionalidad del órgano legislativo que ha permanecido inactivo en el cumplimiento de su obligación concreta de dictar leyes ordinarias que desarrollen preceptos constitucionales de obligatorio desarrollo, de manera tal que dichos preceptos o uno de ellos, se hace ineficaz, con lo cual se produce la vulneración constitucional.

El presupuesto de hecho necesario será la abstinencia, inercia o inactividad del órgano legislativo, en cumplir, dentro de un plazo razonable, o dentro de un plazo predeterminado, una obligación o encargo concreto a él atribuido por la norma fundamental, de manera que se imposibilite la ejecución de las disposiciones o garantías contenidas en ella. La ausencia de desarrollo del precepto constitucional que, por ello, se haya hecho ineficaz al estar impedida su aplicación, podrá ser parcial o total, produciéndose, en el primer caso, una infracción de la garantía de trato igualitario y no discriminatorio.

La primera referencia de la acción in commento en el derecho positivo, se encuentra en la Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia promulgada en 1974, que previó la constatación, incluso ex officio, por el Tribunal Constitucional, de la falta de desarrollo de los preceptos constitucionales cuya aplicación lo requería, inactividad esa que imposibilitaba la ejecución de las disposiciones consagradas en la

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Constitución. Actualmente, la institución comentada, se encuentra recogida directamente en el derecho positivo constitucional de Portugal desde 1976, habiendo sido reformada la respectiva normativa en 1982 y 1989. El derecho constitucional portugués prevé como supuesto de procedencia de la acción de inconstitucionalidad por omisión, exclusivamente las omisiones legislativas, es decir, la omisión de los órganos legislativos en el cumplimiento de la obligación de dictar normas necesarias para dar eficacia a determinado precepto de la Constitución que requiere ser desarrollado por ley para ser aplicado, y que, debido a la omisión no pueden ser directamente aplicados, ya que, para ser exigibles, los contenidos constitucionales requieren de la promulgación de una ley. Constatada la omisión por el Tribunal Constitucional, que es el competente para conocer de la acción, éste informará al órgano legislativo, recomendándole la corrección pertinente. En esas legislaciones no tiene carácter coercitivo la sentencia que sobre ello recaiga, resultando, más bien, una forma de presión política.

Parte de la doctrina citada, al referirse a los efectos de la sentencia que declare la inconstitucionalidad por omisión del órgano legislativo, considera que la misma debería llenar, transitoriamente, el vacío legislativo producto de la omisión, lo que otros consideran una invasión, por el poder judicial, de las atribuciones que la misma constitución otorga, con exclusividad, al poder legislativo. La legitimación activa para el ejercicio de esta acción en el derecho portugués recae en el Presidente de la República, en el Ombudsman y en los presidentes de las asambleas legislativas regionales.

La Constitución Brasileira de 1988, contempla la inconstitucionalidad por omisión en su sentido amplio. Establece dicho texto, que una vez declarada por el Supremo Tribunal Federal, la inconstitucionalidad del órgano por omisión de dictar medida que torne efectiva determinada norma constitucional, se le hará conocer al poder competente para que adopte las providencias necesarias, tendentes a hacer eficaz el precepto constitucional, lo cual, de tratarse de un órgano administrativo, deberá efectuar en un plazo máximo de treinta días. De tratarse de un órgano distinto a los órganos administrativos, el Supremo Tribunal se limita a hacer del conocimiento del órgano de que se trate, la declaratoria de inconstitucionalidad con el objeto de que éste corrija la omisión. Se requiere, en todo caso, que la inactividad del órgano competente, concrete el incumplimiento de una obligación de dictar normas jurídicas o de realizar una determinada conducta en desarrollo de algún precepto concreto de la Ley Fundamental y que esa inactividad haga ineficaz un

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

específico precepto constitucional (no principios o fines del Estado).

La normativa que regula la acción comentada, requiere la audiencia del Procurador y restringe la legitimación para ejercerla al Presidente, Mesa del Senado Federal, Mesa de la Cámara de los Diputados, Mesa de una Asamblea Legislativa, Gobernador de un Estado, Procurador, Consejo Federal de la Orden de los Abogados, un partido político con representación en el Congreso o una confederación sindical o entidad de clase de ámbito nacional. Los efectos de la sentencia que declare la inconstitucionalidad del órgano legislativo es meramente declarativa. No se prevé mecanismo ad hoc para la ejecución de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de los otros órganos del Poder Público. El derecho brasileiro contempla, también el mandado de Injuncao, mecanismo de control de la inconstitucionalidad por omisión realizado en forma concreta y no de manera abstracta como en el caso de la acción de inconstitucionalidad antes referida. Este recurso es concedido a nacionales y extranjeros residentes, cuando la falta de norma reguladora imposibilite el ejercicio de los derechos, libertades y prerrogativas constitucionales inherentes a la nacionalidad, la soberanía y la ciudadanía de tal manera que ellos sean inexigibles. La competencia para conocer del recurso no está limitada al Supremo Tribunal Federal.

En Costa Rica, el derecho constitucional positivo prevé la acción de inconstitucionalidad por omisión y su regulación se asemeja a la contemplada en el derecho constitucional brasileiro.

No existe esta acción en el derecho positivo español, no obstante, el Tribunal Constitucional ha admitido su existencia al afirmar que ella existe sólo cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace en el tiempo estipulado o razonable. Otras doctrinas extranjeras, como la alemana, la italiana y la peruana se refieren, también, a la acción comentada.

EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999

El numeral 7 del artículo 336 de la Constitución vigente, consagra, por primera vez en el derecho venezolano, la institución de la declaratoria de inconstitucionalidad de la omisión en que incurra el Poder Legislativo cuando no ha dictado las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución.

En efecto, establece la norma citada que es atribución de la Sala

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia "7. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta; y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección".

Le atribuye directa e inequívocamente la norma constitucional antes transcrita, la competencia para el conocimiento de la acción de inconstitucionalidad por omisión, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, determinando ella, la inconstitucionalidad, no de un acto, sino de la conducta negativa, de la inercia o inactividad en que haya incurrido algún órgano del poder legislativo al no adecuar su conducta, en absoluto o parcialmente, al cumplimiento de una obligación suya de dictar una norma o una medida indispensable (lo que implica la eficacia limitada del precepto constitucional) para garantizar el cumplimiento de la Constitución. De acuerdo con la norma, el efecto de la declaratoria (y de la sentencia que la contenga) es el establecimiento de un plazo para corregir la inconstitucionalidad declarada. Podrá el juzgador, "de ser necesario", establecer "los lineamientos de su corrección". No aparece limitada en la norma constitucional, la iniciativa para activar el control de constitucionalidad que significa la declaratoria de inconstitucionalidad a que nos referimos, tampoco aparece determinada la legitimación activa para la interposición de la acción, ni señala la norma el alcance de los lineamientos para la corrección de la omisión, los que parecen quedar al arbitrio de la Sala Constitucional, ajustados a derecho.

DE LA COMPETENCIA

En el presente caso, los accionantes han interpuesto la acción de declaratoria de inconstitucionalidad de la omisión de órgano legislativo, contra la Asamblea Nacional, por la presunta omisión en que ella habría incurrido de dictar leyes de las determinadas en las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Constitución, dentro de los plazos allí señalados.

De conformidad con el numeral 7 del artículo 336 de la Constitución, corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia la atribución de declarar inconstitucional el supuesto de inactividad en que haya incurrido alguno de los órganos del poder legislativo, sea Municipal, Estatal o Nacional, en consecuencia esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, asume el conocimiento de la presente causa, y así se

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

declara.

DEL PROCEDIMIENTO APLICABLE

De la norma constitucional antes transcrita se infiere la necesidad de establecer el procedimiento necesario para hacer efectiva la disposición constitucional, esto es, aquel relativo a la acción de inconstitucionalidad por omisión, función que corresponde a los órganos legislativos del Estado y que no ha sido ejecutada. No obstante, esta Sala ha asentado, como ahora lo reitera, que la normativa constitucional debe ser, en principio y salvo obstáculo insuperable, aplicada de inmediato, por lo que, de conformidad con la facultad que le deriva el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Sala determina que, mientras no se haya establecido por ley el procedimiento propio de la acción de inconstitucionalidad de la omisión del órgano legislativo en el cumplimiento de una obligación constitucional, se le aplicará a tal pretensión el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para los juicios de nulidad de los actos de efectos generales provenientes de su naturaleza-.

DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA Y EL INTERÉS PROCESAL

En primer lugar, pasa esta Sala a examinar la legitimación necesaria para incoar la acción de inconstitucionalidad por omisión de órgano legislativo, respecto de lo cual observa :

En el presente caso, los accionantes han intentado la acción de inconstitucionalidad contra la omisión en que habría incurrido la Asamblea Nacional al no dictar dentro de los plazos establecidos, las leyes de aquellas que determinan, de manera precisa y concreta, las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta de la Constitución, invocando como fundamento de su interés y legitimación para ejercerla, la participación protagónica del ciudadano en los asuntos públicos a que alude la Constitución; el deber de colaborar en el restablecimiento de la efectiva vigencia de la Constitución, a tenor del artículo 333 eiusdem, ante lo que denominan "una eventual derogatoria tácita y parcial" que vendría efectuando el poder legislativo nacional contra la normativa constitucional; y el artículo 22 de la Constitución, en concordancia con el artículo 51 eiusdem, aduciendo obrar en beneficio del interés público como abogados en ejercicio.

Ha sido criterio de la extinta Corte Suprema de Justicia, en Pleno, acogido por esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que el ejercicio de la acción popular de

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

inconstitucionalidad no requiere de mayores exigencias en la legitimación para poder actuar por lo que cualquier persona, natural o jurídica, posee la legitimación para ejercerla. La acción de inconstitucionalidad de la omisión del órgano legislativo podría considerarse como una subespecie, de reciente creación, de la acción popular de inconstitucionalidad, atendiendo a lo cual, considera esta Sala, que en el presente caso debe aplicarse el criterio antes referido, y así se declara.

Atendiendo a lo expuesto, esta Sala considera a los recurrentes legitimados para ejercer la presente acción, y así se declara.

Así, atendiendo a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y a la jurisprudencia, esta Sala considera a los accionantes legitimados para ejercer la presente acción, y así se declara.

DE LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN

Establecido lo anterior, esta Sala observa que en el caso de autos, no está presente ninguna de las causales de inadmisibilidad previstas en el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicables a todas las solicitudes o demandas intentadas ante este Tribunal Supremo de Justicia. En consecuencia, con base en lo anterior, esta Sala Constitucional admite la acción de inconstitucionalidad por omisión cuanto ha lugar en derecho y, en consecuencia, se ordena la remisión del expediente al Juzgado de Sustanciación a los fines de la continuación del procedimiento, de conformidad con los artículos 112 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Decisión

Por las razones expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, Admite, cuanto ha lugar en derecho, la presente acción de inconstitucionalidad ejercida el 17 de octubre de 2001, por Alfonso Albornoz Niño y Gloria de Vicentini, contra omisión que se imputa a la Asamblea Nacional.

1.- Ordena la notificación, por oficio, del Presidente de la Asamblea Nacional, órgano contra el cual se interpuso la presente causa. Dicha notificación deberá estar acompañada de copia del escrito que contiene la solicitud de nulidad. Así mismo se ordena emplazar a todo interesado mediante cartel, el cual será publicado por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala, en uno de los medios impresos que considere dicho Juzgado de mayor circulación; todo de conformidad con el artículo 116 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente se ordena la notificación de la

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

presente decisión al Procurador General, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo.

2.- Se concede un término de sesenta (60) días continuos contados a partir del día siguiente a aquel en que conste en autos haberse realizado la última de las notificaciones o la publicación del Cartel que han sido ordenadas, para que las partes puedan presentar los alegatos y pruebas que estimen pertinentes, de conformidad con el artículo 117 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

3.- Concluido el término probatorio, la Sala, conforme al artículo 118 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, dispone de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha de conclusión de la relación, para dictar su decisión, a menos que la complejidad y naturaleza del asunto exija mayor término.

FUENTES UTILIZADAS

1 Orozco Solano Víctor y Patiño Cruz Silvia. La inconstitucionalidad por omisión en Costa Rica. [en línea]. Consultado el 6 de febrero del 2007 en: <http://www.e-politics.org/modules.php?name=News&file=article&sid=928>

2 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 1463 de las catorce horas con treinta minutos del día treinta de octubre de mil novecientos noventa.

3 REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. De la acción de inconstitucionalidad por omisión punto previo referencia en derecho comparado[en línea] consultado el 6 de febrero del 2007 en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Julio/1556-090702-01-2337%20.htm>