

**UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**ESCUELA DE DERECHO**



**El contenido de la omisión legislativa como causal de la acción de  
inconstitucionalidad**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE  
ABOGADO**

**AUTOR**

**Deysi Veronica Chiroque Gonzales**

**ASESOR**

**Katherinee del Pilar Alvarado Tapia**

<https://orcid.org/0000-0002-8451-0475>

**Chiclayo, 2025**

**El contenido de la omisión legislativa como causal de la acción de  
inconstitucionalidad**

PRESENTADA POR

**Deysi Veronica Chiroque Gonzales**

A la Facultad de Derecho de la  
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo  
para optar el título de

**ABOGADO**

APROBADA POR

Freddy Widmar Hernández Rengifo

PRESIDENTE

Freddy Ronald Centurión Gonzales

SECRETARIO

Katherine del Pilar Alvarado Tapia

VOCAL

## **Dedicatoria**

Quiero dedicar esta investigación a mis padres, Abel y Viviana, ya que sin su esfuerzo no hubiera podido llevar esta linda experiencia en la universidad. A mi hermano Abelito, que es el menor y lo amo mucho. A mis abuelos David, Martha y Demetrio, que constantemente me animaban a continuar con la investigación y confiaban en que lo iba a terminar. A mi abuela Violeta, a quien muchas veces le hablé para que me brinde fuerza y fortuna en poder finalizar esta investigación.

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer a mi padre que desde pequeña me orientó a seguir sus pasos constitucionalistas y me formó como persona, a mi madre, quien a pesar de la distancia, no hubo día que no hable con ella, siempre estando ella en cada paso. A mi asesora que inició como una extraña y terminó siendo mi amiga, mi confidente y de vez en cuando mi mamá adoptiva. A mi enamorado y amigas que siempre me apoyaron a luchar por este tema. A mi gatito Lui que siempre me acompañó en cada amanecida y finalmente, a Dios.

# El contenido de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad

## INFORME DE ORIGINALIDAD



## FUENTES PRIMARIAS

1	<b>hdl.handle.net</b> Fuente de Internet	1%
2	<b>aprendeenlinea.udea.edu.co</b> Fuente de Internet	1%
3	<b>documentop.com</b> Fuente de Internet	1%
4	<b>repobiblio.cuc.uqroo.mx</b> Fuente de Internet	1%
5	<b>Submitted to Universidad Cooperativa de Colombia</b> Trabajo del estudiante	1%
6	<b>qdoc.tips</b> Fuente de Internet	1%
7	<b>archivos.juridicas.unam.mx</b> Fuente de Internet	<1%
8	<b>repositorio.uas.edu.mx</b> Fuente de Internet	<1%

## Índice

Resumen .....	6
Abstract.....	7
Introducción .....	8
Revisión de literatura .....	10
Materiales y métodos .....	26
Resultados y discusión .....	27
Conclusiones .....	34
Recomendaciones.....	35
Referencias bibliográficas.....	36

## Resumen

Esta investigación tiene como propósito proponer el contenido de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad, bajo la visión, de que la Constitución puede ser vulnerada tanto por acción como por omisión. En ese sentido, el Poder Legislativo, al incumplir con el desarrollo normativo de aquello que constitucionalmente se encuentra obligado, generada una transgresión al principio de supremacía constitucional y vulneración de derechos fundamentales, conllevando a una futura de una sociedad rebelde. A razón de ello, mediante un enfoque cualitativo, se puntualizó cada característica que pueda abarcar la omisión legislativa, incluyendo las teorías que fundamentan su incorporación como las que están en contra. Es así, que mediante el análisis internacional sobre la forma en que se acogió esta figura procesal y, los fundamentos jurídicos que sustentan su necesidad e incorporación como causal de la acción de inconstitucionalidad; se concluye con la presentación del contenido de la omisión legislativa basada en la realidad peruana.

**Palabras clave:** omisión legislativa, acción de inconstitucionalidad, supremacía constitucional, vulneración de derechos, Poder Legislativo, realidad peruana.

## **Abstract**

The purpose of this research is to propose the content of legislative omission as a cause for the action of unconstitutionality, under the view that the Constitution can be violated both by action and by omission. In this sense, the Legislative Branch, by failing to comply with the normative development of what it is constitutionally obliged, generated a transgression of the principle of constitutional supremacy and violation of fundamental rights, leading to a future of a rebellious society. For this reason, through a qualitative approach, each characteristic that the legislative omission may encompass was specified, including the theories that support its incorporation and those that are against. Thus, through the international analysis of the way in which this procedural figure was accepted and the legal grounds that support its necessity and incorporation as a cause for the action of unconstitutionality; It concludes with the presentation of the content of the legislative omission based on the Peruvian reality.

**Keywords:** legislative omission, action of unconstitutionality, constitutional supremacy, violation of rights, Legislative Power, Peruvian reality.

## Introducción

Uno de los conflictos sociales más trágicos suscitados en el Perú, es la llamada masacre de Bagua también conocida como “El Baguazo”, dicho evento, se atribuye a la emisión de Decretos Legislativos que modificaron la administración de los territorios indígenas, sin haber consultado previamente con sus pobladores.

Sin embargo, la presente investigación postula que el origen de dicho enfrentamiento se debió a la omisión legislativa del Congreso, pero ¿qué tendría que ver el Congreso con el Baguazo? ¿por qué se relaciona la omisión legislativa con la masacre de Bagua? ¿cómo se vincularía?

Bajo estas interrogantes, resulta pertinente precisar que, la CPP [en adelante denominada por sus siglas **CPP**] presenta dos dimensiones: ejecución y cumplimiento. La primera dimensión se encauza, en aquellos derechos o disposiciones constitucionales, donde no hace falta un desarrollo posterior para su efectivo cumplimiento; mientras que la segunda, hace referencia a los llamados derechos programáticos, los cuales necesitan de un despliegue normativo ulterior, para que se conviertan en ejecutables (Eto, 2021).

Es así, que la problemática de esta investigación se enmarca en la segunda dimensión, donde la omisión legislativa surge cuando el legislador no cumple, dentro de un tiempo razonable o plazo fijado, el mandato concreto de legislar, que le fue impuesto de forma expresa o implícita por el texto constitucional.

En ese sentido, el vínculo de la omisión legislativa y el Baguazo inicia con la ratificación del Convenio 169 de la OIT, realizado el 26 de noviembre de 1993, en la cual se reconoció el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, entrando en vigor en 1995. Sin embargo, 14 años después sin ningún desarrollo normativo, se refleja una omisión legislativa latente, que ocasionó El Baguazo.

Cabe resaltar, que, en el Perú, la omisión legislativa o inconstitucionalidad por omisión, no fue prevista por el legislador, dejando carta abierta la posibilidad de que surja una ineficacia debido al incumplimiento de la Constitución, quedando de esa forma, en manos del juez constitucional la búsqueda de una solución ante estos casos.

La omisión legislativa no está regulada normativamente, ni mucho menos está incluida dentro de la acción de inconstitucionalidad sin embargo mediante jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional [más adelante denominado por sus siglas **TC**], se ha evidenciado un intento de concretización, pero a la luz de la verdad, existe un desarrollo muy sucinto e insuficiente, que en vez de esbozar las líneas que singularicen esta figura, evidencian frágiles pinceladas de variedades doctrinarias sobre la materia.

Este panorama permite apreciar, tanto la transgresión de la **CPP** en su dimensión de cumplimiento, como la omisión deliberada por parte del Legislativo en cumplir con el desarrollo de las disposiciones que estipula la carta constitucional. Estos son causados por la ausencia de la figura procesal de omisión legislativa, la falta de actividad normativa por parte del Poder Legislativo que evidencia la inercia de sus funciones legislativas en torno a los preceptos consignados en la **CPP** y la inexistencia de jurisprudencia vinculante para aterrizar la figura de la omisión legislativa.

Lo antes dicho generaría consecuencias tales como: el debilitamiento de la **CPP** como instrumento legal que soporta el Estado Peruano, la vulneración de derechos constitucionalmente protegidos, escepticismo ciudadano sobre el cumplimiento del Poder Legislativo en cuanto a los mandatos constitucionales y el peor de todos, el decaimiento del respeto normativo instaurado en la nación, conducente a generar una futura sociedad rebelde.

Teniendo en cuenta el contexto descrito, se ha planteado la siguiente interrogante: ¿Cuál debería ser el contenido de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad? A fin de responder la problemática formulada, se proponen los siguientes objetivos específicos: analizar de forma comparativa los presupuestos de la omisión legislativa a nivel internacional y justificar la figura procesal de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad.

En la misma línea, se postula la siguiente hipótesis: Si se busca sancionar la inactividad legislativa de los preceptos normativos de la **CPP**, entonces debe desarrollarse el contenido de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad.

Finalmente, la investigación resulta útil porque busca suturar una abertura que niega el cumplimiento de exigencias constitucionales mediante la inercia legislativa, la cual no solo transgrede la Constitución, sino también derechos; por lo que, como resultado se espera que este estudio contribuya a enriquecer el ordenamiento jurídico peruano al diagnosticar con precisión el contenido de la omisión legislativa como una causal de inconstitucionalidad.

## Revisión de literatura

### 1. Antecedentes

#### a. Nacionales

León (2021) en su tesis para optar el grado de maestro en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Administrativo, Universidad Nacional de Tumbes – Perú, titulada: “Inconstitucionalidad omisiva en el Perú y la necesidad de un nuevo proceso de garantía para remediarla”, refiere que la inconstitucionalidad omisiva es un grave problema nacional que afecta la CPP y los derechos fundamentales, y a pesar de que la CPP brinda un control de constitucionalidad, no hace mención de ninguna garantía, ante el silencio del legislador en cumplir con el desarrollo de las cláusulas constitucionales pendientes de institucionalización, ocasionando el incorrecto despliegue de su eficacia jurídica. Ante ello, el autor plantea que se regule la inconstitucionalidad omisiva como una garantía constitucional, incluyéndose dentro del artículo 200 de la **CPP** y posteriormente en el Nuevo Código Procesal Constitucional [más adelante denominado por sus siglas **NCPC**].

Esta tesis, presenta una de las primeras manifestaciones por parte de la comunidad peruana en concretizar la inclusión de la figura de la omisión legislativa o como el autor lo denomina la inconstitucionalidad omisiva dentro de la acción de inconstitucionalidad.

Layme (2021) en su tesis para obtener el grado de maestro en Derecho Constitucional, Universidad Nacional Federico Villareal - Perú, titulada: “Propuesta de regulación de la inconstitucionalidad por omisión en el Perú”, concluye que regular la inconstitucionalidad por omisión como una nueva garantía constitucional específica es una necesidad, cuyo fin es trascender la función Legislativa. Conceptualiza la figura como la ausencia de acciones por parte del Legislativo u órganos estatales para establecer leyes necesarias para garantizar el cumplimiento de la **CPP** y, resalta que su regulación en el art. 200 tiene como objetivo remediar la incidencia crítica de omisiones existentes.

Esta tesis, basada en el periodo legislativo 2017-2020, presenta los fundamentos para justificar la regulación de la omisión legislativa o, como denomina el autor, inconstitucionalidad por omisión, sin embargo, enfoca la comisión de la omisión legislativa a sujetos pertenecientes al Gobierno Regional o Local, ideal que no persigue este proyecto.

Aredo & Mendoza (2020) en su tesis para obtener el título profesional de Abogado, Universidad Cesar Vallejo – Perú, titulada: “La configuración normativa de la acción de inconstitucionalidad por omisión y el fortalecimiento de la protección indirecta de los Derechos Fundamentales”, postulan la configuración de la acción de inconstitucionalidad por omisión como una forma de protección indirecta a los derechos estipulados dentro de la CPP, la cual

tiene como fin priorizar necesidades sociales no consideradas por el legislador. Asimismo, señalan que el TC tiene la competencia necesaria para emitir sentencias exhortativas al Congreso para poder subsanar su inacción.

Es así, que nuevamente se ve expuesta la realidad de la indefensión de los derechos fundamentales ante el ausente desarrollado legislativo, enfocando el autor el hecho como una desprotección indirecta; asimismo, se aprecia que la figura de la omisión legislativa la encuadra dentro de la acción de inconstitucionalidad, situación que difiere del primer autor mencionado, ya que, León solo plantea su introducción como garantía en el sistema peruano, pero Aredo & Mendoza lo cimientan dentro de la acción de inconstitucionalidad.

Cacho (2019) en su tesis para obtener el título profesional de Abogado, Universidad Nacional de Cajamarca – Perú, titulada: “La inconstitucionalidad por omisión y el estado de cosas inconstitucionales, como manifestaciones de la intervención política del tribunal constitucional peruano, a través de su autonomía procesal”; indica que el TC instrumentalizaría el proceso de la inconstitucionalidad por omisión para dotarse de facultades de un legítimo actor político, para que con ello, se pueda impulsar a través de las sentencias exhortativas, la labor legislativa en materia de políticas públicas que beneficien los derechos fundamentales.

La tesis de Cacho analiza la forma en que el TC adopta la institución, no obstante, se evidencia que fue acogida de forma genérica, es decir, no se consideró algún tipo de criterio o pauta específica.

En conclusión, se puede resumir que las tesis de León (2021) y Aredo & Mendoza (2020) son los principales antecedentes que soportan la investigación, debido a que desarrollan la necesidad e importancia de esta figura, junto con su encuadramiento dentro de la acción de inconstitucionalidad. En esa misma línea, Cacho (2019) complementa el estudio a través de una perspectiva por el TC. Finalmente, a pesar de que Layme (2021) propone su regulación, no desarrolla la omisión legislativa con el que enfoque que se busca en el presente trabajo, pero ello no es óbice, para no guiarse algunos de los fundamentos que propone.

#### **b. Internacionales**

Espino (2023) en su tesis para obtener el título de licenciada en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México – México, titulada: “El examen de la omisión legislativa a través del juicio de amparo indirecto”, refiere que el amparo indirecto es el medio idóneo para solucionar las omisiones legislativas, las cuales se demuestran con la casuística que se analizó. Resalta que, en casos de omisiones legislativas absolutas, se exhorta al Congreso el desarrollo normativo respectivo, para ser cumplido dentro un plazo periodo legislativo.

Esta tesis argumenta que la omisión legislativa debe ser comprendida en el amparo indirecto, ideal que dista de la presente investigación; sin embargo, dentro de ella, muestra la forma y características en la que fue aterrizada.

Ortiz (2022) en su tesis para obtener el grado de maestro en Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Javeriana– Colombia titulada: “El control judicial a la omisión reglamentaria”, postula que, si existe la figura procesal por omisión del Legislativo también debería existir la figura de omisión por parte del Ejecutivo, debido a que, la Constitución le otorga potestades reglamentarias a ambos poderes y, en base al principio de supremacía constitucional, no debe pasarse por alto la responsabilidad del Ejecutivo.

Si bien la tesis no abarca de grosso modo la omisión legislativa, esta demuestra que la violación a la carta magna no solo se da por acción sino también por omisión, argumento importante para la presente investigación.

Sosa (2020) en su tesis para obtener el grado de maestro en Derecho con opción en Derecho Procesal Constitucional, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo – México, titulada: “Procedencia del juicio de amparo indirecto para combatir las omisiones legislativas”, resalta que el juicio de amparo al ser una herramienta esencial para la protección de derechos fundamentales y, que su fin sea resolver controversias de actos omisivos, se vuelve la figura idónea para remediar las omisiones por el Legislativo que eventualmente vulneraría estos derechos. Asimismo, se discute la forma en que se reparan estas omisiones, tanto a nivel federal como local.

Nuevamente se evidencia la postura de incorporar la omisión legislativa a través del juicio de amparo indirecto; sin embargo, a pesar de que el fin no coincide con la presente investigación, permite ampliar la perspectiva de la omisión legislativa, especialmente a su forma de reparación.

Martínez (2015) en su tesis para obtener el título de licenciado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México – México, titulada: La acción por omisión legislativa: ¿una necesidad o un capricho?, concluye que es una necesidad, debido a la gran importancia y efectos que causa esta figura al orden jurídico, al transgredir la Constitución, impedir la efectivización de las cláusulas constitucionales y vulnerar derechos fundamentales.

Esta tesis internacional, es una de las más importante dentro del presente trabajo de investigación, debido a su riqueza informativa, ya que, abarca de forma completa el estudio de omisión legislativa, brindando no solo conceptos sino también posturas críticas.

En síntesis, se puede decir que, Martínez (2015) es el más grande en cuanto a los antecedentes internacionales, debido a su riqueza informativa y los fundamentos que desarrolla

para afirmar que la omisión legislativa es una necesidad y no un capricho. Por otro lado, tanto Sosa (2020) como Espino (2023), desarrollan la idea que el mecanismo necesario donde se debería insertar esta figura es a través del juicio de amparo indirecto, los cuales permiten observar las posibles falencias o contradicciones que pudieran suscitarse con el planteamiento que se busca en esta investigación. Ortiz (2022) al señalar que la omisión legislativa abre paso a la omisión reglamentaria, permite prever arribar conclusiones erradas o traslmitadas de la figura planteada.

## **2. Bases teóricas conceptuales**

### **2.1. Acción de inconstitucionalidad**

Antes de iniciar, es necesario precisar, que la terminología que se va a emplear en la investigación será acción de inconstitucionalidad, debido a que, si bien es cierto que una norma especial como el **NCPC** lo llama proceso, la presente tesista busca basarse en la raíz de la institución jurídica, que es establecida por la **CPP**, la cual menciona acción y no proceso. Por lo que, buscando una tesis integradora, y sin intenciones de alejarse de lo dispuesto por la **CPP**, sino de complementarla, se utilizará la denominación que ella literalmente recoge.

Continuando, Figueroa (2013) menciona que una primera aproximación al control de constitucionalidad se pudo advertir en el caso estadounidense, denominado *Marbury v/s Madison* de 1803, la cual versaría sobre el principio de Supremacía Constitucional. Sin embargo, formalmente la defensa procesal constitucional surge con el TC, ideal plasmado por Hans Kelsen, el cual percibió, ya desde esa época, que la vulneración a la Constitución podía darse por acción u omisión (Kelsen como se citó en Eto, 2015).

Aunado a ello, Figueroa (2013) manifiesta que si bien la acción de inconstitucionalidad [más adelante llamado por sus siglas **AI**] aparece por primera vez en la Constitución de 1979, no será hasta siguiente Carta, en la cual se tenga una actividad más trascendental.

De esa forma, se regula a la **AI** en el artículo 200.4 de la **CPP**, la cual pertenece al conjunto de garantías constitucionales, procediendo esta figura contra aquella normativa con rango de ley, como: tratados, reglamentos del Congreso, normas de carácter regional u ordenanzas municipales que contravengan la **CPP** en fondo y forma. Cabe resaltar, que el **NCPC** acoge la **AI**, pero presenta un vacío en cuanto a la omisión legislativa que se pretende abordar.

#### **2.1.1. Conceptualización**

Chanamé (2003) menciona, que esta figura es una acción de garantía constitucional, que posibilita formular una denuncia ante el **TC** contra una normativa que infringe la **CPP** o ha sido aprobada sin seguir los parámetros constitucionales establecidos, para que así, sea analizada y

se determine si se ajustan o no, a lo prescrito por la Constitución, garantizando el principio de Supremacía Constitucional.

Afirmación que comparte Landa (2018), el cual agrega que este proceso posee un carácter autónomo y una vez declarada fundada la demanda de **AI**, dicha norma analizada quedará sin efecto. Se resalta que es un proceso de puro derecho, cuyo objetivo no es la eliminación de leyes y normativas con rango legal, sino conciliar dichas normas con la **CPP** de manera armoniosa. (Hakansson, 2014)

En ese sentido, se entiende que la **AI** es el mecanismo constitucional, que permite protestar la posible incompatibilidad de una norma legal con la **CPP**, la cual tiene un carácter autónomo, una única instancia y es de competencia del TC, sin olvidar, que su finalidad no es expulsar normas sino controlar su concordancia con el texto constitucional.

### **2.1.2. Naturaleza jurídica**

Eto (2011) señala que el análisis de constitucionalidad de las normas no se basa en resolver conflictos de intereses específicos, sino que se centra en una discrepancia abstracta sobre la interpretación del texto constitucional en relación con la compatibilidad de una ley en particular. Gestándose así, un proceso objetivo, en el cual, el **TC** actúa como defensor de la supremacía legal de la Constitución.

Sin embargo, la Sentencia del Pleno Jurisdiccional del **TC** de fecha 03 de junio de 2005, profundizó acerca de la naturaleza de la **AI**, señalando que cuando se aborde un caso de inconstitucionalidad, no se puede soslayar su naturaleza dual (abstracto y concreto), a razón de las repercusiones económicas y sociales que pueda generar los fallos de estos procesos. Caracteres que deben ser entendidos de la siguiente manera:

- A. Dimensión objetiva: el examen no se basa en un caso específico en el que las normas se hayan aplicado o puedan aplicarse, sino en la comparación abstracta de las fuentes formales del derecho: las normas con rango de ley y la Constitución. (Montoya, 2015)
- B. Dimensión subjetiva: el examen tiene como fin evitar que las normas viciadas, vulneren derechos fundamentales (Montoya, 2015), lo cual no supondrá una solución del problema en concreto, sino que le adjudicará un canon valorativo constitucional, para resolver el caso de inconstitucionalidad (García & Gómez, 2009, pág.84).

En otras palabras, contrario a la creencia popular, la naturaleza de la **AI** es dual, porque el examen de constitucionalidad de las normas señaladas como inconstitucionales se realiza de forma objetiva, ello no es óbice, para dejar de considerar los efectos sociales que ocasione.

### **2.1.3. Parámetro de control**

La sentencia del **TC N°00005-2003-AI**, menciona que, a pesar de la existencia de la discrecionalidad del legislador, su poder está restringido por los límites formales, materiales y de competencia que establece la **CPP**, que es la *lex legum*, es decir, la ley de leyes.

García & Gómez (2009), señalan que, si bien el objeto de protección en este proceso es la **CPP**, esta no se agota ahí, sino que incluye al bloque de constitucionalidad, el cual se concibe como el conjunto normativo que abarca principios, valores materialmente constitucionales y/o disposiciones que no están explícitamente en el texto constitucional.

De esa manera, se debe entender que el parámetro de control de la **AI** es la misma Constitución, pero también se considera el denominado bloque de constitucionalidad, que contiene tratados internacionales, normas con rango de ley, entre otros, que irradian la fuerza normativa de la **CPP**; justificando su existencia, a que no toda disposición constitucional se encuentra recogida en su texto.

#### **2.1.4. Ejecución de sentencias**

Rojas (2011) clasifica las sentencias constitucionales basados en el enfoque formal y material del fallo, por lo que, el enfoque formal refleja el sentido de la decisión (fundada o infundada) y el material representa la operación a desarrollarse sobre la controversia constitucional. Es así, que, dentro del enfoque formal, existe una subclasificación, mencionase en esta oportunidad únicamente a la sentencia exhortativa por los fines de la propia investigación. A razón de que son las sentencias exhortativas, las mayormente dictadas en las demandas de **AI**.

Ahora, el autor antes mencionado, señala que no existe propiamente una ejecución sino un cumplimiento, debido a que, conforme al art. 80 del **NCPC**, las sentencias que declaren fundado la **AI** anulan las normas cuestionadas, generando efectos generales a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial; en ese sentido, al emitirse la sentencia constitucional de este proceso, ya se estaría operando sobre el ordenamiento jurídico directamente, por lo que su ejecución estaría culminando en ese mismo acto, al no requerir ninguna actividad posterior.

Sin embargo, la teoría del incumplimiento de las sentencias constitucionales sí es admitida, ya que existen casos donde a pesar de haberse declarado la inconstitucionalidad de una norma, los operadores jurídicos han seguido aplicándola, o también, como Rojas (2011) señala, el legislador puede reproducir a través de un nuevo instrumento legal, la norma que fue expulsado, denominándolo “rebeldía del legislador”.

Como ejemplo se tiene la **STC Exp. N°0023-2007-PI/TC**, en la cual la Federación Nacional de Docentes Universitarios demandó la inconstitucionalidad de los Decretos de Urgencia N° 033-2005 y N° 002-2006, alegando que estos vulneraban sus derechos laborales (aspectos

remunerativos). El **TC** tras analizar la controversia constitucional, falló declarando la inconstitucionalidad de ciertos artículos.

Tiempo después, el Ejecutivo interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N°29223 (esta precisaba la aplicación de la Ley N°29137) argumentando que violaba el principio de programación del presupuesto público y el de irretroactividad de las leyes, sin embargo, fue declarada infundada y, a su vez, exhortó al Ejecutivo cumpla lo ya convalidado por la STC Exp. N°0023-2007-PI/TC. Sumado a ello, como Rojas (2011) detalla, que el **MEF** solicitó que el **TC** se pronuncie de forma explícita, en cuanto al plazo que tenían para llevar a cabo dicho cumplimiento, respondiendo el **TC** que tenían hasta el final del tramo del proceso de homologación en el Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2011.

En conclusión, se tiene que las sentencias constitucionales de la **AI** no presentan una etapa de ejecución, pero sí de cumplimiento, debido al tipo de la naturaleza jurídica de la sentencia constitucional que provienen de este tipo de proceso. En esta etapa de cumplimiento, como se ha podido observar, es posible que el **TC** vaya más allá de una sentencia declarativa, acudiendo a una sentencia exhortativa al exhibirse una situación de rebeldía del legislador.

## **2.2. Omisión legislativa**

### **2.2.1. Conceptualización**

Fernández (1998) menciona que la expresión de “inconstitucionalidad” ya refleja una conducta vulneradora de la Constitución, mientras que de forma simple, la palabra “omisión” puede entenderse como: inacción, inactividad o un deja de hacer.

Sin embargo, dicho autor, señala que la concepción buscada para este término es la que fue trasladada del sentido jurídico-penal, la cual, indica que la omisión sería una transgresión al ordenamiento jurídico, ocasionado por “un dejar de actuar o de hacer”, por parte de quien estaría obligado a ejecutar ese acto.

De esa forma, al hablarse de la omisión legislativa en un sentido jurídico-constitucional, Gomes (como se cita en Fernández, 1998) afirma que no hace alusión a una simple inercia por parte del legislativo, sino que se trataría de un “no hacer aquello que constitucionalmente se encontraría obligado”.

Ruay (2022) agrega, que para la configuración de la omisión legislativa es importante que haya transcurrido un tiempo determinado, esto es, que el desarrollo normativo se haya prolongado en un tiempo más allá del razonable. Entiéndase que, si bien se respeta la discrecionalidad que posee el Legislativo para la emisión de normas, esta facultad potestativa no es de uso arbitrario; de esa forma, dicho poder tiene que cumplir con desarrollar el marco programático de la CPP en un plazo prudencial.

Asimismo, se debe considerar que doctrinariamente se ha postulado dos enfoques con los que se podría entender la figura, la tesis amplia o extensa y la tesis restringida o reducida. La primera extiende su carácter de responsabilidad, esto es, que la vulneración a la Constitución puede provenir de la inacción de cualquier poder público; mientras que la segunda tesis, reduce el marco de responsabilidad al Legislativo (Fernández, 2002).

En esa línea, adoptando la tesis reducida, se define a la omisión legislativa, como aquella conducta negativa (inacción) desplegada por el Legislativo, frente a responsabilidades que por mandato constitucional se encontraban obligados de ejecutar y, que por un largo periodo (exceso de periodo razonable) no realizaron; por lo que, de forma indirecta, contraviene la **CPP**.

### **2.2.2. Naturaleza jurídica**

La **CPP** tiene una doble dimensión: como norma, resalta lo constitucionalmente prohibido y como programa, valora lo constitucionalmente exigido, sin embargo, en la realidad se pone mayor énfasis en la primera dimensión que en la segunda, lo cual, se ve reflejado con la existencia de un control de inconstitucionalidad por comisión y no por omisión (Águila, 2019, canal Tribuna Constitucional).

En esa línea, se debe considerar la teoría de la eficacia de las normas constitucionales, la cual refiere que existen normas regla y normas principios. Las primeras son conocidas como autoaplicativas, es decir, tienen eficacia directa porque no necesitan un desarrollo normativo complementario para poder ser empleadas, mientras que, las segundas, son conocidas como indirectas, porque sí necesitan la interpositio legislatoris, para desplegar la totalidad de sus efectos (Cervantes, 2020).

En ese contexto, se concluye que la eficacia de las normas constitucionales se encuentra vinculada con la dimensión programática de esta misma, por lo cual, al no haber un desarrollo normativo por un largo periodo, se afecta la eficacia de las normas y, como consecuencia, se transgrede la **CPP**

### **2.2.3. Presupuestos**

Eto (2002) menciona que para hablar de inconstitucionalidad por omisión es necesario que concurren ciertos presupuestos, ya que, no toda inacción podría concebirse como objeto de protección de la omisión legislativa. En ese sentido, el autor refiere, que de forma general se pueden considerar los siguientes tres presupuestos:

- La transgresión se da en una norma constitucionalmente específica, es decir, que se ha corroborado la vulneración de una norma concreta y no se atañe la sanción por el conglomerado normativo Constitucional.

- La norma constitucional debe ser de naturaleza programática y no exigible en sí misma. Este presupuesto, es basado en la teoría de la eficacia de las normas constitucionales, esto es que, si bien la **CPP** es una unidad normativa, en la práctica sus normas se distinguen por ser de naturaleza operativa (autoaplicables) o de naturaleza programática, las cuales, para su efectividad requieren el desarrollo de una reglamentación legal posterior.
- La falta de medidas necesarias para tornar exigible y operativa la norma constitucional, en otras palabras, al no proyectar la reglamentación necesaria, que traducía las implicancias que disponía la norma constitucional, se deja un vacío legal.

Asimismo, desde una perspectiva nacional, Eto (2002) propone un listado propio de los presupuestos que considera para la configuración de la figura. De esa manera, se presenta los siguientes requisitos:

- La existencia de un interés constitucionalmente asegurado o tutelado, esto quiere decir que, la carencia legislativa afecta a un conjunto de destinatarios (personas naturales o jurídicas) y, con ello, se formaliza la existencia de una relación jurídica, entre los destinatarios y la norma inexistente; de esa manera, la omisión legislativa como garantía constitucional, tutelaré el interés colectivo de hacer cumplir el desarrollo de la norma constitucional.
- La situación fáctica de una amenaza al interés constitucional. Este presupuesto, parte de la concepción del derecho expectatio (derecho potencial pero no consolidado), lo que podría denominarse derecho programático, en el que al existir y dejar la discrecionalidad de su desarrollo al legislador ya se encontraría en peligrosamente amenazado. Por ello, al secuencialmente haber transcurrido un tiempo razonable de no creación, pasó a un nivel de peligro, lo cual conllevó a que deje de ser una amenaza y se convierta una violación fáctica de la **CPP**, ante la renuencia del legislador.
- La existencia de una organización idónea para asegurar el interés constitucional tutelado, esto es, la entidad a la cual se va a recurrir para la resolución de estos casos. Por lo que, al desarrollarse un modelo concentrado en el Perú, la labor estaría a cargo del Tribunal Constitucional, vía acción de inconstitucionalidad.

Es esa misma línea, es valioso considerar los elementos que Fernández (2015) refiere para la configuración de esta figura, proponiendo lo siguiente:

- La responsabilidad jurídica del Legislativo. Se parte desde la clásica concepción de la división de poderes, en la que el Legislativo, dotado de legitimidad a través de una democracia directa, se convierte en el encargado de desarrollar el programa

constitucional, por lo que, al convertirse en el órgano clave para concreción, también se convierte en el responsable de su no emisión.

- Periodo temporal excesivo, esto es que, si bien se respeta la discrecionalidad de legislar del Poder Legislativo, esto no es óbice para que puedan actuar arbitrariamente, retrasando el tiempo de desarrollo de las disposiciones constitucionales. De esa manera, si bien no se plantea un espacio temporal preciso o numérico, se señala que, el principio es la necesidad de desarrollo y, excepcionalmente, se puede aplazar con justificación suficiente.
- La existencia de preceptos de obligatorio y concreto cumplimiento. Ello en base, a la eficacia de las normas constitucionales, debido a que no todas tiene el mismo carácter; por lo que, la omisión legislativa, debe centrarse en aquellas que tienen eficacia limitada y requieren de un desarrollo normativo para completar su eficacia.
- Inercia de la norma constitucional, quiere decir, que considerando que una norma constitucional nació con la intención de aplicarse y de regular de cierto modo la realidad social, se van a excluir los preceptos constitucionales en los que, si bien no tienen desarrollo normativo, sí gozan de efectividad.

Se concluye que mencionando quque los presupuestos en los que los autores coinciden son:

a) en el largo tiempo de espera y la inacción de desarrollo normativo, b) se trataría de normas con limitada eficacia, específicamente las programáticas, c) se aplica para normas concretas y no generalidades y, d) el responsable jurídico sería el Legislativo.

#### **2.2.4. Tipología**

La omisión legislativa puede presentarse de diversas formas: absoluta o relativa, formal y material, o, las que afectan derechos fundamentales y las que no afectan; sin embargo, la clasificación que más éxito ha tenido por parte de la doctrina es la primera mencionada (Fernández, 1998). En ese sentido, en el presente trabajo, se limitará a dicha clasificación.

Prince (2006) señala, que las omisiones absolutas, son los silencios totales del legislador sobre determinadas disposiciones del texto constitucionales, es decir, que el Legislativo no ha desarrollado normativa alguna para cumplir con los preceptos que dispone el texto constitucional. Mientras que las omisiones relativas o parciales hacen referencia a que, si bien el legislador emitió una norma, esta se encuentra defectuosa por un desarrollo incompleto o parcial desde una perspectiva del texto constitucional (Díaz como se citó en Prince, 2006).

Es así, que el interés práctico de la tipología servirá para indicar el camino a seguir, con relación a la búsqueda del desarrollo normativo de la omisión legislativa en el Perú.

#### **2.2.5. Ejecución de sentencias**

Para hablar de la ejecución de estas sentencias, a priori, se debe considerar qué tipo sentencia emitiría el TC en este tipo de procesos. Fernández (1998) refiere que podrían ser sentencias exhortativas, donde se le brinde recomendaciones al legislador para que realice sus funciones de suplir el vacío constitucional o, también, sentencias aditivas, donde el TC no se limitaría analizar si existe una omisión legislativa, sino que en el caso de que sí lo haya, este estaría en la facultad de agregar o completar la normativa necesaria para superar la situación de inconstitucional por omisión que se estaría presentando.

Sagües (1992) señala que una vez emita la sentencia y se presente la desobediencia del legislador, en el caso de la Provincia de Río Negro - Argentina, podrían suceder dos supuestos, el primero abarca que el Superior Tribunal aplique la integración jurídica, esto es, se encargue de elaborar la regla jurídica omitida, argumentando que la comunidad rionegrina acepta los riesgos que conlleva compartir la función del legislativa al Superior Tribunal, debido a que, es preferible asumir el costo-jurídico antes de consentir la vulneración de la Constitución.

Sin embargo, con relación a la etapa de la ejecución de las sentencias por omisión legislativa, esta presenta una escasa información, en la cual los autores abordan el tema de forma general, mencionando que una vez dictada la sentencia que declara la inconstitucionalidad por omisión, el órgano encargado tendría un plazo razonable para cumplirla y con ello se supliría el vacío constitucional, pero no hacen referencia a ¿qué pasaría si no cumplen con la exhortación brindada? o ¿ahí acabaría la figura?, razón por la que se complementará este ítem con el enfoque internacional.

#### **2.2.6. Efectos de su no aplicación**

Es menester recordar que la Constitución no solo contiene un aspecto de cumplimiento sino también de ejecución (Héctor Fix-Zamudio como se cita en Eto, 2015). En ese sentido, si no se desarrolla las disposiciones constitucionales, que valga la redundancia, constitucionalmente se encuentra obligado el legislador como parte de la concretización de la *lex legum*, este órgano la estaría contrariando por omisión, al no cumplir con lo que ella dispone (Eto, 2021).

En esa línea, Saénz (2024) señala que no es posible que en un Estado democrático de Derecho solo se llegue a ejecutar una parte de la Constitución, la operativa, y la otra sea desacata, la programática, como si la Constitución se tratase de un simple papel decorativo, idea que Eto (2021) concuerda y agrega mencionando lo siguiente: “la Constitución a la que le falta la garantía de su propia defensa, técnicamente no es una Constitución” (p.102).

Es así, como el ocio del legislador vulnera el principio de supremacía constitucional, al desobedecer disposiciones constitucionalidad, dejándolas como meros enunciados pomposos

que no gozan de efectividad y no concretizando la constitución, la cual comienza a verse como un libro de cuentos que solo están en papel, pero no en la realidad.

Eso aspecto conlleva a la transgresión de derechos, especialmente aquellos que gozan de un desarrollo programático, puesto que, al existir una postergación de su desarrollo, estos se vuelven ineficaces o vacíos, que como menciona Saénz (2024) es drama jurídico que puede extenderse de lo abstracto a lo real, como el caso de Alemania, donde se estableció mediante una sentencia constitucional que el legislativo se encargue de regular la inscripción igualitaria de los niños nacidos dentro del matrimonio y fuera de él, pero el legislador nunca lo hizo, lo que generó que los órganos judicial tampoco lo cumplieran y con ello, los niños sigan siendo discriminados.

Como ejemplo se puede tomar el caso del pueblo indígena Matses de Yaquerana (Requena-Loreto) comentado por Chiroque & Ruiz (2023), el cual mencionó que dichos habitantes tienen una composición del nombre diferente a la dispuesta por el art.20 del Código Civil, la cual es la siguiente: su nombre propiamente y después el nombre de su padre y madre, siendo esta forma utilizada tradicionalmente por todo el pueblo Matses.

Ello permite evidenciar la realidad multicultural del Perú, que se vincula con el derecho a la identidad que describe la **CPP**, la cual si bien aparenta tener un carácter autoaplicativa tiene su dimensión progresiva, en este caso siendo la regulación de los casos de comunidad nativas con relación a la libertad que tendrían en poder inscribirse según demande su cultura y no por imposición de una ley dictada para un tipo de época.

Finalmente, se tiene las repercusiones en la esfera social, esto es con relación a la cuota de poder que fue entregada por parte del pueblo al poder constituido. Fernández (1998) refiere que no se debe olvidar que la soberanía legítima radica en el pueblo y estos han proyectado su poder en la Constitución y los órganos que de ella deriven, por lo que existe una vinculación obligatoria entre el legislador y el pueblo, que también le conlleva a tener límites a su poder.

Es así, que cumplir con lo dispuesto por la Constitución es cumplir con la voluntad del pueblo, sin embargo, si el legislador es indiferente ante dichas disposiciones constitucionales está desacreditando la imposición del poder constituyente y con ello, generando un desdén por el pueblo hacia aquellos a quienes les entregaron su cuota de poder, desconfiando y menoscabando el Estado democrático de derecho.

En conclusión, se tiene que es necesario aterrizar la figura de la omisión legislativa, ya que no solo transgrede el principio de supremacía constitucional, sino que vulnera derechos y se expande, al generar efectos secundarios con la población.

### **2.2.7. Enfoque nacional**

El expediente N°0006-2008-PI/TC hizo referencia a la inconstitucionalidad por omisión, tras citar a los expedientes **0020-2005-PI/TC** y **0021-2005-PI/TC** (acumulados), debido a que, en ellos, específicamente en su fundamento 111, el TC exhortaría al Congreso a realizar una acción legislativa, donde incluya la hoja coca en la lista de cultivos reconocidos como Patrimonio Natural de la Nación; a razón de que, en tanto su inercia legislativa continúe, se estaría vulnerando el derecho a la identidad cultural de varios peruanos, esto en base al numeral 19 artículo 2 de la **CPP**, como también, al derecho a la igualdad (numeral 2 art. 2 de la **CPP**).

Asimismo, en el mismo expediente mencionan que la omisión legislativa es un supuesto controlable por parte del **TC**, a pesar que no presenta un reconocimiento concreto en la **CPP**, se toma como base que la carta magna es un marco de actuación pero también es una orden de ejecución fundamental (Lombardi, 2009), e incluso refiere explícitamente en su fundamento 41 la necesidad de reafirmar la dirección que debe tomar esta figura, sin embargo, no desarrolla más sobre la figura de inconstitucionalidad por omisión y solo se limita a exponer la doctrina comparada existente.

El expediente N°0013-2014-PI/TC se presentó por la parte accionante la solicitud de la inconstitucionalidad por omisión de una ley, que no determina de forma completa la situación de los derechos de los trabajadores, haciendo mención expresa que se aceptó esta solicitud de forma excepcional, en base a que, a si bien el texto constitucional no lo comprende concretamente, dicha potestad radicará en sintonía al principio de supremacía constitucional (artículo 51 de la CPP).

De igual manera, agrega que las disposiciones contenidas en la Carta Magna no solo para que ellas no sean infringidas, sino también son obligaciones que señalan la forma en la que este texto constitucional garantizará de forma plena la realización del proyecto constitucional que la sociedad peruana a abrigado a través de su CPP. Por último, señala que solo cabría forma de interponer esta causal bajo la acción de inconstitucionalidad y agrega algunas interpretaciones más sobre la figura, pero en base a la doctrina comparada nuevamente.

Este análisis, permite evidenciar que TC ha reconocido como válida la figura de la omisión legislativa y ha considerado la teoría restringida; sin embargo, no la ha adecuado mediante jurisprudencia.

### **2.2.8. Enfoque internacional**

#### **a) Brasil**

El sistema político de Brasil conforme señala Soto & Ferrer (2020), es una república democrática representativa, dentro de la cual goza del principio de la separación de poderes, y posee una organización subnacional, es decir, se divide en 26 subnaciones.

En el art. 103 de su Constitución, aterrizan la omisión legislativa, mencionando que: “Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida necesaria para tomar efectiva la norma constitucional, se dará conocimiento al poder competente para la adopción de medidas necesarias y tratándose de un órgano administrativo, para que lo haga en 30 días”.

La legitimación activa la tiene: El presidente de la república, la mesa del Senado Federal, la mesa de la Cámara de Diputados, la mesa de la Asamblea Legislativa, el gobernador de Estado, el procurador general de la república, el Consejo Federal de la OAB, un partido político con representación en el Congreso Nacional y una confederación sindical o entidad de clase con alcance nacional (art.103 primera parte de su Constitución). Mientras que la legitimación pasiva se entiende que se podrá incoar en contra de cualquier entidad que tenga el encargo de elaborar dicha normativa.

En cuanto a la competencia, Fernández (2010) y Bazán (1997) afirman que se encuentra a cargo del Supremo Tribunal Federal y, con relación a la naturaleza jurídica de la sentencia se dice que esta será únicamente declarativa y esta tendría un carácter erga omnes, lo que significa que posterior al pronunciamiento de Tribunal, solo se deja constancia de la obligación preexistente sin ninguna exigencia o plazo de cumplir con lo omitido.

Finalmente, en cuanto a la ejecución de las sentencias constitucionales dirigidas al Legislativo, Fernández (2010), indica que si se mantiene la inacción, la acción jurídica correspondiente sería la “reiteración” al Tribunal, que no podría ser de oficio sino que se tendría que presentar nuevamente la demanda de inconstitucionalidad por omisión, situación en la cual cabría la posibilidad de un coste político, criterios que incluye al órgano administrativo.

En síntesis, Brasil acoge la figura en su Constitución bajo el nombre de “acción de inconstitucionalidad por omisión” y, con relación a sus características, se evidencia similitudes con la acción de inconstitucionalidad ordinaria; mientras que la naturaleza jurídica y la ejecución de sentencias brinda nuevos aspectos.

#### **b) México**

Conforme al art.40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene que México es una República representativa, compuesta por Estados libres y soberanos. Asimismo, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación es quien ostenta la supremacía interpretativa de la Constitución, no obstante, otras entidades judiciales (Tribunal Electoral, Plenos Regiones, etc.) realizan un control difuso de constitucionalidad.

Cervantes (2020), señala que la omisión legislativa en México, como un procedimiento específico, no se encuentra regulada ni la Constitución ni en un instrumento normativo, sin embargo, mediante una jurisprudencia (sentencia de amparo 1359/2015), la Suprema Corte ha determinado que es posible incoarla a través de la acción de amparo.

Con relación a la legitimación para accionar la omisión legislativa, refiere que es amplia, debido a que está abierta a cualquier ciudadano que tenga un interés jurídico, no solo de proteger la Supremacía Constitucional sino también de ejercer su derecho de participación democrática en la iniciativa de leyes. Debido a lo anterior, el plazo para interponer esta figura es abierto.

Como se hizo mención anteriormente, México es un Estado Federal, por lo que se considerará de forma puntual la acogida de la omisión legislativa en algunos de estos.

En el Estado de Veracruz, la figura se encuentra aterrizada en el art. 64 de la su Constitución, en la cual menciona que el Tribunal Superior de Justicia será el encargado de conocer las acciones por omisión legislativa.

Asimismo, el pronunciamiento del fallo fundado surtirá efectos a partir de la publicación en la Gaceta Oficial del Estado, en la que se fijará un plazo que “comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado” para que, durante ese tiempo, se emita la ley o decreto omitido; de no cumplirlo, el Tribunal se encargará de suplir dicha omisión, a través de dos de sus órganos.

En el Estado de Nayarit, la Ley de Control Constitucional la regula en su art. 77. Con relación a su procedimiento, se tiene que, una vez admitida la demanda, se dará un plazo de 10 días para responder si efectivamente ha emitido dicha norma, como también, se solicitará al Periódico Oficial que verifique si la norma ha sido publicada y presente una copia si es el caso. Si la autoridad demandada argumenta que su omisión se debe a la omisión de otra autoridad, esta última también será incluida en el proceso. Finalmente, si logra determinar que ciertamente existe una omisión, en el fallo se determinará el plazo máximo de un año para que la autoridad emita la norma faltante.

En síntesis, se tiene que México no recoge la figura de la omisión legislativa en su Constitución, pero sí lo acoge jurisprudencialmente bajo la acción de amparo. Al ser un Estado Federal se evidencian variantes de la figura procesal.

### **c) Portugal**

Portugal es una República parlamentaria que goza de un Estado democrático de derecho y unitario, el cual se basa en la separación e interdependencia de poderes. Este país regula en su art. 283 la inconstitucionalidad por omisión, indiciando los sujetos legitimados para interponer este requerimiento, que el TC será el órgano encargado verificar las omisiones legislativas.

Es así, que, conforme a este artículo, los legitimados son: el presidente de la República, el Defensor del Pueblo o, en caso de violación de los derechos de las regiones autónomas, de dos presidentes de las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas.

Fernández (1998) resalta que esta omisión solo tendrá un alcance para omisiones de medidas legislativas, mas no de actos políticos. Asimismo, señala que Portugal recoge los siguientes presupuestos para la aplicación de la omisión legislativa: a. el incumplimiento radicaré en la violación de una cierta y determinada norma, b. la norma constitucional por sí misma no se pueda usar sola y c. la realidad legislativa demuestre la necesidad de convertirla en aplicable.

En esta misma línea, el autor prosigue, indicando que quien tenga la facultad para identificar qué normas no serían exigibles por sí mismas y si existe la suficiente regulación emitida para dotar de aplicabilidad a los artículos, es el “intérprete”, el cual no es otro que el Tribunal Constitucional (conforme al art.223.1 de la Constitución Portuguesa).

Finalmente, con relación al tipo de sentencia que emite el TC, Fernández (1998) indica que no tiene ningún tipo de efecto mas que ser declarativo, sin embargo, manifiesta que debido a esta situación, la naturaleza de este control necesitará una fiscalización a posteriori.

En síntesis, se tiene que Portugal sí recoge la figura en la inconstitucionalidad por omisión en su Constitución, pero no la ha desarrollado en detalle. Se evidencia que presenta un listado cerrado de quiénes se encontrarían legitimados a incoar esta figura y define que el facultado es el TC.

### **2.2.9. Crítica opositora**

Uno de los principales problemas al cual se hace mención, es el de la vulneración al principio de división de poderes, señalándose que el legislador goza de un poder de discrecionalidad para emitir normativas según su consideración (Goncalves como se cita en Fernández, 2010).

Asimismo, Lechner (como se cita en Fernández, 1998) opina que no es asunto del TC ponerse en una posición de legislador porque no es cuerpo legislativo. Sin embargo, Fernández (1998) menciona que tomar esta postura es muy rígida, debido a que el TC no pretende legislar, siendo su fin el actuar, mediante recomendaciones y exhortos para que se ejecute el cumplimiento de la CPP en su aspecto programático.

Saénz (2024) destaca que esta acción no vulneraría la división de poderes, puesto que la persistente desobediencia a las disposiciones constitucionales justifica una intervención extraordinaria del TC, ya que, al ser la Constitución la norma suprema del país y ante la inacción de otros poderes, el TC debe suplir esta carencia para preservar el orden constitucional.

De la mano, la libertad de conformación del legislador es otra de las críticas a esta tesis. Frente a ello, Helmut (como se cita en Fernández, 2010) mencionaba que, si bien el legislador

goza de una libre capacidad de configuración normativa, cuando se tratase de mandatos constitucionales que implican principios programáticos, su libertad de decisión se encontraría limitada; Canotilho (como se cita en Fernández, 2010).

En síntesis, se puede decir que la crítica más fuerte es de la presunta afectación al principio de división de poderes, seguido por la usurpación de la libertad del legislador, las cuales sí bien son razonables pensarlas en prima fase, estas son descartadas atendiendo el fin de la figura.

### **Materiales y métodos**

Se utilizó el método cualitativo, en el cual se emplea un proceso inductivo, es decir, implica una exploración y descripción inicial para desarrollar perspectivas teóricas (Rojas, 2018). Es así, que la investigación se basa en un razonamiento inductivo que parte de observaciones concretas, como la acción de inconstitucionalidad, la omisión legislativa, la discrecionalidad normativa, la afectación al Principio de Supremacía Constitucional; conceptos que permitieron la construcción del contenido de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad.

La técnica utilizada fue el análisis documental, que Alfonso (como se cita en Morales, 2003) refiere como aquel proceso sistemático que implica la búsqueda, recopilación, análisis e interpretación de datos sobre un tema específico, conducente a la construcción de conocimientos. Razón, por la que se utilizó instrumentos flexibles y textuales, como libros, revistas, tesis, jurisprudencia nacional e internacional.

Además, la investigación pretende tener un alcance descriptivo, esto es, que, mediante la recolección de datos o las denominadas variables, se pueda obtener un consolidado del estudio realizado (Hernández et al., 2014). De modo que, su alcance se sitúa en lograr describir el contenido de la omisión legislativa como causal del proceso de inconstitucionalidad en base a la realidad peruana.

Es así, que se empleó herramientas como la ficha de estratégica pico, que señaló la intervención nacional e internacional sobre el tema y la matriz de consistencia, que permitió evaluar la coherencia entre el título, problemática, objetivos, variables, hipótesis y propuesta.

Finalmente, con el propósito de validar la originalidad y el análisis crítico de la autora, se utilizó el software antiplagio "Turnitin", que determinó el nivel de similitud de la presente investigación con trabajos en línea, artículos científicos o investigaciones anteriores, permitiendo con ello, demostrar el aporte que brinda la investigación a la sociedad y la comunidad jurídica.

## Resultados y discusión

En el presente apartado se expondrá los resultados, teniendo en cuenta los objetivos que sustentan esta investigación. En ese sentido, se iniciará por analizar de forma comparativa los presupuestos de la omisión legislativa a nivel internacional, posteriormente se justificará la figura procesal de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad y finalmente se propondrá el contenido de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad.

### 1. Presupuestos de la omisión legislativa a nivel internacional

El primer objetivo planteado en esta investigación es analizar los presupuestos de la omisión legislativa a nivel internacional, por lo que, para alcanzar dicho objetivo, se utilizará un cuadro comparativo desarrollado en base a la información recolectada en líneas anteriores.

**Tabla 1**

*Cuadro comparativo del enfoque internacional*

	<b>Brasil</b>	<b>México</b>	<b>Portugal</b>
<b>¿Tipo de Estado?</b>	Estado federativo	Estado federativo	Estado unitario
<b>¿Recoge la figura?</b>	Sí	Sí	Sí
<b>¿Dónde la recoge?</b>	Constitución	Jurisprudencia	Constitución
<b>¿A través de qué proceso?</b>	Acción de inconstitucionalidad	Acción de amparo	Acción de inconstitucionalidad
<b>¿Bajo qué denominación?</b>	Ação de inconstitucionalidade por omissão	Omisión legislativa	Inconstitucionalidad por omisión
<b>¿Quién tiene la competencia?</b>	Tribunal Constitucional	Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Tribunal Constitucional
<b>¿A quiénes se le atribuye responsabilidad jurídica?</b>	Legislativo Administrativo	Legislativo	Legislativo

<b>¿Quiénes son los legitimados activos?</b>	Números clausus	Números apertus	Números clausus
<b>¿Cuál es plazo que se tiene para poder aplicar la figura?</b>	-	Abierto	-
<b>¿Determina presupuestos?</b>	No	No	Sí (tres)
<b>¿Cuál es el tipo de sentencia que emite?</b>	Declarativa para órgano legislativo y exhortativa con plazo para el órgano administrativo.	Exhortativa.	Declarativa.
<b>¿Cómo opera la ejecución de sentencias?</b>	Reiteración al Tribunal.	- Veracruz: plazo de 2 periodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, sino se encarga el Tribunal. - Nayarit: plazo de 1 año para cumplir.	Fiscalización posterior de las sentencias.

Como se observa en el cuadro, los tres países estudiados reconocen la figura de la omisión legislativa, aunque cada uno lo hace de manera particular. Si bien podría pensarse que el tipo de Estado influye en esta decisión, los datos sugieren lo contrario: tanto Brasil y México (Estados federativos) como Portugal (Estado unitario) han incorporado este concepto a su ordenamiento jurídico; de esa forma, mientras Brasil lo recoge en su Constitución, México ha optado por desarrollarlo a través de la jurisprudencia.

En ese sentido, resulta inaceptable la excusa, de que el tipo de Estado sea un obstáculo para regular esta figura, permitiendo evidenciar el análisis comparativo, que la regulación efectiva es posible y necesaria, independientemente de la organización del Estado.

En esa misma línea, se advierte que tanto Brasil como Portugal utilizan el proceso de la acción de inconstitucionalidad, llamándola consecuentemente inconstitucionalidad por omisión, mientras que México utiliza el mecanismo de la acción de amparo y la denomina omisión legislativa.

Con relación a México, las tesis de Sosa (2020) y Espino (2023) respaldan la teoría de que la omisión legislativa debe ser regulada mediante el amparo indirecto, ello debido a que, al no existir un método específico y considerando la necesidad de poner en práctica este remedio, se tiene que recurrir al ya existente juicio de amparo indirecto, el cual en la normativa mexicana ya expresa que esta figura resolverá controversias de actos omisivos a la autoridad, encuadrando de esa manera a la omisión legislativa.

Bajo ese contexto, la forma en que México aterrizó la figura resulta atractiva, aún más con los fundamentos que expresan Sosa (2020) y Espino (2023); sin embargo, a opinión de esta tesista, se considera adecuado seguir el camino de Brasil y Portugal, debido a que, la acción de inconstitucionalidad se encuentra directamente relacionada con la vulneración a la Carta Magna, situación que sucede al omitir cumplir las disposiciones que ella emite, por lo tanto, como resultado de dicha comparación se elige el mecanismo usado por Brasil y Portugal.

Producto del análisis comparativo, se ha logrado evidenciar que Brasil y Portugal presentan similitudes, coincidiendo que el TC es quien debe detentar la competencia, los legitimados pertenecen a una lista cerrada, es decir, que solo aquellos que se describan podrán accionar esta figura, que el tipo de sentencia a emitir será meramente declarativa y respecto a la ejecución de sentencias, no convertirían al intérprete en un legislador positivo.

Sin embargo, México difiere de ello, al determinar que la competencia es asumida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, situación explicada por Cervantes (2020), refiriendo que México no tiene un TC, ya que, son los órganos antes mencionados los garantes de la Constitución.

Asimismo, a diferencia de Brasil y Portugal, que establecen listas cerradas de sujetos legitimados para promover la omisión legislativa, México adopta un enfoque más abierto; permitiendo que cualquier ciudadano con un interés legítimo, ya sea para proteger la Constitución o para participar en la creación de leyes, puede acudir a este mecanismo.

Otra distinción hallada, es en cuanto al tipo de sentencia a emitir, la cual, si bien no se precisa que será exhortativa, considerando la forma en la que opera la ejecución de sentencias de los

Estados que fueron tomados como ejemplo, se llega a dicha conclusión. Cabe resaltar, que México, sí toma una posición categórica para suplir la omisión, a diferencia de Brasil y Portugal que solo se limitan a advertir la carencia al Legislativo. Asimismo, en México se establece un plazo para suplir el vacío normativo y en caso de persistir, el propio Tribunal o Corte desarrollarían la normativa.

En este punto, resulta importante destacar que, de los tres países analizados, solo Portugal contempla presupuestos para su aplicación, los cuales son descritos por Fernández (1998). En esa misma línea, a pesar de las diferencias que cada país puede evidenciar, los tres coinciden en cuanto al afirmar que la responsabilidad jurídica recaería en el órgano Legislativo.

En conclusión, producto del análisis comparativo, se logró determinar que Portugal muestra el camino a seguir para la presente investigación pues desarrolla con mejores argumentos la figura procesal de omisión legislativa, sirviendo de base para su incorporación en el sistema jurídico nacional; sin embargo, es relevante considerar a México, en cuanto al tipo de sentencia que emite y la forma en la que se ejecuta, estimando conveniente su fórmula para alcanzar una efectiva realización mediante la estipulación de plazos para su cumplimiento.

## **2. Justificación de la figura procesal de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad**

Para alcanzar el segundo objetivo planteado, se iniciará sustentando la necesidad jurídica de su regulación. Es así, que uno de los principales problemas que acarrea la omisión legislativa es la vulneración al principio de supremacía constitucional. Cuestión que Kelsen (como se cita en Eto, 2015) ya habría percibido al momento de plasmar la defensa procesal constitucional, haciendo mención, que la Constitución no solo podría verse vulnerada por acción sino también por omisión.

En esa misma línea, tanto Águila (2019) como Héctor Fix-Zamudio (como se cita en Eto, 2015), refieren que ciertamente la CPP posee dos dimensiones o dos planos: uno de ejecución y otro de cumplimiento, pero en práctica solo se ha puesto énfasis en el primero de ellos.

En así, que el ocio del legislador demuestra una desobediencia de aquello que constitucionalmente se encuentra obligado a cumplir, en simples palabras, un desacato a la Constitución. Esta acción por omisión genera la vulneración del principio de supremacía constitucional, argumento que comparte Eto (2021) y Saénz (2024), señalando que dicha situación conlleva a desconocer la CPP y a ser tratada como un simple papel decorativo.

Incumplir con el desarrollo legislativo de disposiciones constitucionales no solo acarrea la transgresión de la supremacía constitucional, sino que también genera una vulneración a los

derechos, ello a razón, de que, al no existir un despliegue normativo para su ejecución, genera su inaplicación, con ello su ineficacia y termina reduciéndolos a enunciados obsoletos y abstractos.

La vulneración de derechos por omisión legislativa ha sido avizorada dentro de las tesis de León (2021), Layme (2021) y Aredo & Mendoza (2020), quienes han manifestado que esta figura afectaría de manera indirecta a los derechos reconocidos en la CPP, al quedarse estos estancados en el papel, aún más, cuando no existe un mecanismo que regule el ocio del legislador en la sociedad peruana; realidad evidenciada en acápites anteriores sobre el pueblo indígena Matses de Yaquerana.

Adicionalmente, la omisión legislativa impacta en la sociedad, no solo vulnerando sus derechos, sino quebrantando el ideal de un Estado democrático de derecho y con ello, afectando la legitimidad del poder constituyente. Fernández (1998) respalda dicha reflexión, mencionando que no se debe olvidar que la Constitución es un proyecto realizado por el pueblo y son estos quienes poseen la legítima soberanía, por lo que, el legislador no debe ignorar dicho vínculo.

La justificación de la necesidad jurídica de regular la omisión legislativa no estaría completa sin considerar la jurisprudencia emitida por el TC a nivel nacional. En los expedientes N°0006-2008-PI/TC y N°0013-2014-PI/TC, el TC reconoció la figura de omisión legislativa e hizo mención que este supuesto sería controlable por su parte, bajo el sustento, que, si bien el texto constitucional no lo declara expresamente, en sintonía con el principio de supremacía constitucional sería su potestad.

Sin embargo, pese a este enfático reconocimiento, estas sentencias constitucionales no desarrollan la figura, centrándose únicamente a exponer la doctrina comparada existente. Cabe resaltar, que el mismo TC en el fundamento 41 del expediente N°0006-2008-PI/TC, justificó que existe la necesidad de reafirmar la dirección que debe tomar la omisión legislativa.

Asimismo, la investigación no estaría realmente completa si se obviara las críticas en contra. Una de las principales tesis de oposición es que la omisión legislativa estaría vulnerando el principio de división de poderes, debido a que, el TC se extralimitaría en sus poderes y se convertiría en un legislador positivo.

Frente a ello, tanto Fernández (1998) como Saénz (2024), sostienen que dicha crítica es muy relativa, en el sentido de considerar que la omisión legislativa busca convertir al TC en un legislador activo, visión que no es correcta. La figura materia de investigación tiene como fin advertir la carencia normativa y como consecuencia de ello, que esta sea suplida por el órgano competente.

No se intenta usurpar los poderes del Legislativo, sin embargo, ante la indiferencia de lo de advertido por el TC y de haberse exhortado el cumplimiento de dicha omisión, consideramos que, en garantía de preservar la Constitución e interrumpir la vulneración de derechos, se podrá ver facultado excepcionalmente el TC a suplir dicho vicio.

Finalmente, para justificar la figura procesal de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad, se recurrirá a la teoría postulada por Fernández (1998) y Gomes (como se cita en Fernández, 1998), quienes mencionan que tratar la inconstitucionalidad representa un comportamiento vulnerador de la Constitución y, bajo la concepción jurídico-penal trasladada al ámbito constitucional, la omisión legislativa refleja una vulneración por dejar de hacer aquello que se estaba constitucionalmente obligado.

Dicha teoría es respaldada por las tesis de León (2021), Layme (2021) y Aredo & Mendoza (2020), quienes refieren que la acción de inconstitucionalidad resulta ser el mecanismo más eficaz para regular la omisión legislativa, considerando que, el ocio legislativo frente a órdenes constitucionales representa un desacato constitucional, esta garantía procesal se convierte en la más adecuada.

En síntesis, se tiene como resultado que la justificación razonable para adecuar la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad, se halla en la finalidad que posee esta garantía procesal, la cual permite adecuar y brindar mayor eficacia a la futura garantía de omisión legislativa. Asimismo, su necesidad jurídica se respalda en garantizar el principio de supremacía constitucional y brindar eficacia a los derechos programáticos.

### **3. El contenido de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad**

Después de una exhaustiva investigación, el recorrido de esta tesista llega a su fin, con la tan anhelada presentación del contenido de la omisión legislativa como causal de inconstitucionalidad, la cual no es otra cosa, que el corazón de la presente investigación.

Para un mejor detalle, se subdividirá en los siguientes puntos: naturaleza, agentes legitimados, presupuestos, entidad encargada, tipo de sentencia, responsabilidad jurídica y modificaciones normativas.

La naturaleza jurídica que debe adoptar la omisión legislativa se debate entre la acción de inconstitucionalidad y la acción de amparo propuesta por los tesistas mexicanos Sosa (2020) y Espino (2023). Sin embargo, lo que no está puesto a discusión es su naturaleza como garantía constitucional, tal como lo respalda el enfoque internacional y los tesistas Aredo & Mendoza (2020) y León (2021).

Pues bien, la propuesta es que sea encuadrada en la AI, debido a que, esta es la más alineada a los fines de la omisión legislativa; la cual no es otra, que la defensa de la Constitución. No se pretende construir una figura alejándose o perpetrando la CPP, sino caminando junto a ella, trazando la nueva ruta con las pinceladas necesarias.

Cabe resaltar, que Kelsen (como se cita en Eto, 2015) ya había previsualizado esta forma tan sutil de vulnerar la Carta constitucional, empero, no postuló ningún remedio para este mal silencioso, limitándose a certificar que la Constitución puede ser vulnerada por acción y por omisión.

En ese sentido, firmemente se postula que la omisión legislativa, debido a su esencia y fin procesal, debe circunscribirse como una causal de la AI; bajo el argumento, que esta figura debe establecerse como una garantía procesal, la cual, al igual que la AI, busca frenar la vulneración a la CPP y restablecer los derechos que con que dicha omisión se vieron afectados.

Con relación a la competencia y legitimación, se ha considerado lo establecido en Brasil y Portugal, quienes han determinado de forma taxativa los sujetos legitimados para incoar esta figura y apropiadamente han otorgado la competencia al TC, intenciones que coinciden con la investigación y es respaldada por Eto (2015).

En otras palabras, el TC será el órgano competente y los legitimados serán: el Presidente de la República, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, el veinticinco por ciento del número legal de congresistas, cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones, los presidentes de región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Consejo y los colegios profesionales en materia de su especialidad.

En ese camino, para el planteamiento de los presupuestos para accionar esta figura, se tomó en consideración lo esbozado por Eto (2002), Fernández (2015) y Portugal. El primer presupuesto radicará en que la violación constitucional se centre en una norma específica y no en el conglomerado de la Carta constitucional.

El segundo presupuesto, y posiblemente uno de los puntos más criticados, será el plazo; como presupuesto, se exigirá que haya transcurrido un tiempo prudencial (una legislatura ordinaria) para poder manifestar una inercia legislativa. Sin embargo, considerando que la CPP tiene hasta la actualidad 30 años de vigencia, este presupuesto estaría superado en la mayoría de los casos.

El tercer presupuesto, se centrará en que la norma constitucional señalada no pueda ser eficaz por sí misma, sino que, para su efectividad requiera un desarrollo legislativo ulterior; y, como

cuarto presupuesto, se solicitará que se demuestre la necesidad de la regulación legislativa, lo cual permitirá plasmar la relación jurídica entre la norma inexistente y los sujetos afectados.

Ahora, respecto a la responsabilidad jurídica, la investigación desde un principio la ha enfocado en la tesis reducida, es decir, en el Poder Legislativo, situación que, irónicamente, es el único aspecto en que han coincidido los países extranjeros analizados. Asimismo, esta es compartida por la mayoría de los autores mencionados en la presente investigación, tales como Eto (2021), Fernández (1998), Gomes (como se cita en Fernández, 1998), entre otros.

Cabe resaltar, que esta responsabilidad recae en dicho órgano, debido al deber jurídico que se le ha atribuido, la cual no es otra, que cumplir con el desarrollo legislativo ulterior de aquellas normas declarativas que no pueden cobrar eficacia sin dicha acción, y, por ende, tampoco la Constitución.

Bajo ese panorama, el tipo de sentencia que emita el TC se vuelve sumamente importante. Una vez ingresada una demanda por esta figura y, bajo las circunstancias correctas del caso, se deberá declarar la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

El tipo de sentencia que emitirá el TC será exhortativa, sin embargo, siguiendo las reflexiones de Eto (2021) y Bidart Campos (como se cita en Eto, 2021) no será una simple recomendación de suturar el vacío legislativo, sino que dentro de dicha sentencia se postulará un bosquejo del contenido de la normativa constitucional ausente, para que dentro de un plazo (una legislatura ordinaria) lo cumplan, siendo esto la máxima actuación por parte del TC.

Finalmente, se ha propuesto el contenido de la omisión legislativa en base a la realidad del país, donde los aspectos que más han destacado por su minucioso estudio han sido la naturaleza jurídica, los presupuestos para incoarla y el tipo de sentencia que tendría que emitir el TC.

### **Conclusiones**

El análisis comparativo de los presupuestos de la omisión legislativa a nivel internacional realizado a los países de Brasil, México y Portugal, además de brindar un amplio panorama práctico de esta figura; permitió reconocer que esta, técnica procesal es actual y vigente, requiriendo su incorporación en el sistema peruano. Se evidenció que los países analizados, han buscado la manera de circunscribir la omisión legislativa en sus sistemas jurídicos, adaptándola mediante su jurisprudencia o directamente en el texto constitucional sancionado la inactividad legislativa.

La justificación de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad, permitió evidenciar, que el incumplimiento del Legislativo en desarrollar los preceptos constitucionales que ella contiene sería una vulneración al Principio de supremacía

constitucional, en otras palabras, su omisión sería inconstitucional, conllevando dicha situación, a una grave obsoletización de la carta constitucional. Es así, que, al buscar sancionar la figura procesal de la omisión legislativa, se determinó que deberá encuadrarse como una causal de la acción inconstitucionalidad, por buscar ambas figuras, proteger la vigencia y efectividad CPP.

La presente investigación, sustenta la necesidad de incorporar la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad, cuyo objetivo es frenar la vulneración de la carta constitucional y sancionar dicha inactividad. El diagnóstico obtenido, permite proponer que la omisión legislativa se configura como aquella inactividad injustificada por parte del Legislativo ante un mandato constitucional expreso o implícito de desarrollo normativo y, aquel órgano encargado de evaluar dichas omisiones sea el TC. En ese sentido, el aspecto más relevante recae en la sentencia constitucional, la cual será una sentencia exhortativa, que declare la omisión legislativa e incluya un bosquejo preliminar del contenido normativo ausente, impulsando al Legislativo para en el plazo de una legislatura ordinaria, cumpla la emisión de la norma requerida.

### **Recomendaciones**

Sustentado el contenido de la omisión legislativa, se recomienda al Congreso la modificación de la CPP, con la finalidad, de incluir la omisión legislativa como una casual de la acción de inconstitucionalidad y por, ende, reconocerla como una garantía procesal constitucional. En esa misma línea, se sugiere al Congreso modificar del NCPC, a razón, de incorporar los elementos de la omisión legislativa propuestos, para así poder delimitar la extensión de esta figura procesal.

Se sugiere a los juristas, considerar esta figura procesal como un remedio ante el desgaste del valor de la CPP. Ante ello, se les invita a reconocer que la CPP tiene una dimensión dinámica y estática, siendo posible analogarla a una carreta, la cual no se podrá mover sin sus dos ruedas, es así, como también la CPP no podrá mantenerse en pie si es que solo se cumple con su dimensión de ellas.

Finalmente, se exhorta a los estudiantes de derecho que se aborde este asunto con la rigurosidad que merece, dado que ha quedado demostrado que trasciende el ámbito abstracto y se materializa en graves consecuencias en la realidad, ¿Hasta cuándo más se permitirá que el Legislativo reduzca la CPP como un mero adorno?

### Referencias bibliográficas

- Aredo Reyes, I. L. & Mendoza Sanchez, O.W. (2020). *La configuración normativa de la acción de inconstitucionalidad por omisión y el fortalecimiento de la protección indirecta de los Derechos Fundamentales*. [Tesis de titulación, Universidad Cesar Vallejo]. Repositorio de la Universidad César Vallejo. <https://acortar.link/chzO7J>
- Bazán, V. (1997). *Inconstitucionalidad por omisión*. Temis.
- Cacho Quiroz, K. S. (2019). *La inconstitucionalidad por omisión y el estado de cosas inconstitucionales, como manifestaciones de la intervención política del tribunal constitucional peruano, a través de su autonomía procesal*. [Tesis de titulación, Universidad Nacional de Cajamarca]. Repositorio de la Universidad Nacional de Cajamarca. <https://bit.ly/3O6a8WA>
- Cervantes Bravo, I. G. (2020). Eficacia de la Constitución ante la omisión legislativa. *Revista de Direito Brasileira / Florianópolis, SC, V.26, N° 10, 178-194*. <https://acortar.link/8pyIUC>
- Chanamé Orbe, R. (2003). *Derecho constitucional general*. Sistema a distancia.
- Chiroque Becerra, A & Ruiz Molleda, J. C. (06 de febrero del 2023). Dos nuevas sentencias de la Corte de Cajamarca desarrollan criterios que reconocen el trabajo de las rondas campesinas. Instituto de Defensa Legal. <https://acortar.link/4geuhu>
- Constitución Política del Perú. [CPP]. 29 de diciembre de 1993.
- Espino Hernández, S. (2023). *El examen de la omisión legislativa a través del juicio de amparo indirecto*. [Tesis de titulación, Universidad Nacional Autónoma de México]. Red de repositorios latinoamericanos. <https://acortar.link/IHXBQ8>
- Eto Cruz, G. (2002). *Una defensa constitucional: la acción de inconstitucionalidad por omisión*. Ponencia presenta al VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. <https://acortar.link/iW3ycw>
- Eto Cruz, G. (2011). *El desarrollo del derecho procesal constitucional a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano*. Editorial Adrus S.R.L.

- Eto Cruz, G. (2015). Inconstitucionalidad por omisión e inconventionalidad por omisión. Algunas reflexiones y antídotos para enfrentar estos males contemporáneos. *Justicia electoral*, N°16, 305-343. <https://acortar.link/qruqAU>
- Eto Cruz, G. (2021). *Los gritos del silencio en las normas constitucionales y convencionales. Una introducción a la teoría de la inconstitucionalidad e inconventionalidad por omisión*. San Bernardo Libros Jurídicos E.I.R.L.
- Fernández Rodríguez, J. J. (2002). Entorno al concepto de inconstitucionalidad por omisión. *Revista Foro Jurídico*, N°1, 53-61. <https://acortar.link/jQhgcO>
- Fernández Rodríguez, J. J. (1998). *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*. Civitas.
- Fernández Rodríguez, J. J. (2015). El nuevo régimen de la acao de inconstitucionalidade por omissão La Ley brasileña N°12.063, de 24 de octubre de 2009. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, N°14, 119-182. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3331530.pdf>
- Fernández Rodríguez, J. J. (2015). Omisión legislativa como omisión inconstitucional. Pervivencia de incertezas. *Justicia Electoral*, N° 16, 273-303. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/7126707.pdf>
- Figueroa Gutarra, E. (2013). El proceso de inconstitucionalidad. Desarrollo, límites y retos. *Pensamiento Constitucional*, N°18, 199-222. <https://acortar.link/teFHbm>
- García Merino, F. & Gómez Sánchez Torrealva, F. A. (2009). *Proceso de inconstitucionalidad*. Editora jurídica Grijley.
- Hakansson Nieto, C. (2014). *El proceso de inconstitucionalidad. Una aproximación teórica y jurisprudencial*. Palestra Editores. <https://app-vlex-com.usat.lookproxy.com/vid/796961077>
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la investigación*. McGRAW-HILL/Interamericana Editores, S.A. de C.V. <https://acortar.link/I03so>
- La Constitución de la República Federativa de Brasil. 5 de octubre de 1988.

La Constitución de la República Portuguesa. 25 de abril de 1976.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917.

La Ley de Control Constitucional del Estado de Nayarit. 2 de junio de 2010.

Landa Arroyo, C. (2018). *Derecho Procesal Inconstitucional*. Fondo editorial. <https://acortar.link/To3ksq>

Layme Zapata, H. (2021). *Propuesta de regulación de la inconstitucionalidad por omisión en el Perú*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Federico Villareal]. Repositorio UNFV. <https://acortar.link/gjDhA7>

León Dios, P. E. (2021). *Inconstitucionalidad omisiva en el Perú y la necesidad de un nuevo proceso de garantía para remediarla*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Tumbes]. Repositorio Institucional Digital de la Universidad de Tumbes. <https://bit.ly/4fozMSq>

Lombardi, G. (2009). *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitucional versus ¿quién debe ser el defensor de la Constitución?* Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.).

Martínez Santana, C. R. (2015). *La acción por omisión legislativa: ¿una necesidad o capricho?* [Tesis de titulación, Universidad Nacional Autónoma de México]. Repositorio de Tesis DGBSDI. <https://acortar.link/R03ehB>

Montoya Chávez, V., Quispe Astoquilca, C. y Chilo Gutiérrez, E. (2015). *El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014)*. Biblioteca Nacional del Perú. <https://acortar.link/NOUjOE>

Morales, O. A. (2003). *Fundamentos de la investigación documental y la monografía*. Norelkys Espinoza y Ángel Rincón, Editores. <https://acortar.link/Y9CbFi>

Nuevo Código Procesal Constitucional. [NCPC]. Ley N° 31307. 23 de julio del 2021 (Perú).

Ortiz Barragán, Andrea Carolina. (2022). *El control judicial a la omisión reglamentaria*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Javeriana.. <https://acortar.link/QS6IWM>

- Prince Quezada, D. E. (2006). *La omisión legislativa inconstitucional: un caso de inconstitucionalidad por omisión*. [Tesis de titulación, Universidad Nacional Autónoma de México]. Red de repositorios latinoamericanos. <https://acortar.link/s5rYma>
- Rojas Bernal, J. M. (2011). *Guía para la ejecución de sentencias en los procesos constitucionales*. Editorial El Búho E.I.R.L.
- Rojas, M. (2018). *Revisión de la literatura acerca de los diseños metodológicos empleados en estudios empíricos sobre la evaluación del currículo en el nivel de educación superior universitario*. [Tesis de Magister, Pontificia Universidad Católica Del Perú]. <https://acortar.link/mUTrBT>
- Ruay Sáez, F. A. (2022). Inconstitucionalidad por omisión y paradigma neoconstitucional: los peligros de un exceso hermenéutico. *Revista Jurídica Digital UANDES*, 6/1, 81-96. <https://acortar.link/uj8Tei>
- Saéñz Dávalos, L. (2024). Los elementos de los derechos fundamentales [Discurso principal]. I Jornada Regional de Jóvenes Constitucionalistas.
- Sagüés, N. P. (1992). Inconstitucionalidad por omisión de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Su control judicial. *IUS ET VERITAS*, 3(5), 39-48. <https://acortar.link/tMk9xC>
- Sosa Chávez, E. (2020). Procedencia del juicio de amparo indirecto para combatir las omisiones legislativas. [Tesis de maestría, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo]. Repositorio UMSNH. <https://acortar.link/ZRNKGS>
- Soto Payva, M. & Ferrer, M. (2020). *Sistema político brasileño. Principales hechos y estamentos de la configuración del sistema: estructura, conformación, leyes, movimientos políticos y actores influyentes*. <https://acortar.link/CeBDFF>
- Tribuna Constitucional. (27 de noviembre del 2019). *La inconstitucionalidad por omisión - Tribuna Constitucional 96 - Guido Águila Grados*. [Archivo de YouTube]. <https://acortar.link/tgg3uJ>
- Tribunal Constitucional. (2003). Expediente N° 005-2003-AI/TC. Lima: 03 de octubre del 2003. <https://acortar.link/boecVu>

Tribunal Constitucional. (2003). Expediente N° 014-2003-AI/TC. Lima: 10 de diciembre del 2003. <https://acortar.link/kfq4vH>

Tribunal Constitucional. (2005). Expediente N° 0020-2005-PI/TC y N° 0021-2005-PI/TC. Lima: 27 de septiembre del 2005. <https://acortar.link/QzyeOe>

Tribunal Constitucional. (2005). Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú: expedientes N° 050-2004-AI/TC, 051-2004-AI/TC, 004-2005-PI/TC, 007-2005-PI/TC y 009-2005-PI/TC. Lima: 03 de junio del 2005. <https://acortar.link/5pv7Xg>

Tribunal Constitucional. (2008). Expediente N° 0023-2007-PI/TC. Lima: 15 de agosto del 2007. <https://acortar.link/zyWyHY>

Tribunal Constitucional. (2008). Expediente N° 006-2008-PI/TC. Lima: 11 de junio del 2008. <https://acortar.link/ewaL8q>

Tribunal Constitucional. (2019). Expediente N° 0013-2014-PI/TC. Lima: 10 de septiembre del 2019. <https://acortar.link/Xwmxap>

### 8. MATRIZ DE CONSISTENCIA MEJORADA

<b>Línea de investigación:</b> Ordenamiento jurídico	
<b>Tema:</b> El contenido de la <b>omisión legislativa</b> como causal de la <b>acción de inconstitucionalidad</b>	
<b>Problema:</b> ¿Cuál debería ser el contenido de la <b>omisión legislativa</b> como causal de la <b>acción de inconstitucionalidad</b> ?	
<b>Tesista:</b> Deysi Veronica Chiroque Gonzales	<b>Asesora:</b> Katherine del Pilar Alvarado Tapia
<b>Variables (categorías conceptuales)</b>	<b>Objetivos</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Omisión legislativa</li> <li>2. Acción de inconstitucionalidad</li> </ol>	<b>General</b>
	Proponer el contenido de la <b>omisión legislativa</b> como causal de la <b>acción de inconstitucionalidad</b>
	<b>Específicos</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análisis comparativo de los presupuestos de la omisión legislativa a nivel internacional.</li> <li>2. Justificar la figura procesal de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad.</li> </ol>
<b>Hipótesis:</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si se busca sancionar la inactividad legislativa de los preceptos normativos de la Constitución Política del Perú, entonces debe desarrollarse el contenido de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad.</li> </ol>	
<b>Aporte:</b> El contenido de la omisión legislativa como causal de la acción de inconstitucionalidad en el ordenamiento jurídico.	