

40. TRIBUNAL, 38, Herrera, abril 24 de 1997, Exp. 9.902, Abelardo Casas y otros.
41. CONSEJO DE ESTADO, 3ª, Suárez, Exp. 7.058, Carmen Aminta Escobar.
42. CONSEJO DE ESTADO, 3ª, Betancur, febrero 3 de 1996, Exp. 9.303, Luz Elena López.
- CONSEJO DE ESTADO, 3ª, Suárez, septiembre 24 de 1993, Exp. 8.061, Sociedad Naviera San Carleña, S.A.
43. CONSEJO DE ESTADO, 3ª, Suárez, noviembre 8 de 1991, Exp. 6.380, Ricardo Alberto Rivera.
44. CONSEJO DE ESTADO, 3ª, Suárez, junio 3 de 1993, Exp. 7.736, Serafín Cerón.
45. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Segundo informe sobre derechos humanos en Colombia*. Comisión Andina de Juristas, Seccional Colombia, Bogotá: 1994, p. 146.

46. Sobre este último punto, véase COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Ochenta)'* dos período de sesiones. Ejecución extrajudicial de Martín Calderón y Primitivo Silva, septiembre 25 de 1992. Comisión Andina de Juristas, Seccional Colombia, Bogotá: 1992, p. 36.
47. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Cincuenta y cinco período de Decisiones, dictamen 563-1993, Nydia Erika Bautista. Comunicación reservada.
48. COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Colombia, Derechos Humanos y Derecho Humanitario: 1995*, Bogotá, 1996, p. 35.
49. Sobre el particular, véase DIEZ-PLAZO, *Op. Cit.*, pp. 98 y 99.
50. TRIBUNAL, 3ª, Herrera, enero 30 de 1997, Exp. 11.215, Hernando Rodríguez.

Las leyes constitucionales italianas y el régimen de reforma de la Constitución colombiana

PRESENTACIÓN*

Un primer aspecto que llama la atención del régimen de reforma a la Constitución establecido por la Constitución de la República Italiana es el calificativo de "leyes" a los actos del Parlamento —único ente habilitado para tal efecto— tendientes a reformar la Constitución. Nuestra denominación de "actos legislativos" —criticada por muchos— resulta, si bien no muy adecuada desde el plano nominal, siquiera propensa a menos confusiones que las causadas por una denominación idéntica a la de los actos ordinarios de la rama legislativa, en este caso atribuidos al Parlamento.

Un segundo aspecto que despierta particular interés de la lectura del texto constitucional, en lo que respecta a esta materia, es la presentación de «leyes de revisión constitucional» y «otras leyes constitucionales» (artículo 138), haciendo mención exclusiva a su procedimiento —para ambos tipos idéntico—, sin que se expongan caracteres sustanciales e inclusive formales (procedimentales) que logren revelar, o cuando menos intuir, una diferencia clara entre las dos clases de leyes. De frente a esta omisión, la doctrina especializada, e incluso la jurisprudencia, no ha adoptado

una postura uniforme en procura de corregir esta problemática, presentándose así tan sólo una concordancia en la atribución de un nivel jerárquico superior al de las leyes ordinarias, y en general al de las demás fuentes normativas del ordenamiento jurídico italiano.

De manera más o menos generalizada, se hace referencia a las "leyes constitucionales" entendiéndose como tales las emanadas en virtud de disposiciones constitucionales que en diferentes materias y de manera expresa hacen mención a esta calificación normativa; es decir, las disposiciones constitucionales que consagran la denominada doctrinalmente "reserva constitucional" o "de ley constitucional". Es precisamente desde esta perspectiva, que su estudio genera un interés relevante para sistemas constitucionales como el nuestro, en los que en más de una disposición se hace referencia a este tipo de reservas o de mandatos o llamados al legislador a la producción de leyes, en materias que el constituyente ha considerado no sólo viable —esta producción— sino trascendental de acuerdo a un momento histórico o constitucional determinado, al hacer una mención específica y no dejarlo dentro del corriente desarrollo de la labor legislativa.

Se le presentan así al legislador hipótesis en las que debe legislar de una u otra manera, teniendo esta nueva normativa una esencia particular, en el sentido que de alguna manera se configura como desarrollo directo de materias constitucionales, que el constituyente por no excederse o por motivos inciertos, ha querido su mediata o inmediata promulgación. Si bien es cierto que nuestra Constitución Política de 1991 ha establecido para algunos de estos efectos una categoría específica de leyes —por ejemplo las estatutarias o las orgánicas— fácilmente ubicables dentro de la jerarquía normativa de nuestro ordenamiento jurídico, también lo es que en otros casos ha guardado silencio, dejando una aparente incertidumbre en lo que respecta a la identidad de estas leyes y su posición jerárquica frente a las leyes ordinarias.

Se pretende pues, a través de estas líneas, profundizar un poco sobre este argumento buscando, a partir de un estudio no muy pormenorizado del caso italiano, algunas respuestas al respecto, o cuando menos promover una inquietud académica que logre aclarar definitivamente este aspecto.

1. EL CONCEPTO DE "LEY CONSTITUCIONAL"

Luego de un rápido recorrido comparatista por algunas de las Constituciones más representativas del antiguo y del nuevo continente, podemos decir que la calificación de "ley" a los actos que reforman la Constitución no es una constante y que consecuentemente el caso italiano resulta bastante particular, al menos desde un primer análisis exclusivamente terminológico.¹

Lo anterior, lejos de ser una mera cuestión de palabras, resulta un aspecto supremamente interesante, no sólo por la calificación del acto constituido con el cual se

pretenda reformar la Constitución —que por su importancia sustancial y sus diferencias formales (agravación en su procedimiento de formación) no puede en nuestro sentir semejarse ni siquiera terminológicamente a la "ley"—, sino mayor aún, en casos donde en el texto constitucional se establecen no sólo los mecanismos de ejercicio del poder constituido, sino también los del constituyente (como parece ser el caso de la Constitución de Colombia artículo 374), dejando el eventual y gravísimo problema que un acto de ejercicio del poder constituyente pueda ser confundido con el "acto normativo constituido" por excelencia, que es la ley.

Sin embargo, este aspecto no parece contrariar mucho al pensamiento constitucional europeo, pues si bien, en ocasiones, doctrinantes se refieren a él como «desafortunada calificación dada por el constituyente-1, no genera un debate académico intenso ni frecuente, ni mucho menos parece afectar de manera determinante a la tradición jurídica más extendida. Dos aspectos —con estricta relación entre sí— pueden ayudarnos a acercarnos a una primera justificación al respecto, ambos referidos al caso italiano y que si bien podrían ser extendidos a otros constitucionalismos del antiguo continente, una generalización no resulta afortunada y por tanto se requeriría de un estudio comparatístico, que desbordaría los propósitos de este trabajo.

El primero de ellos es la forma de gobierno parlamentario, que si en el caso italiano no alcanza la consideración teórica de la "soberanía del parlamento"⁴, resulta un aspecto importante de resaltar; ya que aquí, como en muchos otros constitucionalismos europeos, el ejercicio de sus funciones y en general la fuerza de la institución parlamentaria, marca un proceso histórico caracterizado por la autonomía e

independencia cada vez mayor en las funciones legislativas en relación con el monarca. Resulta fácil desde esta perspectiva comprender que la calificación a la normatividad que desarrolle temas constitucionales e inclusive que reforme aspectos de la Constitución originaria, por el solo hecho de provenir del parlamento, pueda ser precisamente la de "leyes".⁵

El segundo, que resulta en parte consecuencia del anterior, es la forma de Constitución flexible —en el caso que nos ocupa—, adoptada por el Estatuto Albertino⁶ (Constitución válida en Italia hasta la adopción de la forma republicana); Bryce hace referencia a la viabilidad de una constitución flexible en el contexto histórico de considerar a ésta como un acuerdo entre el monarca y el pueblo que da vida a un sistema parlamentario⁷; aspectos estos que pueden apreciarse más claramente en el contexto del parlamentarismo inglés. Es justamente en el ámbito de una constitución flexible donde mediante preceptos normativos producto del ejercicio de la función legislativa (ordinaria), pueden reformarse disposiciones constitucionales. Resultan pues los supuestos históricos referidos, si bien no explicativos de la terminología de "leyes constitucionales" del ordenamiento italiano, en parte justificativos de una calificación que no ofrece muchas críticas en la doctrina.

Resulta determinante la frecuente actividad de "revisión" de la Constitución por parte de los parlamentos —adoptando o no la calificación a sus actos de "leyes constitucionales"—, para el desarrollo doctrinal de los conocidos como "contenido formal" y "contenido material" de la Constitución. Esta distinción desarrollada por la doctrina alemana y en concreto por Carl Schmitt en *Verfassungslehre*, resulta interesante en el objetivo de acercarse a la esencia de las "leyes

constitucionales", ya que son precisamente éstas las que conforman el «concepto relativo de la Constitución»⁸; concepto este del que Schmitt parte en su crítica. por considerarlo una errónea percepción de la Constitución adoptada por la doctrina alemana.

Señala el tratadista alemán que nos distanciamos de un "concepto absoluto" de Constitución (entendido en cualquiera de sus variantes: condición general de la unidad del ordenamiento político, sistema cerrado de normas (ideales)), al concebir a ésta como un conjunto de normas hechas de un modo determinado (procedimiento especial) denominadas "leyes constitucionales", ya que en este sentido cualquier ley constitucional, singularmente considerada, puede equivaler a la misma Constitución, llegándose así a un "concepto relativo" de la misma.

De esta manera, se pierde el contenido o parte material de la Constitución, llegándose a ésta solamente con la verificación de que su normativa cumpla un procedimiento específico⁹; problema este que desdibuja el alcance real de la Constitución, y llegan a mezclarse sin distinción alguna preceptos "fundamentales" que consecuentemente deben gozar de una estabilidad en el tiempo, con preceptos si bien importantes, meramente operativos y que perfectamente pueden ser modificados, según sean las exigencias o necesidades del momento.¹⁰

Se configura así no sólo una diferencia entre Constitución en sentido material y leyes constitucionales¹² desde el punto de vista de la preponderancia de la primera sobre las segundas —basada en el contenido de unas y otras—, sino también a propósito de su origen y la forma como han sido creadas; pues mientras una Constitución (en sentido material) obedece al ejercicio del poder constituyente, las segun-

das son producidas mediante la actuación de mecanismos constituidos por el mismo texto constitucional ¹³.

Esta diferencia que ha pasado a ser entre "Constitución" y "leyes constitucionales" resulta fundamental para el entendimiento del alcance de estas últimas, ya que nos deja al menos dos grandes elementos diferenciadores: 1. Que la Constitución no es jerárquicamente asimilable a las "leyes constitucionales", porque la primera se encuentra en el escalón normativo superior. 2. Que por más que se presentare un elevadísimo número de leyes constitucionales de variados y múltiples aspectos, su conjunto no puede ser identificado con el concepto de Constitución, ni configurarse —por el solo hecho de tener aspectos formales distintivos frente a la normatividad restante— en Constitución, por faltarle el contenido esencial (la parte fundamental para Schmitt), elemento este que sólo puede configurarse mediante un efectivo ejercicio del poder constituyente⁴.

Sin embargo, frente a un planteamiento como el anterior, podría lógicamente argumentarse que pudiendo las leyes constitucionales no sólo complementar la Constitución en materias constitucionales (Pizzorusso), sino incluso reformarla⁵, se podría modificar mediante una pluralidad de leyes constitucionales (no necesariamente coincidentes en el tiempo) el texto mismo de la Constitución y consiguientemente los principios fundamentales por ella establecidos.

Es precisamente en este aspecto donde los denominados "límites" de reforma de la Constitución ⁶; juegan un rol trascendental, pues ellos se encargan de que el contenido esencial (fundamental) de la Constitución permanezca inmodificable y que sólo mediante el ejercicio del poder constituyente pueda ser considerada una reforma

sobre tales límites. Obteniéndose así no sólo una mejor aceptación del concepto de "ley constitucional" (fácilmente ubicable como jerárquicamente inferior a la Constitución), sino consolidando una clara y marcada distinción entre los poderes constituyente y constituido ⁷.

Resulta importante destacar cómo aun en constituciones no escritas como la inglesa, son claramente aceptados límites a su reforma (es decir, la prohibición de producción legislativa en algunas materias), resultando inmodificables algunas leyes antiguas —como la del *Habeas Corpus* del 1679, la de declaración de los derechos del 1689— y algunas costumbres (*consuetudini*) —como la de la soberanía parlamentaria, los poderes de prerrogativa de la corona en la nominación del gabinete y en la disolución de la Asamblea y los "privilegios parlamentarios"—⁸.

Podemos de esta manera percibir cómo existen presupuestos de diversa índole que no son extraños en la tradición italiana (en muchos casos extensiva a otros estados europeos) la adopción de las denominadas "leyes constitucionales", al menos desde un enfoque nominal. Una terminología tal para un ordenamiento constitucional como el colombiano, resultaría por completo contraria no sólo por la carencia de los factores históricos referidos, sino también por la ausencia de "límites" de reforma de la Constitución y el establecimiento en el texto constitucional de los mecanismos para el ejercicio del poder constituyente.

2. LEYES DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL Y OTRAS LEYES CONSTITUCIONALES EN LA CONSTITUCIÓN ITALIANA

La segunda sección del título sexto (Garantías constitucionales) de la Constitución de la República Italiana de 1948 es rese-

ñado con el título: «Revisión de la Constitución. Leyes constitucionales», en su artículo 138 se establece un procedimiento (agravado) que se hace extensivo a dos actos normativos diferentes: las "leyes de revisión de la Constitución" y las "leyes constitucionales", sin que se haga una distinción entre el alcance de las unas y de las otras⁹.

La afirmación anterior, de que se trate de dos actos normativos diferentes, no ha sido pacífica en la doctrina italiana. Es así como algunos autores atribuyen diferentes contenidos al acto de "revisar" la Constitución —que enmarca el título constitucional referido—, es decir, que ésta puede ser objeto de normas que la "revisen", "integren" o "apliquen" y en cualquiera de estos casos se tratará de diferentes "variedades" del posible contenido que eventualmente puede tener una ley calificada como "constitucional"; de modo que el calificativo de "ley constitucional" sería el género, y dentro de éstas sería posible ubicar "leyes constitucionales que revisen la Constitución", ya que estas últimas no pueden identificarse con una categoría independiente por corresponder a presupuestos formales (procedimentales) idénticos a los de aquéllas".

Sin pretender por el momento inclinarnos por una u otra posición, resulta importante resaltar cómo en caso de que se opte por la primera alternativa —es decir, que se trata de dos actos normativos diferentes—, esta diferencia sólo puede resultar de aspectos sustanciales, ya que el procedimiento de formación establecido por la Constitución es idéntico para ambos casos; correspondería pues precisar una distinción de esta naturaleza a la jurisprudencia constitucional, dado el silencio de la Carta política en este aspecto; desarrollo este que no se ha dado, quizás por el sentido práctico con que se ha acogido esta temática,

en la que antes de adentrarse en una controversia —que se podría tachar de especulativa— se ha preferido atender simplemente a la identidad formal de ambas categorías.

En esta tentativa de caracterizar las "leyes constitucionales" en el sistema normativo italiano, resulta fundamental dejar claramente establecida la posición jerárquica que les corresponde; en primer lugar, resulta ajena a cualquier duda la afirmación de que no se trata de manifestaciones del poder constituyente y que por el contrario son precisamente producto del ejercicio de funciones atribuidas al Parlamento desde la Constitución misma²¹; también nos referíamos a su imposible identificación con el texto constitucional, considerando tanto aspectos sustanciales como formales²², afirmación que ha sido también acogida por la Corte Constitucional italiana²³.

Finalmente, tampoco resulta alguna duda en la superioridad de las "leyes constitucionales" frente a las "leyes ordinarias", pues aquéllas, al no desarrollar materias legislativas genéricamente consideradas, sino "dictar disciplinas previstas en la Constitución" (reservas de ley constitucional) o "modificar reglas contenidas en la Constitución" o "introducir por primera vez reglas antes no tratadas por la Constitución", desarrollan aspectos de una importancia tal que el constituyente no ha querido su corriente desarrollo legislativo, reforzando este parecer con la atribución de un procedimiento agravado a las mismas.

La verificación del procedimiento agravado de las leyes constitucionales no puede, sin embargo, hacer incurrir en el equívoco de identificar a éstas con la Constitución misma —como lo hemos anotado—, pues se estaría cometiendo un error de técnica jurídica tal, que no sólo desdibujaría el alcance de las "leyes constitu-

cionales", sino que también dejaría sin piso otras importantes herramientas jurídicas del sistema normativo italiano como los "límites a la reforma de la Constitución"²⁴. Justamente anota Schmitt al respecto que «del procedimiento de modificación no se puede en algún modo definir la esencia del objeto modificado»²⁵, aspecto que en nuestro parecer no obsta para desconocer un posicionamiento jerárquico superior al de las "leyes ordinarias".

3. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN EN COLOMBIA

No pretendemos en este numeral reseñar el régimen de reforma de la Constitución Política de Colombia; simplemente hacer algunas observaciones que puedan resultar directamente relacionadas con el argumento que aquí nos ocupa, principalmente tratándose del mecanismo de la "Asamblea Constituyente", establecido en los artículos 374 y 376 de nuestra Carta política.

Nuestro régimen de reforma de la Constitución puede considerarse mixto desde el punto de vista del órgano protagónico que desarrolla las reformas, ya que éstas pueden ser desarrolladas por el Congreso de la República, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referéndum; en cualquiera de estos casos, podemos percibir una alta carga democrática y participativa", así como la coincidencia de que en cualquiera de los tres resulte indispensable el rol del Congreso de la República".

Podemos apreciar también, cómo se entremezclan los conceptos de poder constituido y poder constituyente, pues si bien resulta fácilmente comprensible que la Constitución le atribuya funciones de reforma (título xm) a un órgano por ella cons-

tituido como es el Congreso de la República, no sucede lo mismo cuando se hace referencia al ejercicio eventual del poder constituyente; motivada quizás por imperiosos motivos de "legalidad" (constitucionalidad) y el deseo de evitar en circunstancias futuras, dudas como las suscitadas a propósito de su propio origen, la Constituyente de 1991 ha querido trazar el marco operativo de una "Asamblea Constituyente", generándose los inconvenientes teóricos que significan "constituir el ejercicio eventual del poder constituyente". Diferentes interpretaciones pueden darse a este aspecto y antes de realizar especulaciones, resulta imprescindible el estudio profundo del mismo, por las corporaciones competentes y en general por la comunidad científica.

Tomando sólo como ejemplo una de las posibles incidencias que este aspecto pueda generar y directamente relacionada con el argumento que nos ocupa-, resulta la eventual existencia de límites a la reforma de la Constitución o "cláusulas pétreas". Aun pareciendo no ser el caso colombiano, éstas al sentir de buena parte de la doctrina" no necesitan ser expresamente establecidas por el texto constitucional, sino por el contrario corresponden a realidades concretas manifiestas en diferentes momentos y consecuentemente reconocibles por vía interpretativa, como en efecto resulta ser el caso italiano²⁹. Es así como éstas, en nuestro parecer, resultarían completamente contrarias a la interpretación que se diera de nuestro texto constitucional (artículos 374 y 376) de la regulación de un verdadero y propio ejercicio del poder constituyente, y para su permanencia debería atribuírseles alcances "metajurídicos", al no resultar posible modificar lo por ellas dispuesto, ni siquiera con el ejercicio del máximo poder político.

Sin embargo, esta hipótesis no deja de ser lejana a una tradición constitucional como la nuestra, encontrando de esta manera los límites a la reforma de la Constitución plena coherencia en ordenamientos como el italiano, en los que la única forma posible para lograr reformas del texto de la Constitución es por medio de actos del parlamento (leyes constitucionales), generándose así una protección a principios considerados "fundamentales" (y susceptibles de cambio sólo mediante el ejercicio del poder constituyente), de frente a conyunturas políticas particulares, no deseadas, pero sí previsibles.

Finalmente, resulta también importante precisar que el ordenamiento constitucional colombiano es claro en cuanto a los mecanismos y formas para reformar la Carta Política -contenidos en el título xm-, y que resulta imposible extender por vía interpretativa esta tarea a otros actos normativos contenidos en su texto.

4. RESERVAS DE LEY EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA

El profesor Gustavo Zagrebelsky expone cómo el contenido de las "leyes constitucionales" puede variar, según se trate del desarrollo de casos «en los cuales la misma Constitución prevé expresamente que el desarrollo de una determinada disciplina deba ser hecho con ley constitucional» (reserva de ley constitucional) o disciplinando materias no previstas en la Constitución como objeto de "leyes constitucionales", es decir, "constitucionalizando" algunas leyes esto es, revistiéndolas de forma constitucional, según el procedimiento del artículo 138³⁰.

Anotábamos anteriormente cómo alguna parte de la doctrina atribuía a este tipo

de reservas solamente las denominadas constitucionalmente «*altre leggi costituzionali*», al no poder con éstas ir más allá de los estrictos contenidos de la Constitución, pese a tener un procedimiento homólogo al de las denominadas «*leggi di revisione costituzionale*». No es este el pensamiento más extendido, así como resulta de vital importancia la normatividad legislativa emanada para desarrollar contenidos constitucionales, que la misma carta política ha querido que se hagan como "leyes constitucionales", bien sea que se trate de un imperativo "necesario" o "eventual"³¹.

En líneas generales, se podría decir que para la emanación de leyes constitucionales se haría necesario que la Constitución trace el contenido querido por las mismas, así como su calificativo; sin embargo, esto no resulta imprescindible en el caso italiano, pues al existir actos normativos dotados de la misma fuerza y desarrollados con el mismo procedimiento (*leggi di revisione costituzionale*) —además de atribuírseles el mismo calificativo de "leyes constitucionales"— que no necesiten este imperativo y que inclusive puedan modificar aspectos contenidos en la Constitución —sin convertirse en ésta-, tales presupuestos resultan inocuos, dando lugar inclusive a la categoría que el profesor Zagrebelsky califica como "eventual" (ej. artículo 117 sobre las leyes regionales).

Fundamental resulta destacar cómo esta última apreciación se hace solamente atribuible al ordenamiento constitucional italiano que, por su especificidad y en particular por la "unidad categórica" de "ley constitucional" a actos normativos que modifiquen, "desarrollen" y "actúen" el texto constitucional, hace posible una interpretación similar. Diferente sería la situación de otros ordenamientos constitucionales que introdujeran la "reserva de

ley constitucional" o una situación homóloga, pues el desarrollo consecuente de "leyes constitucionales" -en virtud de éstas-, se haría posible sólo si expresamente se atribuyera por la Carta política tal nomenclatura y se establecieran los contenidos que debieran desarrollar las mismas.

Ajena a cualquier situación similar resulta la Constitución Política de Colombia, donde no sólo no existen las figuras de "ley constitucional" ni de "reserva de ley constitucional", sino que —como lo anotábamos anteriormente— los mecanismos para reformar la Constitución se encuentran taxativamente determinados —sin resultar posible la extensión de estas tareas a otros actos normativos por vía interpretativa— y el desarrollado por el Congreso de la República tiene una nomenclatura—"acto legislativo"—, suficientemente distintiva de los demás actos normativos emanados de esta corporación.

Sin embargo, en nuestro ordenamiento constitucional existen las denominadas "reservas de ley", es decir materias que la Constitución directamente invita o impone legislar, llegándose inclusive en algunos casos a permitir que la ley modifique de facto apartes ya regulados por la Carta política. Tratándose del primer caso, es decir de mandatos que la Constitución le haga al legislador, podemos apreciar claramente las leyes orgánicas y estatutarias, donde, a más de expresarse las materias que deben regular unas y otras, se establecen procedimientos agravados para su formación (artículos 151, 152 y 153)³².

También es posible encontrar en el texto constitucional "permisiones" al legislador, para emanar determinadas leyes que pueden eventualmente modificar aspectos ya referidos en la Carta política (ej. artículos 98, 100, 302, 310)³², sin que dichos ac-

tos normativos tengan el carácter formal de "reformadores de la Constitución".

Luego de un rápido y superficial análisis, esta especificidad de leyes referidas pareciera no semejarse mucho a la categoría de "leyes constitucionales" del sistema normativo italiano; sin embargo, repasando las características señaladas a estas últimas, no resultarían tan distantes; en ambos casos podría apreciarse desarrollo de "materias constitucionales", o cuando menos, desarrollo de temas que el constituyente no ha querido dejar en la órbita ordinaria de funciones legislativas", dotándolas, además, de un procedimiento agravado para su formación, como también resulta ser el caso colombiano, al menos en las leyes orgánicas y estatutarias.

Con lo anterior, queremos resaltar cómo al no poderse identificar las "leyes constitucionales" -sea cual sea su especificidad- con la Constitución misma, éstas consiguientemente terminan siendo "leyes" jerárquicamente superiores, al igual que las estatutarias y las orgánicas; apreciación esta que podemos justificar también desde el punto de vista del ordenamiento constitucional italiano, convirtiéndose éstas en una herramienta fundamental, al no preverse en su jerarquía de fuentes normativas otro tipo de leyes diferentes a las ordinarias".

Mayores dificultades en su comparación se nos presentan al considerar aquellas "leyes" emitidas en virtud de las que denominábamos "permisiones" al legislador para la emanación de leyes que eventualmente pueden modificar aspectos referidos en la Constitución (ej. artículos 98, 100, 302, 310); pues en estos casos, como anotábamos, pareciera presentarse una modificación del texto constitucional, aunque sin una agravación del procedimiento de las mismas, que pudiera llegar a semejarlas, si bien no a "actos legislativos", sí a leyes

que deben gozar de un posicionamiento jerárquico superior.

Para acercarnos a una respuesta en este sentido, resulta conveniente reseñar una situación similar que se presenta en el ordenamiento constitucional venezolano y que comienza a suscitar algunas reflexiones importantes. El artículo 22 de la Constitución venezolana establece la posibilidad de que por medio de una ley los gobernadores dejen de ser designados por el presidente de la República y puedan ser elegidos popularmente³⁶; a su vez, el artículo 137 establece que mediante ley les pueden ser atribuidas a los estados o a los municipios algunas competencias nacionales³⁶.

Como consecuencia de estas disposiciones se desarrollaron las respectivas leyes³⁷ en 1989, actos normativos estos que, como lo anota el profesor Alan Brewer-Carías, reformaban la Constitución sin necesidad de dar desarrollo a los mecanismos instituidos para tal efecto por la Constitución misma: «Las dos normas constitucionales antes indicadas, el artículo 22 y el 137 de la Constitución, permiten[...] que la Constitución, en cuanto a la autonomía política de los Estados y al sistema de distribución vertical del Poder Público, pueda ser modificada sin necesidad de que se recurra a los procedimientos formales de las Enmiendas y Reforma General, previstos en la misma Constitución». «Una vez que estas decisiones se adoptan, sin duda; se produce una modificación de la Constitución[...] por lo que la ley que las acuerda tiene rango constitucional, en el sentido de que implica una modificación constitucional»³⁸.

En estos casos, podemos observar una verdadera y efectiva reforma del texto constitucional; sin embargo, no compartimos la idea de que estas leyes tengan "rango constitucional" y ni siquiera que puedan asimilarse a la categoría jerárquica de "enmien-

das" o "reformas", en nuestro caso de "actos legislativos". Lo que sí puede deducirse claramente es que se trata de leyes que gozan de un posicionamiento jerárquico superior al de las "ordinarias", no sólo porque merecen una atención particular del texto constitucional, sino sobre todo por el procedimiento agravado para su formación.

Se trata en efecto de reformas a aspectos ya referidos en el texto constitucional, que el mismo constituyente ha previsto, pero que por su inmediatez e importancia o por motivos inciertos, ha querido sacarlas de la órbita y de las formalidades previstas para los actos normativos dispuestos para reformar la Carta política, dotándolos tan sólo de un procedimiento más agravado que, a su vez, les imponga un sello distintivo —y jerarquía superior— de la normativa legal restante, pero que no llega a identificarlas con las mismas disposiciones constitucionales.

Por eso cuando el profesor Brewer-Carías agrega que las leyes referidas no pueden ser modificadas o reformadas por otra ley orgánica —jerárquicamente idéntica con el mismo procedimiento agravado— «sino que en virtud del rango constitucional que ha adquirido (ley orgánica de descentralización, delimitación...), la única forma de reformar dicha ley orgánica, en cuanto a dicha transferencia de competencias se refiere para nacionalizarlas de nuevo, sería mediante el procedimiento de la enmienda. El artículo 137 de la Constitución, en efecto, sólo prevé la posibilidad de atribuir competencias nacionales a los Estados; por lo que una vez se produzca esta atribución, corresponde a los Estados, no previendo la norma posibilidad de "atribuir" competencia de los Estados al Poder Nacional»; estamos de acuerdo, pero no en virtud del rango constitucional de la misma, sino en la "posibilidad" que la Consti-

tución le ha dado al legislador de transferir competencias nacionales a los estados o municipios y no viceversa.

Esta hipótesis, similar al caso venezolano y las oportunas reflexiones del profesor Brewer-Carías, nos pueden ayudar —tal y como lo anunciábamos— a intuir el alcance de disposiciones constitucionales similares, establecidas por nuestra Carta Política. *El desarrollo legislativo de estas reservas, constituye una efectiva reforma del texto constitucional, sin que por este hecho deban ser consideradas disposiciones constitucionales* —como sucede con las "leyes constitucionales" del sistema italiano—, pero se distancian de estas últimas —y de las leyes orgánicas venezolanas referidas—, por no resultar jerárquicamente superiores a las demás leyes (artículo 150 de nuestra Constitución), pues, si bien las materias que ellas tratan son referidas de manera particular, su procedimiento, idéntico al de las demás leyes, les da un mismo nivel jerárquico, convirtiéndose una interpretación distinta en una mera especulación, que se distanciaría de nuestro régimen de reforma de la Constitución, claramente establecido en el título xm.

Diciéndolo en otras palabras, este tipo de reservas constituirían una excepción a la regla general de la rigidez constitucional, ya que en algunas materias expresamente establecidas por nuestra Carta sería posible llegar a reformas mediante "leyes ordinarias", sin que éstas a su vez lleguen a ser consideradas como "nuevas disposiciones constitucionales".

EFRATN ALBERTO MONTAÑA PLATA
Doctorando en Derecho Administrativo
Universidades Externado de Colombia, Javeriana y
Colegio Mayor del Rosario.
En pasantía, Universidad de Bolonia

* Escrito elaborado principalmente con base en reflexiones suscitadas en el "Convegno internazionale: I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato", realizado en la ciudad de Urbino entre el 22 y 24 de abril de 1997. Incidencia determinante ofrece la presentación del profesor ALAN BREWER-CARIAS, a propósito de "Las modificaciones constitucionales con motivo de la descentralización política de la federación".

1. Al decir "representativas", no lo hacemos por significar mayor o menor importancia, aspecto éste que sería imposible de determinar, sino por referirnos a aquéllas que comúnmente se toman como referencia para estudios comparatísticos, por representar sólidas democracias en el plano internacional (en la terminología de Biscaretti di Rufia, "Estados de Democracia estabilizada") y las de algunos Estados latinoamericanos que resultan importantes, por la cercanía y "similitud" de sus "constitucionalismos". Ver PAOLO BISCARETTI Di Rufia. *Costituzioni straniere contemporanee*. Vol. *Le costituzioni di dieci stati di democrazia stabilizzata*. Milano: Giuffrè, 1994.

2. Una gran parte de las Constituciones no establece ninguna calificación específica al respecto y les basta señalar la acción: "revisar" o "reformular" la Constitución, como el caso español (artículo 166-169), Francia (artículo 89), Suiza (artículo 119), y Bélgica (artículo 131). Sin embargo, la acepción "ley" es tomada (en parte) por la Ley Fundamental alemana (artículo 79): «La Ley Fundamental puede ser modificada sólo por una ley que modifique o integre expresamente el texto de la Ley Fundamental misma...», y por la sueca.

3. STEFANO CICCONE. *La revisione della costituzione*. Padova: Cedam, 1972, p. 10. Anota el autor que mejor haría la Constitución italiana refiriéndose a "disposiciones" en vez de "leyes" de revisión de la Constitución.

4. Siguiendo la terminología de DICEY. *Introduction to the study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan, 1908, p. 22. ALESSANDRO PACE. *La causa della rigidità costituzionale*. Padova: Cedam, 1996, p. 37.

5. Como veremos inmediatamente, no sólo lo hace posible desde un punto de vista terminológico sino sustancial, es decir, en el marco de las Constituciones denominadas "flexibles".

6. La concepción del Estatuto Albertino como Constitución del tipo "flexible" es adoptada por la mayoría de la doctrina italiana (V. E. Orlando, Bobbio, Esposito, Cicconetti y Pizzorusso, entre

otros); sin embargo, Alessandro Pace en un moderado ensayo, que ha causado impacto en la doctrina tradicional, establece las razones por las cuales ésta, por el contrario, resulta ser una Constitución rígida, partiendo su estudio precisamente de la distinción entre constituciones rígidas y flexibles de Bryce. Señala el mencionado autor (de manera similar a Cicconetti, aunque con diferentes resultados) que los mecanismos procedimentales agravados para los actos que reforman la Constitución, no resultan ser la causa de la rigidez constitucional, sino su consecuencia. ALESSANDRO PACE. *La causa della rigidità costituzionale*. Cit.

Sin embargo, lejos de pretender entrar en el debate mencionado, cabe resaltar —para los efectos que nos interesan— cómo el mismo Pace (haciendo referencia expresa a textos de Bryce) señala que la praxis, si no los preceptos normativos, fue la que convirtió el Estatuto Albertino en una Constitución flexible: «Lo stesso Bryce rileva proprio a proposito dello Statuto Albertino, che egli riconosce esser stato emanato ("enacted") nelle dovute forme di una costituzione rigida anche se poi la "storia" lo aveva trasformato in flessibile». J. BRYCE. *Flexible and rigid constitutions* [1884] en: *History and jurisprudence*, Vol. 1, Oxford: Clarendon Press, 1901, pp. 155, 200, 208, 243 nota 1 y 201 y ss. PACE. *Op. Cit.*, pp. 26 y 27.

7. J. BRYCE, *Op. Cit.*, p. 208. PACE. *Op. Cit.*, p. 37. La cita que en esta ocasión hace Pace de Bryce es en la tentativa de justificar la flexibilidad de las Cartas Constitucionales francesas de 1814 y 1830 (inspiradoras a su vez del Estatuto Albertino).

8. CARL SCHMITT. *Verfassungslehre*. Adoptamos aquí la traducción al italiano elaborada por Antonio Caracciolo: *Dottrina della costituzione*. Milano: Giuffrè, 1984, pp. 26-37.

9. A propósito de uno de los alcances concretos del "concepto relativo" de la Constitución, anota Schmitt: «... del concetto "formale" di costituzione, che a quanto pare nell'attuale dottrina tedesca del diritto pubblico vale come qualcosa di assolutamente ovvio». *Ibid.*, p. 36.

10. «Ogni distinzione contenutistica e oggettiva e persa in seguito al dissolvimento della costituzione unitaria in una molteplicità di singole leggi costituzionali, formalmente eguali. Se la legge costituzionale disciplini l'organizzazione della volontà statale od abbia un qualsiasi altro contenuto, per questo concetto "formale" e indifferente». CARL SCHMITT. *Op. Cit.*, p. 26.

11. En cuanto a "leyes constitucionales", que no

tengan este carácter fundamental y sean consideradas como "Constitución", en el sentido señalado, presenta Schmitt algunos ejemplos bien dicentes de este fenómeno, referidos a la Constitución de Weimar: «Nella costituzione di Weimar si trovano molte di queste disposizioni legislative costituzionali, delle quali il senz'altro evidente che esse non sono fondamentali nel senso di una "legge delle leggi": per es., l'art. 123 comma 2: "La legge può subordinare le riunioni all'aperto all'obbligo del preannuncio e disporre la loro proibizione quando da esse derivi un immediato pericolo per la sicurezza pubblica". Art. 129 comma 3 frase 3: "L'impiegato pubblico ha il diritto di prendere conoscenza del suo fascicolo personale". Art. 143: "I diritti ed i doveri dei pubblici impiegati valgono anche per gli insegnanti delle scuole pubbliche". Art. 144 frase 2: La vigilanza scolastica e esercitata da impiegati di carriera con preparazione specialistica". Art. 149 comma 3: "sono mantenute le facoltà teologiche nelle università". Tutte queste sono regolamentazioni legislative che sono diventate leggi costituzionali con l'inserimento nella costituzione [...] Per un metodo di trattazione indistintamente formalizzante e relativizzante queste singolarità legislative costituzionali sono tutte egualmente "fondamentali"». CARL SCHMITT. *Op. Cit.*, pp. 26 y 27.

12. Diferencia esta que no puede identificarse con la de Constitución material y formal, ya que esta última hace referencia a la Constitución entendida como el total (*complesso*) de las disposiciones y normas que en un determinado momento histórico regulan la "materia constitucional" en el ámbito de un determinado ordenamiento estatal. ALESSANDRO PRZYOSSO, "Revisione della costituzione. Leggi costituzionali (art. 138)" en: AA. VV. *Commentario della Costituzione*. A cura di Giuseppe Branca. Vol. *Garantie costituzionali*. Bologna: Zanichelli, Foro Italiano, 1981, p. 705.

13. Esta distinción entre poder constituyente de una parte y poder constituido por la otra, no puede pacíficamente ser extendida a todos los constitucionalismos modernos; sin embargo, en el caso italiano (y la mayoría de los países europeos) resulta claro. Este aspecto lo retomaremos más adelante por relacionarse directamente con los denominados límites a la reforma constitucional o "cláusulas pétreas".

14. Una importancia significativa —para la distinción referida— tienen en nuestro parecer para la doctrina italiana los estudios del profesor de Pisa, Alessandro Pizzorusso, quien partiendo de las diferencias teóricas referidas de constitución formal y

material, presenta claramente la distinción entre el ejercicio del poder constituyente y el constituido en el caso italiano, aspecto este no tan fácilmente distinguible y objeto de posiciones encontradas por largos años, en ordenamientos como el español. Refiriéndose a la Constitución del 48, anota Pizzorusso: «Benchè infatti essa sia sotto molti aspetti assimilabile alla categoria delle leggi costituzionali di cui si trattera tra breve, è evidente che non vi è rispetto ad esse pñen a identità, né dal punto di vista del procedimiento de formazione (ove anzi le differenze sono evidenti e copiscue), né da quello del suo contenuto, della sua efficacia e della sua validità. E, soprattutto, vi è questa fondamentale differenza che, mentre le leggi costituzionali danno luogo ad una normale fonte del diritto dalla quale possono derivare un numero illimitado de atti normativi, la constituzione del 1948 si presenta nell'attuale sistema delle fonti como un *unicum*, non essendo attualmente prevista, almeno esplicitamente, alcuna procedura per la sua sostituzione totale, né potendo essa quindi realizzarsi, altro che in applicazione di una eventuale norma non scritta la quale divenisse operante como fuente *extra ordinem*, oppure attraverso l'introduzione di una tale norma mediante una legge costituzionale (la cui validità potrebbe indubbiamente dar luogo a qualche perplessità). ALESSANDRO PIZZORUSSO. *Op. Cit.*, p. 708.

15. Por el momento presentamos sólo de manera enunciativa la capacidad reformadora de la Constitución de las leyes constitucionales. Más adelante, cuando nos refiramos al alcance del artículo 138 de la Constitución de la República Italiana, desarrollaremos este aspecto:

16. Conocidos más comúnmente por la doctrina española como "cláusulas pétreas" o "disposiciones intangibles".

17. Diferentes manifestaciones de "límites" de reforma de la Constitución pueden apreciarse en el Derecho Comparado. Constituciones como la alemana y la estadounidense establecen límites tratándose de su forma de Estado (federal), otras como las de Noruega, Libia, Grecia, Francia e Italia en sus (diferentes) formas de gobierno. La Constitución de Portugal resulta interesante por ser la más extensa en materia de "límites" de reforma de la Constitución, en temas tan variados como el derecho de oposición o el sistema (electoral) proporcional. GIUSEPPE DE VERGOTTINI. *Diritto costituzionale comparato*. Padova: Cedam, 1994, pp. 174 y ss. Más adelante nos referiremos a los límites establecidos por la Constitución italiana donde, si bien expresamente sólo se hace referencia

(artículo 139) a la forma republicana de gobierno, por vía doctrinal se ha extendido a otros aspectos.

18. *Ibid.*, pp. 176 y 177.

19. «Le leggi di revisione della costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione». Artículo 138 (inciso J) Constitución de la República Italiana. Este procedimiento se encuentra regulado por los reglamentos del Senado y la Cámara de Diputados y la Ley 25 de mayo 1970, n. 532. MICHELE ANS, TEMISTOCLE MARTINES. *La Costituzione e le sue leggi*. Milano: Edizioni Universitarie, 1994.

20. En comentario al artículo 138 anota Alessandro Pizzorusso: «Deve consequentemente affermarsi che la categoria delle legge costituzionali è unica edil fatto che una determinata legge costituzionale si presenti como Jeggi di revisione, oppure como Jeggio applicativa o integrativa della Costituzione può avere rilevanza soltanto in relazione alle particolarità della concreta vicenda in cui la sua approvazione viene ad inserirsi». AUSSANDRO PIZZORUSSO. *Op. Cit.*, p. 714.

Otros autores que parecen adoptar una posición similar son: Crisafulli, Cicconetti, Bartholini, Esposito y Mondugno. *Ibid.*, nota 6, p. 714.

Haciendo referencia a los diversos contenidos que puede tener una ley constitucional, anota el profesor de Pisa que éstos pueden variar según se trate de «modificar reglas contenidas en la Constitución», o de «dictar disciplinas previstas en la Constitución», aunque por ésta no hayan sido ordenadas, o inclusive de «regular por primera vez» con disposiciones con fuerza constitucional, materias antes no reguladas, al menos a este nivel jerárquico-normativo.

Ibidem

Al aceptar que las "leyes constitucionales" no sólo obedecen al desarrollo de los argumentos establecidos en las "reservas de ley constitucional", sino que por el contrario éstas pueden introducir aspectos no ordenados al legislador por la Constitución, nos acercáramos a la concepción doctrinal que establece la unidad de categoría de ambos preceptos normativos.

21. ALESSANDRO PIZZORUSSO. "Limiti e procedure della revisione costituzionale" y comentario al art. 138, *Cit. supra*, nota 12. sobre este aspecto hacemos referencia en el numeral anterior.

22. Si bien con una ley constitucional podría llegarse a modificar (parcialmente) el texto mismo de

la Constitución, ya notábamos cómo ésta no puede identificarse con aquéllas por corresponder a esencia distinta y además obedecer a un procedimiento establecido por la Constitución misma. Ver *supra*, nota 14, el texto de Alessandro Pizzorusso. Al respecto manifiesta también Bobbio: «Le Jeggi costituzionali sono nell'ordinamento, accanto alla Costituzione, gli atti dotati dell'efficacia più alta: anche esse pero incontrano dei limiti, se non vogliono venir meno alla loro funzione, che è esclusivamente quella di correggere o integrare la costituzione, e non quella d'intaccarla nella sua essenza, e di trasformarla in un'altra». NORBERTO BOBBIO y FRANCO PIERANDREI. *Introduzione alla Costituzione*. Bari: Laterza, 1980.

23. «Non si può, pertanto, negare che questa Corte sia competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre Jeggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Secos' non fosse, del resto, si porrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione como difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore». CORTE COSTITUZIONALE. Sentenza (15 dicembre) 29 dicembre 1988 n. 1146, Pres. Saja, Red. Baldassarre Phal. Pres. Cons. Ministri (Avv. Stato).

En comentario a esta sentencia anota el profesor SERGIO BARTOLE: «La Corte, cioè, non ritiene di dover limitare la sua competenza agli atti fonte con forza di legge subordinati al livello costituzionale, mala allarga anche alle Jeggi di revisione costituzionale e alle altre Jeggi costituzionali non solo per vizi formali, e quindi anche per quelli sostanziali derivanti da inosservanza dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale». En: *Decisioni della Corte*, n. 1146, p. 5572.

24. Al respecto nos permitimos transcribir un comentario del hoy magistrado de la Corte Constitucional, el profesor de Torino, Gustavo Zagrebelsky: «Nella gerarchia delle fonti, le Jeggi costituzionali sono sovraordinate alle Jeggi ordinarie, approvate secondo la procedura dell'art. 70. ss. e possono costituire il parametro di validità, allo stesso modo delle norme contenute nella costituzione. Mala legge costituzionale non è la costituzione, bensì una legge dotata di caratteristiche formali e di efficacia particolari; non è, como di regola si dice, un prolungamento nel tempo del processo costituente: diversi sono i procedimenti e gli organi e diversa è l'ampiezza della potestà normativa». GUSTAVO ZAGREBELSKY. *Il sistema costituzionale delle fonti del di-*

ritto. Vol. 1 de *Manuale di Diritto Costituzionale*. Torino: Unione Tipografica Editrice Torinese, 1990, p. 114.

25. CARL SCHMITT. *Dottrina della costituzione, Cit.*, p. 37.

26. Tratándose de las reformas "adelantadas" por el Congreso de la República, la iniciativa de acto legislativo puede ser presentada, a más del gobierno, por diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y por ciudadanos, en número equivalente superior al cinco por ciento del censo electoral vigente (artículo 375). En cuanto a los cambios que pueda introducir a la Carta política la Asamblea Constituyente, resulta claro este aspecto, ya que es precisamente el pueblo el que la convoca, de acuerdo con la composición, la competencia y el período determinados por la ley (artículo 376). Finalmente, en el caso de reformarse la Constitución mediante referéndum, el pueblo no sólo es quien vota en definitiva sino que, junto con el gobierno, tiene la iniciativa del mismo (artículo 378).

27. En el caso de los actos legislativos, resulta claro el rol del Congreso, pues es el que desarrolla el proyecto (a través de dos legislaturas), a la vez que puede presentarlo (artículo 375). En el caso de una Asamblea Constituyente, no sólo la convocatoria que hace el pueblo depende de una ley, sino que además el Congreso determina su composición, el período durante el cual sesionará y, sobre todo, su competencia (artículo 376). Finalmente, es también el Congreso el que mediante ley somete a referéndum el proyecto de reforma constitucional (artículo 378).

28. GIUSEPPE DE VERGOTTINI. *Op. Cit.*

29. La Constitución de la República Italiana establece un solo límite "explícito" a la reforma de la Constitución, la forma republicana (artículo 139), sin embargo, son ampliamente generalizados otros límites, conocidos como "implícitos", tales como "la soberanía popular", "el reconocimiento de los derechos inviolables", "la igualdad", "la función del trabajo", etc. ALESSANDRO PIZZORUSSO. "Comentario al art. 139", en: PAOLO BARILE, PAOLO CARETTI y FRANCESCO MARGIOTTA (a cura di). *La Costituzione per tutti*. Milano: Sansoni, 1996, p. 268.

30. GUSTAVO ZAGREBELSKY. *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*. Torino: Edizioni Giuridiche Economiche Scientifiche, 1984, p. 115 (las dos frases señaladas con comillas son traducidas).

31. Zagrebelsky aclara cómo las leyes constitucionales, producto de reserva, pueden ser necesarias o

eventuales. Ejemplo del primer tipo resulta la ley constitucional que establece las condiciones, las formas y los términos de proposición de los juicios de legitimidad constitucional (artículos 137); y del segundo, las denominadas leyes regionales y su operatividad frente a la normatividad nacional (artículo 117). *Ibidem*.

32. La exposición de este fenómeno y la cita de algunas de estas hipótesis han sido presentadas por la profesora Consuelo Sarria en los siguientes términos: «Por otra parte y aunque no se trata de reformar la Constitución en los términos a que se viene haciendo referencia (artículo 374 de la C.P. y artículo 218 de la ley 5 de 1992), es el caso mencionar que la Constitución colombiana en ciertas normas específicas establece competencia del Congreso para modificar algunas de sus normas, en los casos expresamente mencionados, así:

-En su artículo 98 precisó la mayoría de edad para ejercer la ciudadanía en 18 años y dispuso que dicha norma regiría mientras la ley no determinara otra edad.
-El artículo 100 de la Constitución, luego de establecer que los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se reconozcan a los colombianos, dispone que la ley podrá condicionar o negar dichos derechos civiles a los extranjeros y podrá concederles derechos políticos.

-El artículo 302 prevé que la ley podrá establecer para los departamentos diversas competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas en la Constitución.

-El artículo 310 prescribe que, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara, se podrá limitar el ejercicio de ciertos derechos en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina». CONSUELO SARRIA. "El procedimiento de revisión constitucional en Colombia". Ponencia presentada por la autora en el "Convegno Internazionale: I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato", Università degli studi di Urbino, 22 y 24 de abril de 1997.

33. El punto de atribuirle a las "leyes constitucionales" (en el sistema italiano) un objeto concreto, resanado como "materia constitucional", se ha utilizado principalmente como una herramienta de la doctrina para diferenciar las "*leggi di revisione costituzionale*" de las "*altre leggi costituzionali*", atribuyéndole este objeto a las últimas. Sin embargo, la tendencia cada vez más infundada a no diferenciar ambas categorías por su nivel jerárquico idéntico (determinado a su vez por la identidad de procedimientos), ha llevado -en

caso de una necesaria diferenciación, motivada solamente por aspectos sustanciales o de objeto- a atribuirle a la última un objeto fácilmente identificable al interior del texto constitucional, que son precisamente los casos de reserva de ley constitucional; es decir, "la materia constitucional" ha pasado de un objeto abstracto y difícilmente ubicable, a estar taxativamente señalada en las disposiciones que contienen este tipo de reservas. Ver VF., 10 CRISAI-ULLI. *Lezioni di diritto costituzionale* Vol. II. *Le fonti normative*. Padova: Cedam, 1976, pp. 73-78.

34. Resulta entonces, la jerarquía de las fuentes normativas del sistema italiano, organizada así:

1. La Constitución.
2. Las leyes constitucionales.
3. Las leyes formales ordinarias.
4. Los decretos leyes.
5. Las leyes delegadas.
6. Las leyes regionales.
7. Los reglamentos.

PIETRO VIRGA. *Diritto Costituzionale e*. Milano: Giuffrè, 1976, p. 260.

34. «Artículo 22. La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3 de esta Constitución. El respectivo proyecto deberá ser previamente admitido por las Cámaras en sesión conjunta, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La ley respectiva no estará sujeta al veto del Presidente de la República. Mientras no se dicte la Ley prevista en este artículo, los gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República». Constitución de la República de Venezuela.

36. «Artículo 137. El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa». Constitución de la República de Venezuela.

37. Ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado (GO. N° 4086 extraordinario de 14-4-89) y la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público (GO. 4153 extraordinaria de 28-12-89).

38. AUAN BREWER-CARFAS. "Los procedimientos de revisión constitucional en Venezuela". Ponencia presentada en el citado "Convegno internazionale: I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato", de Urbino.

Efecto directo de las normas convencionales y protección de los derechos de los trabajadores

Una de las preguntas fundamentales que se presentan al momento de abordar el estudio de las relaciones entre derecho internacional y derecho interno es la siguiente: ¿El derecho internacional puede crear directamente derechos y obligaciones, en cabeza de los particulares, invocables ante un juez interno? En caso afirmativo, ¿los derechos de los trabajadores consagrados en el ámbito internacional podrían ser invocados ante los tribunales internos?

La búsqueda de algunos elementos de respuesta a estos interrogantes nos conduce a analizar hasta qué punto los tratados internacionales que consagran derechos a los trabajadores producen efectos jurídicos a nivel interno siendo, por tanto, invocables ante las autoridades judiciales o administrativas de un Estado o incluso en las relaciones *inter privatos* (teoría de la *Drittwirkung*). Piénsese, por ejemplo, en la eficacia interna del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, de la Carta Social Europea y, en especial, de los Convenios de la OIT.

Comenzaremos nuestro análisis anotando que, desde el punto de vista histórico, la existencia de derechos subjetivos del individuo consagrados en normas jurídicas de origen internacional, así como su garantía

por medio de mecanismos judiciales efectivos, forma parte de una difícil e inconclusa revolución copernicana en favor del reconocimiento de la personalidad jurídica internacional del individuo, al interior de una comunidad internacional que había sido hasta la primera mitad del presente siglo, y que continúa siéndolo en gran medida, dominada por la idea del interestatismo. Sólo los estados y las organizaciones internacionales en el estricto marco de sus competencias atribuidas por aquéllos podían ejercer derechos y estar sujetos a obligaciones internacionales. Opiniones contrarias, como la defendida por la escuela sociológica francesa, con George Scelle y Politis a la cabeza -para quienes los verdaderos sujetos del derecho internacional público eran los individuos y no los estados- son aún hoy en día minoritarias.

En relación con los derechos de los trabajadores, su reconocimiento internacional fue el fruto de una necesidad económica, presente al término de la primera Guerra Mundial. Las estrechas relaciones entre la paz general del mundo y la paz social condujeron a los estados a crear instancias internacionales que evitasen que ellos, unilateralmente, bajasen los salarios y las condiciones mínimas laborales, con el pro-