

La paradójica situación de los Decretos Leyes Orgánicos frente a la Ingeniería Constitucional de 1999

Carlos Luis Carrillo Artilles

*Profesor de Post Grado Derecho Administrativo UCV y UCAB
Docente Investigador del Instituto de Derecho Público UCV*

I. ANTECEDENTES

En fecha 1° de febrero de 2007, la Asamblea Nacional dimanó una particular Ley habilitante publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.617, mediante la cual se autorizó al presidente de la república para que en consejo de ministros, normase abierta y discrecionalmente a través de decretos con rango valor y fuerza de ley sobre áreas enunciativas de acción, sin hacer especificidad sobre directrices particulares o materias concretas sobre las cuales podría ejercerse esta singular potestad de normatividad primaria extraordinaria, lo cual evidenció una especie de renuncia expresa a la potestad normativa ordinaria que descansaba sobre ese parlamento federal, creando una verdadera situación de autohabilitación al ejecutivo, e incertidumbre durante el período de vigencia de año y medio de la autorización otorgada.

Durante esa temporalidad escasamente el Ejecutivo Federal ejerció ese laxo poder habilitado, sin embargo, paradójica pero no sorpresivamente¹ el último día que vencía la autorización normativa, en la *Gaceta Oficial* N° 38.984, de fecha 31 de julio de 2008, anunció la promulgación de 26 Decretos con rango y fuerza de Ley, dentro de los cuales había ocho con el carácter de Decretos Leyes Orgánicos².

¹ No fue sorpresiva esta conducta desplegada por el Ejecutivo Federal, pues casi de idéntica manera sucedió con la primera habilitante que le fue otorgada en el primer ejercicio presidencial al actual mandatario por la Asamblea Nacional, en fecha 13 noviembre de 2000 *Gaceta Oficial* N° 37.076. El último día de vigencia de aquella autorización normativa, el Ejecutivo anunció solo los títulos de los 49 Decretos Leyes, muy controvertidos que fueron publicados posterior y extemporáneamente de manera disgregada, situación que visiblemente quebrantó los elementos condicionales y límites al posible ejercicio de la potestad normativa de primer grado que detenta excepcionalmente el ejecutivo consagrada en la propia habilitación.

² Los Decretos Leyes Orgánicos son: 1.- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo; 2.- de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 3.- de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria; 4.- de Ley Orgánica de Espacios Acuáticos; 5.- de Ley Orgánica de la Administración Pública; 6.- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social; 7.- de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana; 8.- de Ley Orgánica del Sector Financiero del Sector Público. Aún cuando la *Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.984, de fecha 31 de julio de 2008, aduce erróneamente en su sumario que también serían Decretos con rango, valor y fuerza de ley “orgánica” del transporte ferroviario nacional; y la ley “orgánica” de simplificación de trámites administrativos, los cuales obviamente no revisten ese carácter orgánico.

Esta extraña usanza de Decretos Leyes Orgánicos, aún cuando no tienen soporte alguno en la arquitectura del texto constitucional dentro del sistema de fuentes normativas, e incontrovertiblemente desbordan las posibilidades de ejercicio normativo excepcional conferido al Ejecutivo en atención a los límites formales y materiales erigidos en el mismo seno de la norma fundamental, han sido avalados reiteradamente por sentencias de la Sala Constitucional desde el año 2001³; bajo el exiguo argumento que la Constitución de 1999 al contrario de lo previsto en su predecesora de 1961, estableció la probabilidad en su artículo 236 numeral 8, que la Asamblea Nacional delegue abiertamente su potestad normativa sin ningún tipo de límites en su contenido. Justamente esta diatriba es la que motiva la redacción del presente opúsculo, en el cual contrastaremos el criterio sustentado por la referida Sala con nuestros reparos desde la base constitucional a tal conducta replicada en variadas ocasiones.

II. ORIGEN DE LA NOCIÓN DE LEY ORGÁNICA EN VENEZUELA. LA CONSTITUCIÓN DE 1961

En Venezuela, el concepto de ley orgánica fue introducido por la Constitución de 1961, con las características para aquél entonces de ser una ley con pretendido rango superior a las leyes ordinarias no orgánicas, como secuela de la lectura del último aparte del precepto 163, que disponía que las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterían a las normas de éstas.

Así fue como "...ese precepto constitucional originó una especie de "cultura" en la mayoría de los operadores jurídicos, y desde luego de los legos, traducida en un automatismo conceptual que consistía en declarar como verdad de fe el rango superior de esta clase de leyes, sosteniendo de esa manera que operaba una ruptura del principio de jerarquía normativa, el cual aparecía sustentado en la colocación en el vértice del ordenamiento jurídico a la Constitución, en razón de (*sic*) que afirmaba que la ley orgánica ocupaba un rango o escalafón intermedio entre la Constitución y la ley ordinaria, lo que conducía a que todos los conflictos que se suscitasen entre una ley ordinaria y una ley orgánica, debían resolverse sobre la base del rango superior de la última."⁴

³ Sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 19 de septiembre de 2001, respecto del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, y del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Ciencia Tecnología e Innovación, reiterada por sentencia de la misma Sala, de fecha 16 de octubre de 2001, bajo ponencia del magistrado Antonio García García, en el caso contra el carácter Orgánico del Decreto con rango y fuerza de Ley sobre promoción de la Inversión Privada bajo el régimen de Concesiones, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.394, Extraordinario, del 25 de Octubre de 1999. Al igual que sentencia de la misma Sala, de fecha 6 de noviembre de 2001, bajo ponencia del magistrado José Delgado Ocando, en el caso constitucionalidad del carácter orgánico del Decreto con fuerza de Ley de la Ley Orgánica de Identificación; y sentencia de fecha 16 de noviembre de 2001, bajo ponencia del magistrado Jesús Eduardo Cabrera, en el caso constitucionalidad del carácter orgánico del Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

⁴ José Peña Solís. *Los tipos normativos en la Constitución de 1999*, Colección de estudios jurídicos N° 14 del Tribunal Supremo de Justicia, Editorial Texto, Caracas-Venezuela 2005, pp. 62 y 63.

III. LAS LEYES ORGÁNICAS EN LA ARQUITECTURA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999. LÍMITES FORMALES Y MATERIALES A LA NOCIÓN DE LEYES ORGÁNICAS

En contraposición, el artículo 203⁵ del texto constitucional de 1999 surgió como una limitante frente a la relajada actividad legislativa desarrollada por los parlamentarios del extinto Congreso Federal bajo la vigencia de la Constitución de 1961, en donde, con base al citado artículo 163, con mucha frecuencia se abusó de la calificación de orgánica para investir a una multiplicidad de leyes de variada índole dictadas por ese órgano bicameral.

Este nuevo precepto vendría a reorbitar esa desmedida “organicitis” gestada veleidosamente por la votación de mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara al iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley⁶, con la cual se unguía como orgánica a cualquier proyecto que pudiese llegar a ser legislación, mientras que ahora en virtud del nuevo diseño constitucional, solo sería posible dicha calificación a través de cuatro únicos supuestos que servirían de plataforma restrictiva a la actividad legislativa de la Asamblea Nacional, a saber: 1) las de denominación expresa con tal carácter por la propia Constitución; 2) las que se dictasen para materialmente organizar a los mal llamados poderes públicos -realmente ramas del Poder Público-, 3) las que desarrollen derechos constitucionales, y, 4) las que sirvan de marco normativo a otras leyes.

Como es fácil observar las plataformas descritas constituyen un tangible límite de naturaleza material insalvable que demarcan al tipo normativo de las leyes orgánicas, que el Constituyente en virtud de la trascendencia e importancia de esos contenidos materiales reserva a un órgano especial del Poder Público como es unívocamente la Asamblea Nacional, quien recipiendario exclusivo de la soberanía popular, y, el cual, por otro límite de naturaleza formal contenido en la Constitución, se erigiría como la única estructura representativa de la sociedad en su conjunto que pueda cumplir y garantizar el procedimiento particular para su formación y la materialización de la precisa exigencia fundamental de reunir quóruns especiales de mayoría calificada dentro de esa adjetividad dispuesta en por el seno constitucional.

Es así como el propio artículo 203 consagra la necesidad impretermitible que todo proyecto de ley que encuadre previamente dentro de los supuestos materiales referidos a leyes orgánicas, para ser discutido por primera vez en la Asamblea Nacional, -salvo aquellos casos en que la propia Constitución califique como tal- o si se pretende generar una reforma o modificación de una ley orgánica preexistente, debe ser inexorablemente admitido por el voto calificado de las dos terceras partes de los integrantes presentes, mientras mantiene un silencio absoluto en relación a quórum alguno para aprobar un proyecto que se encuentre admitido a discusión. Aún más, la norma erige además un control concentrado preventivo de constitucionalidad de tal calificación, antes de su promulgación ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, consagrando inclusive la posibilidad de la pérdida de ese carácter por la declaratoria de dicho órgano.

⁵ El artículo 203 también alude a otro tipo normativo encarnado por las leyes habilitantes, las cuales son instrumentos singulares del rango legal, que mediante quórum calificado abren la compuerta autorizatoria para que el presidente de la república temporalmente efectúe actividad normativa de primer grado. Y por interpretación en contrario se deduce tácitamente de su contexto la figura de las leyes ordinarias como aquellas que no revisten el carácter de orgánica.

⁶ Artículo 163 de la Constitución de 1961.

De este esquema constitucional se deduce diáfamanamente que cualquier relajamiento a las exigencias y límites materiales y/o formales, constituiría fraude a la Constitución, y desvirtuaría el sistema cerrado de las fuentes y de la representatividad popular especialmente configurado por la mayoría calificada que solo puede darse dentro de un órgano plural y colegiado como es la Asamblea Nacional. En consecuencia en Venezuela, la estirpe de ley orgánica, se erige como una fuente normativa con un contenido material específico dentro de la sistemática del ordenamiento fundamental, a la cual debe su esencia y razón de ser, por ende, tiene una verdadera área de reserva que solo puede ser tratada por leyes con esa naturaleza.

IV. LA REORBITACIÓN DE LA JERARQUÍA DE LAS LEYES ORGÁNICAS A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Ahora bien, mantener la errada e infundada idea de jerarquía superior de las leyes orgánicas sobre otros instrumentos legislativos del mismo plano legal, carece de sustento, por cuanto el nuevo diseño constitucional derivado del precepto 203, abandonó la redacción final del derogado artículo 163 de la Constitución de 1961, sobre el sometimiento de las leyes ordinarias que se dictasen en materia regulada por las leyes orgánicas, por ende, mal podría interpretarse aquella supremacía o superioridad dispuesta.

En la actualidad la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas en Venezuela se identifica con la de un instrumento de rango legal enmarcado como un supuesto normativo con condicionamientos materiales particulares, de producción exclusiva y excluyente por la Asamblea Nacional, como espacios estancos materiales que identifican a un específico arquetipo normativo con una finalidad determinada, ya sea la organización de ramas del poder público, desarrollar derechos constitucionales, para servir de marco normativo a otras leyes, o aquellas que por excepción la Constitución atribuya ese carácter por su propia nomenclatura. En consecuencia solo serían de aplicación preferente o prioritaria sobre otras leyes ordinarias, aquellas las leyes orgánicas que por mandato constitucional son de base o marco normativo a otras leyes ordinarias de desarrollo, frente a las cuales si existiría supeditación en su contenido, aún cuando este encuadramiento corresponda a la libre determinación y calificación que la Asamblea Nacional haga como ley base sobre materias federales regulables por ella como órgano legislativo federal en ejercicio de competencias del 156 constitucional, con el peligro eventual que por esa simple investidura parlamentaria se genere un desagüe de nuevo de “organicitis”. Lo que si es absolutamente importante es que ninguna ley ordinaria pudiera invadir las áreas de la ley orgánica, ni ningún otro órgano de producción normativa distinto al Parlamento pudiera originarla.

En otras latitudes, como es el caso de España, también se han generado acrisoladas discusiones doctrinales en torno al pretendido solapamiento normativo de las leyes orgánicas, al punto que posteriormente a la promulgación de la Constitución Española de 1978, no hay consenso sobre su naturaleza jurídica y en consecuencia sobre su jerarquía normativa.⁷

Sin embargo, en Venezuela la errada creencia generalizada de superioridad jerárquica de las leyes orgánicas aducida en la sentencia de la Sala Constitucional N° 537, de fecha 12

⁷ Al respecto ver: Oscar Alzaga Villamil, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Jorge Rodríguez Zapata. *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Cuarta Edición, Asimismo consultar: Francisco José Bastida Freijedo. “La naturaleza jurídica de las leyes orgánicas” Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Revista Española de Derecho Constitucional*, y, Ángel Gorrorena Morales, “Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica, *Revista de Estudios Políticos*, Enero febrero 1980.

de junio de 2000, donde se declaró la constitucionalidad del carácter “orgánico” de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, “... continúa arraigada en los operadores jurídicos, al punto que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la sentencia del 16 de octubre de 2002, mediante la cual declaró que la Ley Orgánica contra la Corrupción, carecía del carácter orgánico que le habían atribuido los parlamentarios al sancionarla, afirmó insólitamente que las leyes orgánicas ostentan un nivel jerárquico superior a las demás leyes, en virtud de (*sic*) que son una categoría intermedia entre la Constitución y las leyes ordinarias”⁸

V. EL RÉGIMEN DE LA NORMATIVIDAD EXCEPCIONAL DE PRIMER GRADO EN CABEZA DEL EJECUTIVO

Dentro del esquema constitucional se genera la figura de los decretos leyes como otro arquetipo normativo que confiere temporalmente el poder normativo primario a manos del Ejecutivo en sus órganos de Gobierno, -Presidente en Consejo de Ministros- dada la necesidad inminente de normar rápidamente estas situaciones de crisis, por circunstancias sobrevenidas extraordinarias u excepcionales que alteren el funcionamiento normal del Estado e impiden el acudir a un tránsito normativo ordinario por el órgano legislativo, ante lo cual la misma Constitución prevé una regulación que permita mantener el hilo constitucional en esos momentos aciagos.

Esto puede darse ante dos plataformas constitucionales posibles, ya sea por la declaratoria de un estado de excepción de acuerdo a los supuestos previstos en los artículos 337 y siguientes del texto constitucional, o, por la autorización contenida en una ley habilitante referida en el artículo 203, que abra la compuerta autorizatoria para que la Asamblea Nacional como órgano legislativo mediante la conformación de un quórum calificado por las 3/5 partes de sus integrantes, otorgue al Ejecutivo Federal habilitación para que dicté decretos con rango valor y fuerza de ley, posibilidad que dentro de las atribuciones presidenciales tiene asidero constitucional en el artículo 236 numeral 8.

Esta institución tiene su primera consagración en la Constitución Venezolana de 1945, en la cual, al igual que en la Constituciones de 1947 y 1961, se relegaba solo a la posibilidad para dictar medidas extraordinarias en materias económicas y financieras autorizadas previamente por el Parlamento. A partir de la Constitución de 1999, se suprime la limitación constitucional que existía desde 1945 referida a la materia económica y financiera, por lo que, el Ejecutivo podría normar irrestrictamente cualquier contenido para lo cual sea autorizado por la ley habilitante en la temporalidad y sobre las materias que expresamente se haga alusión en ella.

Es importante resaltar que las materias que pueden ser objeto de desarrollo normativo del Ejecutivo, son única y exclusivamente los contenidos materiales identificables como leyes ordinarias, ya que por la conceptualización y límites propios del 203, no podría versar sobre aspectos reservados por la propia Constitución a las leyes orgánicas y leyes habilitantes; ni en manera alguna pudiera establecer tipos penales restrictivos de la libertad ya que de acuerdo a lo previsto en las normas del Pacto sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, -norma fundamental vigente en Venezuela de acuerdo al precepto constitucional 23-, esta materia estaría relegada a su producción exclusivamente por órganos legislativos plurales y representativos como lo son los Parlamentos.

⁸ José Peña Solís, “Los tipos normativos en la Constitución de 1999”. *Obra citada*. p. 63.

Particularmente en Venezuela la naturaleza jurídica de las leyes habilitantes que dan origen al poder normativo del Ejecutivo ha sido objeto de discusión tanto doctrinal como jurisprudencialmente, en dos extremos argumentativos que apuntan, por una parte, en una autorización para ejercer verdaderos poderes normativos primarios en cabeza del ejecutivo, y por otra parte, en una delegación legislativa.⁹

VI. EL FUNDAMENTO DE LA SALA CONSTITUCIONAL QUE SUSTENTA LA SINGULARIDAD DE LOS DECRETOS LEYES ORGÁNICOS

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ha explanado su posición flexible en torno a que por vía de Decretos Leyes se pudiese normar también materia reservada a las leyes orgánicas, criterio que ha sido mantenido invariablemente en el tiempo desde el 2001, al manifestar que "...el artículo 236, numeral 8 de la Constitución vigente, dispone de manera amplia y sin ningún tipo de limitación, la atribución del Presidente de la República para 'Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley', con lo cual se modificó el régimen previsto en la Constitución de 1961, que atribuía al Ejecutivo Nacional la competencia para dictar decretos leyes exclusivamente en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial' (artículo 190, ordinal 8°).

Puede apreciarse, en consecuencia, que, de acuerdo con el nuevo régimen constitucional, no existe un límite material en cuanto al objeto o contenido del decreto ley, de manera que, a través del mismo, pueden ser reguladas materias que, según el artículo 203 de la Constitución, corresponden a leyes orgánicas; así, no existe limitación en cuanto a la jerarquía del decreto ley que pueda dictarse con ocasión de una ley habilitante, por lo cual podría adoptar no sólo el rango de una ley ordinaria sino también de una ley orgánica.

Igualmente aprecia la Sala que el Presidente de la República puede entenderse facultado para dictar -dentro de los límites de las leyes habilitantes- Decretos con fuerza de Ley Orgánica, ya que las leyes habilitantes son leyes orgánicas por su naturaleza, al estar contenidas en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual se encuentra íntegramente referido a las leyes orgánicas. Así, las leyes habilitantes son, por definición leyes marco -lo que determina su carácter orgánico en virtud del referido artículo- ya que, al habilitar al Presidente de la República para que ejerza funciones legislativas en determinadas materias, le establece las directrices y parámetros de su actuación que deberá ejercer dentro de lo establecido en esa Ley; además así son expresamente definidas las leyes habilitantes en el mencionado artículo al disponer que las mismas tienen por finalidad 'establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República ...'¹⁰

⁹ Al respecto ver: Gerardo Fernández V. "Los Decretos Leyes", *Cuadernos de la Cátedra Allan Brewer Carías de Derecho Administrativo* N° 3, Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1992. Hildegard Rondón de Sanso, "Los Decretos Normativos dictados en base a una ley formal" en el libro *Ley habilitante del 13-11-200 y sus Decretos Leyes*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, N° 17, Serie Eventos, Caracas 2002. Gustavo Marín García, *La Ley Habilitante. Un estudio general entre la Constitución de 1961 y 1999*, Funeda, Caracas 2002.

¹⁰ Sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 19 de septiembre de 2001, en los casos respecto del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, y del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Ciencia Tecnología e Innovación.

VII. REPAROS A LA POSIBILIDAD DE DECRETOS LEYES ORGÁNICOS

El criterio de la Sala Constitucional ha sido objeto de profunda críticas ya que pretende "... realizar una comparación que carece de parámetros comparativos, dado que resulta incontestable la diferencia significativa entre las leyes autorizatorias y las leyes habilitantes, por supuesto que surgen conclusiones erróneas, que es lo que ocurre cuando se afirma que la ley en la Constitución de 1961 sólo podía autorizar al Presidente de la República para dictar decretos contentivos de medidas extraordinarias y materias económicas y financieras, y que la ley en la Constitución de 1999, permite delegar al Presidente de la República la potestad para que legisle en cualquier materia, y partiendo de esa afirmación se concluye que la Asamblea Nacional carece de límites materiales al momento de delegar su potestad normativa al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Ésa conclusión es totalmente errónea, porque pretende sustentarse -insistimos- en la comparación de dos clases de leyes que no admiten comparación..."¹¹

Para nosotros se adicionan otros impedimentos para gestar estos Decretos Leyes Orgánicos, en primer lugar, la Constitución es absolutamente clara al prever taxativamente una reserva material para los tipos normativos que tienen el carácter de "orgánicos", con lo cual, cualquier invasión en esta esfera reservada por otro instrumento normativo aunque fuese de rango legal como sería un Decreto Ley, constituiría un fraude constitucional, no solo a la materia sino también al procedimiento que en algunos supuestos a los quórum exigidos en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Justamente ese procedimiento por mandato constitucional, solo se podría llevar a cabo en el seno de la Asamblea Nacional, configurado como único órgano competente exclusivo y excluyente para dictar Leyes Orgánicas, al igual que Leyes Habilitantes, por lo cual, el Ejecutivo, órgano diferenciado estaría vedado de dictar no solo decretos Leyes con carácter orgánicos sino también la otra figura conceptualizada en el propio 203 como sería Decretos leyes habilitantes. El Presidente de la República nunca podría ser habilitado por la Asamblea Nacional, -ni por delegación ni por autorización- a espacios materiales y formales, que constitucionalmente solo ella podría dictar.

Existe un área de inaccesibilidad material para el poder normativo del Ejecutivo a través de sus órganos de Gobierno, ya que constitucionalmente existen materias reservadas especialmente en beneficio de las leyes orgánicas, como decisión soberana y monopólica del Parlamento, particularmente frente a otras figuras normativas como serían los Decretos Leyes, al cual le estaría vedado por su ausencia de legítima representación de los quórum calificados que exige la Constitución, para que estas puedan discutirse o reformarse.

La reserva constitucional de materias que solo pueden ser desarrolladas por ley orgánica, es una garantía fundamental para el Soberano, muy particularmente para el principio de representación de la población que no puede ser menoscabado ni conculcado por la minoría mayoritaria de la Asamblea Nacional, por ende mucho menos por el presidente de la República en consejo de ministros a través de la normatividad extraordinaria u excepcional que le otorga la propia Constitución, pues sencillamente esas áreas materiales de reserva constitucional orgánica se entregan únicamente al Parlamento Federal e inclusive en algunos supuestos con *quórum* calificados, situaciones que en manera alguna pueden ser arrojadas por el Ejecutivo.

¹¹ José Peña Solís, *Obra citada*, p. 179.

Pretender crear figuras normativas como la figura de los Decretos Leyes Orgánicos, que van en contra de lo dispuesto en el texto constitucional, en cuanto a las formas taxativas de normatividad, espacios materiales estancos reservados a una organicidad particular, fórmulas procedimentales, exigencias de garantías de consenso parlamentario expresado a través de quóruns calificados, o permitir discrecionalmente calificaciones y áreas sobre las cuales ilimitadamente norme un órgano, que por su esencia no tiene representatividad de toda la población -como es el Ejecutivo-, constituye a nuestro juicio, un profundo agravio al pacto fundamental consagrado en el texto constitucional.