

**LA SUSPENSIÓN CAUTELAR
DEL TRÁMITE DE UNA LEY ESTADAL
EN EJERCICIO DEL CONTROL PREVENTIVO
DE CONSTITUCIONALIDAD
(UN CASO DE TUTELA CAUTELAR DECRETADA
POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
EN PLENO CON PONENCIA DE LA MAGISTRADA
JOSEFINA CALCAÑO DE TEMELTAS).**

JOSÉ ANTONIO MUCI BORJAS*

* Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello.
Individuo de Número de la Academia de Ciencias políticas y Sociales.

I. INTRODUCCIÓN

Participo gustosamente en el merecido homenaje que la Academia de Ciencias Políticas y Sociales decidió rendirle a Josefina Calcaño de Temeltas, ciudadana venezolana de excepción. Para hacerlo, decidí glosar una decisión cautelar, pronunciada por el más alto Tribunal de la República, de acuerdo con la ponencia de la Magistrada Calcaño de Temeltas, en el asunto *Gobernador del Estado Carabobo*¹.

Debo reconocer que escogí ese fallo judicial porque intervine en ese proceso, junto con mi padre, José Muci-Abraham, y Verónica Pacheco Sanfuentes, en calidad de mandatarios judiciales de la parte actora, y porque, por causa de esa participación, conocí el asunto judicial de primera mano y tuve la oportunidad de interactuar con la Magistrada a la que le había sido encargada la redacción de la ponencia que luego fue aprobada por la Corte en Pleno.

Quienes nos hemos dedicado al estudio del Derecho Público y tuvimos la oportunidad de litigar ante la Corte Suprema de Justicia, echamos en falta a Magistrados de la talla de Josefina Calcaño de Temeltas, quien además fue elegida –por méritos propios– Individuo de Número de nuestra Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Sirva esta reseña para rendirle merecido tributo a una Magistrada honesta y competente, cuya tesonera labor contribuyó grandemente al progreso del Derecho Público venezolano.

II. RESEÑA DE ANTECEDENTES

De conformidad con lo dispuesto por la Constitución del Estado Carabobo (“**Constitución de Carabobo**”)², el Gobernador del Estado

¹ Corte Suprema de Justicia en Pleno, Sentencia s/n, del 23 de febrero de 1995, posteriormente publicada el 8 de marzo de 1995.

² *Gaceta Oficial del Estado Carabobo* N° 381 Extraordinario, del 7 de enero de 1991.

Carabobo había presentado oportunamente a la Asamblea Legislativa del Estado el Proyecto de Ley de Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 1995, elaborado por la Secretaría de Planificación, Ambiente y Ordenación del Territorio de esa Gobernación. El Proyecto de Ley presentado a la Asamblea Legislativa en fecha 13 de octubre de 1994 fue sancionado por la Asamblea el 23 de diciembre de 1994 y remitido al Gobernador del Estado Carabobo el 28 de diciembre de 1994. Empero, entre la fecha de presentación del Proyecto y su sanción como ley estatal el Gobernador del Estado Carabobo, acatando lo dispuesto por la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario³, había decretado la reconducción del Presupuesto del Ejercicio Fiscal 1994.

El Gobernador del Estado Carabobo le formuló observaciones a la ley que le había sido remitida por la Asamblea Legislativa el 28 de diciembre de 1994 para su promulgación. Las observaciones –fundadas en razones de constitucionalidad y legalidad– formuladas por el Gobernador fueron desestimadas por la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo durante el mes de enero de 1995 y, por consiguiente, ese cuerpo resolvió sancionar la ley, por segunda vez, en fecha 20 de enero de 1995. La decisión de la Asamblea le fue comunicada oficialmente al Gobernador mediante Oficio de fecha 27 de enero de 1995.

III. LA DEMANDA DE NULIDAD CONTRA EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO CARABOBO PARA EL EJERCICIO FISCAL 1995, AÚN NO PROMULGADA

A) La admisibilidad de la demanda

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución de Carabobo, el Gobernador del Estado Carabobo propuso ante la Corte Suprema de Justicia en Pleno demanda de la nulidad, por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad, contra la Ley de Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 1995 ya sancionada y aún no promulgada. La norma invocada habilitaba al Gobernador del

³ *Gaceta Oficial de la República* N° 35.059, del 29 de septiembre de 1992, posteriormente reformada en virtud de Decreto-Ley publicado en la *Gaceta Oficial de la República* N° 4.718 Extraordinario, del 26 de abril de 1994.

Estado para proponer demanda de nulidad contra la ley sancionada, mas no promulgada, si las objeciones que este había formulado –y la Asamblea Legislativa había luego desestimado– se fundaban en la inconstitucionalidad del instrumento recurrido⁴.

En su demanda la parte actora solicitaba que se analizase el artículo 49 de la Constitución de Carabobo a la luz del criterio jurisprudencial sentado por el más alto tribunal de la República, según el cual resultaba procedente el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, aun cuando la Ley impugnada no hubiese sido promulgada, si la Constitución de Carabobo habilita expresamente a su Gobernador para proponer una acción de ese género⁵.

⁴ El artículo 49 de la Constitución de Carabobo establecía textualmente lo siguiente: «El Gobernador promulgará la Ley dentro de los ocho (8) días siguientes a aquél en que la haya recibido, pero dentro de ese lapso podrá solicitar, mediante exposición escrita y razonada, a la Asamblea Legislativa, que la modifique o le levante la sanción a toda la Ley o a parte de ella. Si se tratare de modificaciones, éstas y los Artículos que le son conexos, recibirán dos discusiones. Si lo solicitado fuere el levantamiento de la sanción, la Asamblea Legislativa decidirá en una sola discusión. La Asamblea Legislativa decidirá sobre los puntos planteados por el Gobernador y podrá dar a las disposiciones objetadas y a las que tengan conexión con ellas una nueva redacción. La decisión adoptada por la Asamblea Legislativa se hará llegar al Gobernador, quien procederá a promulgar la ley dentro de los ocho (8) días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones. Sin embargo, si la objeción se hubiere fundado en la inconstitucionalidad, el Gobernador del Estado podrá dentro de éste último término fijado para promulgar la Ley, ocurrir a la Corte Suprema de Justicia, para que ésta decida acerca de la constitucionalidad alegada. La Corte decidirá en el término de diez (10) días contados desde el recibo de la comunicación del Gobernador del Estado. Si la Corte negare la inconstitucionalidad invocada, o no decidiere dentro del término anterior, el gobernador del Estado deberá promulgar la Ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión de la Corte o al vencimiento de dicho término.»

El artículo 49 reproducía, *mutatis mutandis*, el último aparte del artículo 174 de la Constitución de la República de 1961 (*Gaceta Oficial de la República* N 662 Extraordinario, del 23 de enero de 1961).

Aun cuando el Artículo 49 de la Constitución de Carabobo establecía que el acto objeto de impugnación era –*improprio sensu*– la ley a la cual el Gobernador hubiese formulado objeciones de inconstitucionalidad, desde un punto de vista técnico (estrictamente jurídico) entendemos –y así se argumentó ante la Corte– que el acto estatal susceptible de impugnación era en realidad el acto legislativo de trámite dictado por la Asamblea Legislativa con el objeto de dar por concluido el proceso de sanción legislativa de la ley (“**Acto Legislativo de Sanción Definitiva**”). No cabía hablar de ley hasta tanto el instrumento previamente sancionado por el Legislativo sea ulteriormente promulgado y publicado. Una vez sancionada la ley, pero estando esta pendiente de su ulterior promulgación y publicación, era solo contra el acto de sanción enmarcado dentro del *iter* del proceso legislativo de formación de las leyes estatales que cabía proponer recurso judicial.

⁵ Corte Suprema de Justicia en Pleno, Sentencia s/n, del 16 de diciembre de 1991, asunto *Andrés Velásquez*.

B) Los fundamentos de la demanda de nulidad

1. El principio de división de poderes

De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución de la República vigente *ratione temporis* (“**Constitución de 1961**”), en su condición de Jefe del Ejecutivo del Estado correspondía al Gobernador presentar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Presupuesto. La regla de Derecho invocada era complementada por la Constitución de Carabobo según el cual correspondía al Gobernador del Estado administrar la Hacienda Pública del Estado y, consecuentemente, presentar anualmente a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos dentro de los diez (10) primeros días del segundo lapso del período de sesiones ordinarias.

En este mismo orden de ideas, la Constitución de la República establecía que correspondía a la Asamblea Legislativa sancionar la Ley de Presupuesto del Estado, agregando a renglón seguido que el total de gastos autorizados por la Ley de Presupuesto no podía exceder en ningún caso de la estimación de ingresos del respectivo período hecha por el Gobernador en el proyecto presentado a la Asamblea Legislativa. Esa limitación era complementada por la regla del Artículo 228 *eiusdem*, aplicable *-mutatis mutandis-* a las Asambleas Legislativas de los Estados, a tenor del cual el Congreso podía alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizar gastos que excedieran el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Ley de Presupuesto.

En virtud del principio constitucional de división del Poder Público:

- a. La Constitución asignaba al Poder Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria y, por ende, confería al Ejecutivo la función de dirección y planificación del aparato administrativo a través de la determinación del gasto

El Presupuesto es, ciertamente, un acto de dirección y planificación política y económica, pues amén de cuantificar el gasto público, indirectamente se disciplina la totalidad de la actividad administrativa⁶.

⁶ Rachadell, Manuel, *Lecciones sobre Presupuesto Público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 128-129; Baretoni Arleri, Alberto, *Lezioni di Contabilità di Stato*,

En propósito, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario establecía que los presupuestos públicos debían expresar los planes nacionales, regionales y locales, elaborados dentro del marco del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y las líneas generales de dicho Plan aprobados por el Congreso de la República en aquellos aspectos que exigen, por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país. La regla invocada reconocía de manera virtual o implícita que el presupuesto es un instrumento de planificación a corto plazo, dictado en ejercicio de funciones de dirección política, económica y financiera.

- b. En el marco del deber de colaboración entre los Poderes Públicos, correspondía al Poder Legislativo estatal el análisis -vale decir, la revisión y control- de proyecto de presupuesto elaborado por el Ejecutivo.

La actuación del Poder Legislativo, por tanto, se limitaba a complementar la labor del Ejecutivo, aprobando, sin incurrir en alteraciones sustanciales, el proyecto de presupuesto sometido para su consideración (Artículo 228 de la Constitución de la República de Venezuela), pues el Poder Legislativo no puede sustituir al Ejecutivo en el ejercicio de las funciones administrativas de planificación y programación del gasto público.

En palabras de la Profesora Rieber de Bentata⁷, por causa del principio de división del Poder Público,

«mal puede el [Poder Legislativo], fundamentándose en esta colaboración y en el Artículo 228 constitucional que le da competencia para aprobar la Ley de Presupuesto, crear partidas distintas a las presentadas por el Ejecutivo, ni siquiera en base a la potestad que le otorga este último artículo de

Edizioni Kappa, Roma, 1986, p. 119, y, Baretoni Arleri, Alberto, *Miti e Realtà nei Principi della Contabilità Pubblica*, Giuffrè Editore, Milán, 1986; pp. 52-53.

⁷ Rieber de Bentata, Judith, “Límites a la potestad legislativa en la aprobación de la Ley de Presupuesto”, en *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo II, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, pp. 688-689.

alterar las partidas, porque ello [...] supondría una alteración del Presupuesto como tal y no una alteración de partidas, que es lo que les está permitido».

No puede crear partidas nuevas, agregaba la Profesora Rieber de Bentata, porque a su entender

«[l]a intervención del Congreso en el proceso presupuestario es a título de control previo de la actuación del Ejecutivo en el manejo de los dineros públicos, pero no puede nunca interpretarse que la colaboración del Congreso en el ejercicio de esta competencia del Presidente de la República pueda llegar a sustituirlo».

- c. En sentido coincidente, el más alto Tribunal de la República ha afirmado que en materia presupuestaria «la preparación hecha por el Gobernador no admite alteraciones sustanciales»; que al Gobernador incumbe preparar el proyecto para que el Concejo «lo discuta y apruebe o modifique, para que elevado a la categoría de Ley constituya la regla de conducta administrativa del Gobernador»; en definitivas cuentas, que comoquiera que la formación del presupuesto «es de la exclusiva incumbencia del Gobernador [...] el Concejo no podría sancionar uno de su propia creación, sin que fuera absolutamente ineficaz»⁸. De acuerdo al fallo invocado, el Poder Legislativo «no puede, en su función de modificar el Proyecto de Presupuesto que le fue presentado por el Gobernador, sustituir a este funcionario en facultades que le pertenecen por la Ley» y, por ello, tiene vedado introducirle reformas sustanciales al proyecto presentado por el Ejecutivo.

El criterio jurisprudencial fue ratificado por el más alto Tribunal poco tiempo después, afirmando que «el Presupuesto es simple Proyecto, plan político, administrativo y económico del

⁸ Sala Político-Administrativa de la Corte Federal y de Casación, Sentencia s/n, del 29 de marzo de 1938 (Brewer Carias, Allan Randolph, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1976, pp. 169 y ss.).

Gobierno, antes de convertirse en Ley por la aprobación y sanción correspondiente»; que tras su sanción y promulgación «se trueca en Ley del plan político, administrativo y económico del Gobierno»; y que la competencia asignada al Poder Legislativo en materia presupuestaria «no es sino de simple control del equilibrio del Presupuesto, a fin de que éste en la estructura y forma, se ajuste a la Ley y a la Constitución»⁹.

Posteriormente, el más alto Tribunal de la República precisó cuáles son los límites de la competencia atribuida al Legislativo para revisar, modificar y aprobar el presupuesto¹⁰. Para la Corte, el Poder Legislativo extralimitaría sus poderes para alterar partidas si procede a crear nuevas partidas, eliminar las existentes o reducir su cuantía al punto de impedir la actividad para la cual había sido destinadas. También extralimitaría sus poderes si excede el monto de las estimaciones de ingresos o pretender incluir –i.e., crear– proyectos o programas no presentes en el proyecto de ley confeccionado por el Ejecutivo.

- d. Sobre este particular también se había pronunciado la Procuraduría General de la República¹¹. Según esa Procuraduría,

«las peculiaridades típicas de la Ley de Presupuesto [...] no permiten concluir en la existencia de un poder de enmienda amplio por parte del Poder Legislativo al Proyecto que le presenta el Ejecutivo máxime, cuando como se ha dejado establecido, tal posibilidad implicaría una valoración del mérito, la oportunidad y la conveniencia de las decisiones del Ejecutivo por parte del órgano legislativo».

A modo de síntesis, al Poder Legislativo le estaba vedado obrar como coadministrador para, en ese rol, sustituir al Ejecutivo en el ejercicio de las funciones de planificación y programación del gasto,

⁹ Sala Político-Administrativa de la Corte Federal y de Casación, Sentencia s/n, del 14 de agosto de 1940 (Brewer Carias, Allan Randolph, *op.cit.*, p. 183).

¹⁰ Corte Suprema de Justicia en Pleno, Sentencia s/n, del 16 de diciembre de 1991, asunto *Andrés Velásquez*.

¹¹ Dictamen N° 94.560, del 22 de marzo de 1991, agregado al Expediente N° 465 sustanciado por la Corte Suprema de Justicia en Pleno.

mediante la alteración o modificación, de manera sustancial, del proyecto de presupuesto, a través de, *e.g.*, (i) la creación de conceptos de gastos o egresos (partidas) adicionales o novedosos, no previstos en el proyecto de ley de presupuesto elaborado por el Ejecutivo; (ii) la autorización de ejecución de obras que no cuentan con proyecto previo; o, (iii) la eliminación de conceptos de gastos o egresos (partidas) originalmente previstos en el proyecto.

2. La infracción del Derecho por la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo

Con el Acto Legislativo de Sanción Definitiva quedaron introducidas modificaciones al proyecto de presupuesto del Estado Carabobo que no podían ser conciliadas con las reglas de Derecho mencionadas con anterioridad. Ciertamente, en el texto sancionado de ley sancionado la Asamblea Legislativa resolvió, *inter alia*, (i) incorporar o adicionar al presupuesto multiplicidad de conceptos de gastos o egresos nuevos, no previstas en el Proyecto original; (ii) asignar recursos presupuestarios a obras que no contaban con proyecto alguno; (iii) disminuir sensiblemente los recursos que le habían sido asignados a diversas partidas presupuestarias, al punto de que los recursos remanente impedían alcanzar algunas de las metas y objetivos que la Gobernación del Estado Carabobo perseguía a través del proyecto de presupuesto ilegítimamente alterado; e incluso, (iv) suprimir partidas.

C) Las pretensiones procedimentales, cautelares y de fondo

1. Las pretensiones de carácter procedimental

De acuerdo con lo previsto por el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia vigente *ratione temporis*, la parte actora solicitó la reducción de todos los lapsos procesales. La solicitud tenía por finalidad la pronta decisión de la causa, habida consideración del conflicto existente entre dos órganos que ejercen el Poder Público¹².

¹² *Gaceta Oficial de la República* N° 1.893 Extraordinario, del 30 de julio de 1976. Según el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a solicitud de parte y aún de oficio, podía reducir los plazos procesales legalmente establecidos «si lo exige la urgencia del caso», supuesto en el cual «procederá a sentenciar sin más trámites». La ley consideraba

2. Las pretensiones de naturaleza cautelar

En su demanda de nulidad por razones de inconstitucionalidad el Gobernador del Estado Carabobo hizo valer tres pretensiones cautelares alternativas o subsidiarias, a saber:

- a. Amparo constitucional contra el artículo 49 de la Constitución de Carabobo

La Constitución de 1961 reservaba expresamente al Poder Nacional «la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos» (Artículo 136, numeral 24). La legislación en materia de lapsos y procedimientos judiciales era asignada al Poder Nacional de manera exclusiva, habida consideración que dicha materia requería y exigía una disciplina normativa unitaria, homogénea y coherente a nivel nacional (Principio de unidad legislativa). Consecuentemente, una ley estatal no podía fijarle lapsos a la Corte Suprema de Justicia, ni tampoco crear procedimientos judiciales especiales, distintos a los que preveía la Ley Orgánica del más alto Tribunal. La regla la confirmaba el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a tenor del cual «las acciones o recursos de que conozca la Corte, se tramitarán de acuerdo con los procedimientos establecidos en los Códigos y Leyes nacionales, a menos que en la presente Ley o en su Reglamento Interno, se señale un procedimiento especial».

Contrariando esas reglas constitucionales, la Constitución de Carabobo imponía a la Corte Suprema de Justicia un brevísimo lapso para decidir el conflicto entre las autoridades legislativas y ejecutiva («la Corte decidirá en el término de diez (10) días contados desde el recibo de la comunicación del Gobernador del Estado»). Es más, la Constitución de Carabobo agregaba que si la Corte no decidía dentro del lapso establecido «el Gobernador del Estado deberá promulgar la Ley dentro de los cinco (5) días siguientes [...] al vencimiento de dicho término», y que a falta

como de «urgente decisión» los conflictos que se suscitasen «entre funcionarios u órganos del Poder Público», agregando que podía «dictar sentencia definitiva, sin relación ni informes, cuando el asunto fuere de mero [D]erecho».

de su oportuna promulgación por el Gobernador «el Presidente y los Vice-Presidentes de la Asamblea Legislativa procederán a su promulgación».

Por causa de las graves consecuencias que la Constitución establecía para el supuesto de que la Corte Suprema de Justicia no emitiese un pronunciamiento sobre el fondo en ese brevísimo lapso, en el caso de la especie la usurpación de las funciones atribuidas al Poder Legislativo Nacional y la consecuente vulneración del principio del debido proceso establecido por la ley nacional, entrañaba una amenaza de violación a los derechos y garantías del Gobernador del Estado. Esa amenaza debía ser conjurada a través de mandamiento de amparo que privase de efectos a la regla que imponía a la Corte el deber de decidir en diez días, contados desde el recibo de la comunicación del Gobernador del Estado.

- b. Medida cautelar innominada suspensiva de los efectos del Acto Legislativo de Sanción Definitiva.

La eventual promulgación de la ley ya sancionada privaría de efectos el Presupuesto reconducido por el Gobernador del Estado y, por tanto, la Gobernación se vería obligada a darle ejecución a un presupuesto sustancialmente diferente al proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo.

Con fundamento en tales razones la parte actora pidió se decretase medida cautelar innominada, a través de la cual se suspendiese el Acto Legislativo de Sanción Definitiva de la Ley de Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 1995 hasta tanto la Corte resolviese el fondo de la controversia sometida a su consideración. Dicha solicitud se fundó en el Parágrafo Primero del Artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, de acuerdo con el cual, además de las medidas preventivas típicas (embargo, secuestro y prohibición de enajenar y gravar), el Juez «podrá acordar las providencias cautelares que considere adecuadas, cuando hubiere fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra». En ejercicio de tales poderes, «el Tribunal podrá autorizar o prohibir la ejecución de determinados actos,

y adoptar las providencias que tengan por objeto hacer cesar la continuidad de la lesión».

- c. Medida cautelar innominada, prohibitiva de la promulgación y ulterior publicación de la ley ya sancionada por el Presidente o Vicepresidentes de la Asamblea Legislativa

Con fundamento una vez más en el Parágrafo Único del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, la parte actora solicitó que se decretase medida cautelar innominada, mediante la cual se le ordene al Presidente y Vice-Presidentes de la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo abstenerse de promulgar y publicar la ley ya sancionada, hasta tanto esa Corte Suprema de Justicia decidiese la controversia de manera definitiva.

3. La pretensión de fondo

En su demanda, la parte actora solicitaba la declaratoria de «nulidad –*in totum*–, por razones de ilegalidad e inconstitucionalidad, de la Ley de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado Carabobo para el Ejercicio Fiscal 1995, sancionada por la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo en fecha 20 de enero de 1995, aún no promulgada».

IV. LA SENTENCIA CAUTELAR, CON PONENCIA DE LA MAGISTRADA JOSEFINA CALCAÑO DE TEMELTAS

La demanda, propuesta el día 2 de febrero de 1995, fue admitida por la Corte Suprema de Justicia en Pleno el día 9 de ese mismo mes y año¹³.

¹³ Tras la aprobación de la Constitución de la República de 1999 (*Gaceta Oficial de la República* N° 5.453 Extraordinario, del 24 de marzo de 2000) el Tribunal Supremo de Justicia ha afirmado que una Ley o Constitución estatal no puede atribuir a la Sala Constitucional competencias para el control preventivo de constitucionalidad de una ley estatal porque se trata de materia que solo puede ser regulada mediante nacional *ex* artículo 156, numeral 32, de la Constitución (Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia N° 194, del 15 de febrero de 2001, asunto *Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Conservación, Administración y Aprovechamiento de la Vialidad del Estado Trujillo*; y, Sentencia N° 3.462, del 10 de diciembre de 2003, asunto *Ley de Reforma General de Contraloría General del Estado Carabobo*). Con base en ese sobrevenido criterio, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declaró la inadmisibilidad superviniente de la demanda de nulidad que el Gobernador del Estado Carabobo había propuesto con la Ley sancionada.

Al admitir a trámite la demanda, la Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre las pretensiones cautelares en los siguientes términos:

a. Primero, desestimó el recurso de amparo constitucional contra norma porque el recurso de amparo tenía por objeto una disposición legal (el artículo 49 de la Constitución de Carabobo) distinta al acto legislativo impugnado¹⁴.

b. Segundo, desestimó la medida cautelar de suspensión de efectos de la ley sancionada, *ex* Parágrafo Primero del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, porque a su entender resultaba «imposible suspender los efectos de una ley que, en los actuales momentos, no ha empezado a surtir efectos, ya que no ha sido promulgada ni publicada».

En su decisión, el más alto Tribunal no se pronunció sobre la tesis, defendida por la parte actora, según la cual la pretensión de nulidad realmente versaba sobre el Acto Legislativo de Sanción Definitiva, y no sobre la ley sancionada, pero pendiente de promulgación y publicación¹⁵.

c. Tercero, decretó medida cautelar innominada a través del cual impuso al Presidente y Vicepresidentes de la Asamblea Legislativa una obligación de no hacer. Ciertamente, con base en los artículos 585 y 588 (Parágrafo Primero) del Código de Procedimiento Civil, el fallo judicial «orden[ó] al Presidente y a los Vice-Presidentes de la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo abstenerse, hasta tanto este Alto Tribunal emita el pronunciamiento definitivo, de promulgar y publicar la Ley de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Ejercicio Fiscal 1995».

¹⁴ La Magistrada Hildegard Rondón de Sansó salvó su voto, no porque «desaproba[se] la decisión cautelar asumida» en el fallo, sino porque disenta de la base teórica a la cual recurrió la Corte para negar el amparo cautelar.

¹⁵ *Ut supra*, nota a pie de página N° 4. Los Magistrados Carlos Trejo Padilla y Cecilia Sosa Gómez salvaron su voto porque, a su entender, «la medida innominada [de suspensión de efectos de la Ley sancionada solicitada por la parte actora] llenaba las exigencias del Código de Procedimiento Civil, por cuanto una medida preventiva de ésta naturaleza, se correspondía [con] el riesgo manifiesto de que quedara ilusoria la ejecución del fallo».

V. EPÍLOGO

Tras la aprobación de la Constitución de la República de 1999 (*Gaceta Oficial de la República* N° 5.453 Extraordinario, del 24 de marzo de 2000) el Tribunal Supremo de Justicia ha afirmado que una Ley o Constitución estatal no puede atribuir a la Sala Constitucional competencias para el control preventivo de constitucionalidad de una ley estatal porque se trata de materia que solo puede ser regulada mediante nacional *ex* artículo 156, numeral 32, de la Constitución actualmente en vigor (“**Constitución de 1999**”)¹⁶. Con base en ese criterio judicial la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declaró la inadmisibilidad superviniente de la demanda de nulidad que el Gobernador del Estado Carabobo había propuesto con el Acto Legislativo de Sanción Definitiva¹⁷.

Empero, la Sala Constitucional no debió haber decidido en los términos en que lo hizo. No debió decidir así por diversas razones:

- a. Las dos primeras se refieren a la admisibilidad de la demanda.

Primero, la admisibilidad de la demanda de nulidad propuesta contra el Acto Legislativo de Sanción Definitiva no podía determinarse válidamente a la luz de la Constitución de 1999, porque dicha Constitución no se encontraba en vigor para la fecha en que la Ley sancionada fue objeto de (i) sanción y (ii) impugnación.

Segundo, la Sala Constitucional se pronunció sobre la admisibilidad de la demanda propuesta contra el Acto Legislativo de Sanción Definitiva con base en un criterio judicial fundado en normas de la Constitución de 1999. Al aplicar el susodicho criterio con automatismo –con automatismo, insisto, porque en momento alguno reflexionó sobre las razones que justificaban su aplicación al caso *sub-iudice*–, la Sala Constitucional desatendió un dato que, amén de evidente, era fundamental para la

¹⁶ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia N° 194, del 15 de febrero de 2001, asunto *Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Conservación, Administración y Aprovechamiento de la Vialidad del Estado Trujillo*; y, Sentencia N° 3.462, del 10 de diciembre de 2003, asunto *Ley de Reforma General de Contraloría General del Estado Carabobo*.

¹⁷ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia N° 3.146, del 20 de octubre de 2005, asunto *Gobernador del Estado Carabobo*.

justa decisión del asunto: el Acto Legislativo de Sanción Definitiva y la proposición de la demanda de nulidad contra la Ley sancionada ocurrieron al amparo de la Constitución de 1961. A la luz de tales circunstancias, la decisión de la causa con base en la aplicación de un criterio que entrañaba la aplicación retroactiva de normas de la Constitución de 1999 resulta injustificable.

- b. Dejando de lado la admisibilidad de la demanda, en juicio la parte actora había argumentado que la demanda en realidad versaba sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo de Sanción Definitiva, y no sobre la ley, porque esta última, estando aún pendiente su promulgación y publicación, no había comenzado a producir efectos. La Sala Constitucional se hallaba en el deber de pronunciarse sobre ese alegato, pero inexplicablemente no lo hizo.

Desde esta perspectiva, la decisión judicial es claramente incongruente.

- c. Finalmente, luce pertinente una reflexión final sobre el interés procesal.

La demanda versaba sobre un acto estatal —el Acto Legislativo de Sanción Definitiva— que guardaba relación con un ejercicio presupuestario ya concluido. A la luz de esa circunstancia, la Sala pudo haberse abstenido de decidir el fondo habida consideración de la pérdida sobrevenida del interés procesal del actor. Empero, la Sala no emitió pronunciamiento alguno sobre este particular.

Caracas, 27 de marzo de 2023.