

Universidad Católica "Ándres Bello"  
Dirección General de Estudios de Postgrado  
Área: Derecho  
Especialidad en Derecho del Trabajo

**PRIVILEGIOS Y PRERROGATIVAS DE LOS ENTES PÚBLICOS  
EN EL PROCESO LABORAL**

Autor: Abog. Ángel J. Colmenárez B.  
Asesora: Abog. Liliana Mérida

SEPTIEMBRE 2006

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR  
INSTITUTO UNIVERSITARIO EXPERIMENTAL DE TECNOLOGÍA  
“ANDRES ELOY BLANCO”  
BARQUISIMETO – ESTADO LARA**

**INFORME DE PASANTIA**

**POSADA “LA SEGOVIANA”  
ESTADO LARA**

Autor: Yessie Ortiz  
Tutor Académico: Prof. Betty Torres  
Tutor Empresarial: Dolores Camacho

BARQUISIMETO, SEPTIEMBRE 2006

**UNIVERSIDAD CATOLICA "ANDRES BELLO"**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POST-GRADO**  
**AREA: DERECHO**  
**ESPECIALIDAD EN DERECHO DEL TRABAJO**

**PRIVILEGIOS Y PRERROGATIVAS DE LOS ENTES PÚBLICOS**  
**EN EL PROCESO LABORAL**

**TRABAJO ESPECIAL DE GRADO**

**UNIVERSIDAD CATOLICA “ANDRES BELLO”  
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POST-GRADO  
AREA: DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO DEL TRABAJO**

**PRIVILEGIOS Y PRERROGATIVAS DE LOS ENTES PÚBLICOS  
EN EL PROCESO LABORAL**

Trabajo Especial de Grado  
presentado como requisito parcial  
para optar al Grado de  
Especialista en Derecho del  
Trabajo.

Autor: Abog. Ángel Jesús Colmenárez Barradas

Asesora: Abog. Liliana Mérida Lozada

Barquisimeto, Septiembre del 2006

**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO  
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
AREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO DEL TRABAJO**

**APROBACIÓN DEL ASESOR**

En mi carácter de Asesora del Trabajo Especial de Grado, presentado por el Ciudadano Abogado **Ángel Jesús Colmenárez Barradas**, para optar al Grado de Especialista en Derecho del Trabajo, cuyo título es: **PRIVILEGIOS Y PRERROGATIVAS DE LOS ENTES PÚBLICOS EN EL PROCESO LABORAL**; considero que dicho trabajo reúne los requisitos y meritos sufrientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de Barquisimeto, a los veinticinco (25) días del mes de septiembre del año 2006.

**Abog. Lilibian Mérida Lozada  
C.I. V-7.438.346**

## INDICE GENERAL

	Pag.
INDICE GENERAL.....	iii
RESUMEN.....	v
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULOS	
<b>I. PRINCIPIOS DEL DERECHO LABORAL</b>	
Autonomía, Imparcialidad y Especialidad de la Jurisdicción Laboral.....	6
Principio de la Oralidad.....	7
Inmediación.....	10
Concentración.....	10
Publicidad.....	12
Gratuidad.....	13
Abreviación.....	14
Rectoría del Juez o Jueza en el Proceso.....	15
Sana Critica al Valor de las Pruebas por el Juzgador.....	15
Equidad.....	16
Uniformidad Procesal.....	17
<b>II. LA JURISDICCIÓN LABORAL</b>	
La Jurisdicción.....	18
Elementos de la Jurisdicción.....	20
La Competencia.....	22
Clases de Competencia.....	22
La Jurisdicción Laboral en Venezuela.....	24

<b>III. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	
Poder Público Nacional.....	29
Poder Público Estatal.....	35
Poder Público Municipal.....	37
<b>IV. PRIVILEGIOS Y PRERROGATIVAS DE LOS ENTES PÚBLICOS</b>	
Privilegios de la República de Naturaleza Procesal.....	40
Privilegios en Materia Probatoria.....	54
Privilegios de la República de la Naturaleza Fiscal.....	57
<b>V. PRIVILEGIOS Y PRERROGATIVAS DE LOS ENTES PÚBLICOS EN EL PROCESO LABORAL</b>	
Privilegios y Prerrogativas de los Entes Públicos Nacionales, Estadales y Municipales.....	68
<b>VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>73</b>
<b>VII. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....</b>	<b>75</b>

**UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO**  
**AREA DE DERECHO**  
**ESPECIALIDAD EN DERECHO DEL TRABAJO**

**PRIVILEGIOS Y PRERROGATIVAS DE LOS ENTES PÚBLICOS**  
**EN EL PROCESO LABORAL**

**Autor:** Abg. Ángel Jesús Colmenárez Barradas

**Asesor:** Abg. Liliana Mérida

**Fecha:** Septiembre del 2006

**RESUMEN**

Esta investigación tratará sobre los privilegios y prerrogativas que recaen principalmente en la República y se hacen extensivos a los entes públicos territoriales y cualquier otro ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia, La posibilidad de la aparición de los privilegios y prerrogativas de los Entes Públicos en el nuevo procedimiento laboral lo plantea la misma Ley Orgánica Procesal del Trabajo en su artículo 12 al señalar que *“En aquellos procesos en los cuales se encuentren involucrados los derechos, bienes o intereses patrimoniales de la República, los funcionarios judiciales deben observar los privilegios y prerrogativas consagrados en leyes especiales. Asimismo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ésta goza de ciertos privilegios procesales además estableció la potestad de la Procuraduría General de la República de intervenir en los juicios en que sea parte la República, Instituto Autónomo, Estados o Municipios. Es necesario por tanto dilucidar si en el proceso laboral se debe o no agotar el Antejudio administrativo para intentar una acción o si estos privilegios se aplican o no tanto a los Estados, Municipios o Institutos Autónomos estadales o municipales; y finalmente, para la ejecución de la sentencia, qué procedimiento se debe aplicar a los fines de satisfacer las necesidades del accionante y conservar los privilegios procesales de los entes públicos.*

Descriptores: Entes Públicos, Privilegios Procesales, Proceso Laboral

## INTRODUCCION

Para estudiar este tema comenzamos a tratar, por considerarlo de trascendental importancia, qué se entiende por proceso, considerándolo como el conjunto de actividades ordenadas por la ley, para el desenvolvimiento de la función jurisdiccional. Este conjunto de actividades preestablecidas por el ordenamiento jurídico constituye un instrumento que tiene un fin especial como lo es reparar un derecho lesionado, declarar una situación jurídica o resarcir lo debido.

De igual forma, en el presente trabajo se desarrollan los principios que regulan el proceso laboral en Venezuela, así como los órganos que constituyen la jurisdicción laboral y la estructura de la Administración Pública para determinar cuáles de éstos son beneficiarios de los privilegios y prerrogativas procesales.

Al establecer los privilegios y prerrogativas que se otorgan en el ordenamiento jurídico venezolano a los entes públicos dentro del proceso laboral, podemos delimitar claramente cuándo el Derecho Procesal Laboral admite la aplicación de los principios que rigen esta rama jurídica, aun cuando los privilegios y prerrogativas procesales estatales han sido justificados en razón del carácter con que actúan éstos entes públicos como tutores del interés público. Razón por la cual se hace necesario desarrollar los principios que regulan el proceso laboral en Venezuela, así como los órganos que constituyen la jurisdicción laboral y la estructura de la Administración Pública, para determinar cuáles de éstos son beneficiarios de los privilegios y prerrogativas procesales.

El presente trabajo está presentado bajo la figura de una investigación monográfica a nivel descriptivo. Es monográfica, por cuanto el trabajo especial de grado de especialistas se concibe como resultado de una actividad de adiestramiento o de investigación que demuestre el manejo instrumental de los conocimientos obtenidos por el aspirante en cualquiera de las asignaturas del programa correspondiente; en consecuencia consiste en una investigación eminentemente aplicada de carácter monográfico.

Siguiendo este mismo orden de ideas, el estudio del problema tiene como propósito ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza con apoyo principalmente en fuentes bibliográficas y documentales. Su originalidad se refleja en el enfoque, criterios, conceptualizaciones, conclusiones, recomendaciones y en general del pensamiento del autor.

El carácter descriptivo de la investigación, ofrece la ventaja de precisar elementos de gran importancia referentes al tema analizado, con sentido crítico y temático, tomando en cuenta la parte de las fuentes consultadas, los estudios monográficos realizados por diferentes estudiosos en la materia, cuyos juicios enunciativos dan una idea general de los diferentes tópicos enunciados en el tema tratado, de tal manera se obtuvo información acerca del estado actual de los fenómenos, precisando la naturaleza de los privilegios procesales de los entes públicos tal como existe en el momento del estudio.

En efecto, la investigación consiste en determinar qué tan amplia, eficaz y conveniente resulta ser la aplicación de todos o algunos de los privilegios o prerrogativas procesales de los entes públicos en el proceso laboral venezolano y contraponer el interés del trabajador con el interés público.

Todo esto con el fin de ampliar y profundizar el conocimiento del referido tema, con apoyo en fuentes bibliográficas, documentales y legales, analizando de una manera crítica el material recolectado sobre los privilegios o prerrogativas procesales de los entes públicos

El instrumento utilizado para el desarrollo de esta investigación fue una matriz de análisis de contenido, a través de la cual se hizo necesario registrar y analizar la información, para definir claramente el universo estudiado, determinar las unidades de análisis suministradas por las fuentes documentales, utilizándose de igual manera como instrumento auxiliar para facilitar la recopilación y clasificación de la información.

A través de dicha matriz de análisis de contenido, se estableció la totalidad a analizar, mediante el universo, siguiendo con la definición de las unidades y categorías de análisis obtenidos de las diversas fuentes, para luego completar de una manera acertada las consultas realizadas en dichas fuentes y de este modo llegar a una conclusión general sobre el tema planteado.

Como puede observarse toda la información estuvo sometida a un análisis riguroso, con el fin de precisar la autenticidad de la información obtenida, mediante la técnica de la síntesis, logrando no sólo conclusiones sino además, aportando sugerencias y recomendaciones, las cuales fueron evaluadas a través de la técnica antes mencionada, la cual comprendió la unión del todo, que en principio fue superado por el análisis individual de los elementos, para luego llegar a una unidad coherente que condujo a conclusiones y recomendaciones finales.

Para hacer un análisis general de esta investigación y dar una explicación concisa de la misma, se dividió en cinco capítulos, el primero referido a los Principios del Derecho Procesal Laboral, el segundo capítulo trata sobre la Jurisdicción Laboral, definiendo en el mismo el concepto de Jurisdicción, sus elementos, la competencia, clases de competencia y la Jurisdicción Laboral en Venezuela.

El tercer capítulo se refiere a la Estructura de la Administración Pública, y sus divisiones en Poder Público Nacional, Poder Público Estatal y Poder Público Municipal, así como sus subdivisiones.

El cuarto capítulo, hace mención a los Privilegios y Prerrogativas de los Entes Públicos, dividiéndolos en Privilegios de la República de Naturaleza Procesal, Privilegios en Materia Probatoria y Privilegios de la República de Naturaleza Fiscal.

El quinto capítulo, se refiere a los Privilegios y Prerrogativas de los Entes Públicos tanto Nacionales, Estadales como Municipales.

Por último, se mencionan las conclusiones y recomendaciones a las cuales se llegaron a través de dicha investigación.

## **CAPITULO I**

### **PRINCIPIOS DEL DERECHO PROCESAL LABORAL**

Con el objetivo de proteger al débil económico de la relación laboral y garantizar en un breve plazo que el conflicto de intereses, el cual viola los derechos de los trabajadores, sea resarcido en base a la equidad y la buena fe, el legislador fundamentó el proceso laboral en una serie de principios de orden constitucional, que garantizan el hecho social del derecho laboral.

Con relación a los Principios del Derecho Laboral, Menéndez (1956, citado por González, 2004, 57) los analiza basado en tres pilares fundamentales:

- a) Un tecnicismo nítido para que el proceso no sea difuso sino sometido a reglas precisas que deben sujetarse los litigantes y tribunales;
- b) una rapidez que debe ser indispensable porque en el proceso social si se retarda el resultado su consecuencia mas inmediata es que prácticamente sería ineficaz la administración de justicia; y
- c) que sepan que serán objeto del beneficio de la gratuidad del proceso hasta la ejecución de la sentencia.

Igualmente indica González, (2004, 66), que “El proceso Laboral se somete a los principios generales de los procedimientos ordinarios, en el sentido de que todas sus actuaciones deben ser públicas, de fácil acceso para los interesados para resguardar el principio de la bilateralidad procesal.” Es así como las partes y los terceros pueden controlar las actuaciones de los jueces y litigantes y contradecir sus alegatos en el término legal y se

convierte en un mecanismo de acceso de todas las actuaciones de las partes permitiendo fiscalizar la labor y eficacia de la justicia.

Con la novísima Ley Orgánica Procesal del Trabajo, se dió origen a una espacialísima jurisdicción laboral, la doctrina cinceló los principios fundamentales que guían su actuación en los Principios de Autonomía, Oralidad, Inmediación, Concentración, Publicidad, Gratuidad, Abreviación, Rectoría del juez o jueza en el proceso, Sana crítica, al valorar las pruebas por el Juzgador, Equidad y Uniformidad Procesal, los cuales son desarrollados de la forma siguiente:

1. Autonomía, Imparcialidad y Especialidad de la Jurisdicción Laboral.

Consagrado en el numeral 4 de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al establecer que dentro del primer año siguiente de su entrada en vigencia, la Asamblea Nacional deberá aprobar una Ley Orgánica Procesal del Trabajo que garantice el funcionamiento de una jurisdicción laboral autónoma y especializada.

De esta forma se otorga la potestad de conocer en forma exclusiva los asuntos que nazcan de una controversia por una relación laboral a los órganos jurisdiccionales del trabajo. Con el nuevo sistema procesal se logró un procedimiento ordinario breve, simple y eficaz con la consecuencia de un provecho y economía de la jurisdicción.

La finalidad del proceso laboral es juzgar y resolver las controversias laborales, por esta razón se establece una especialidad laboral para tratar los derechos adjetivos y sustantivos de los trabajadores; así como para la

toma de decisiones la jurisdicción laboral se convierte, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo en una jurisdicción autónoma y especializada donde sólo existe la intervención del Estado sin que otras autoridades distintas a los jueces laborales intervengan en este proceso.

Con la implementación de este principio como rector del proceso laboral, se le confiere a los órganos jurisdiccionales laborales la facultad para conocer especialmente de todos aquellos asuntos de carácter contencioso que se produzcan en ocasión del trabajo. De esta manera, se despliega el pensamiento de autonomía y especialidad de la jurisdicción laboral al instaurar este conocimiento en primera instancia los Tribunales de Sustanciación, Mediación y Ejecución y los de Juicio y las Cortes Superiores del Trabajo de las respectivas circunscripciones o circuitos judiciales en segunda instancia. Asimismo, la autonomía e independencia de la jurisdicción del trabajo la garantiza la Sala Social del Tribunal Supremo de Justicia, con competencia material en la problemática laboral. Por otra parte la jurisdicción laboral será ejercida por los tribunales del trabajo previstos en la ley con competencia especializada en materia laboral y con autonomía e independencia de los otros órganos del Poder Judicial.

## 2. El Principio de la Oralidad.

Escorche, (2004, 66), establece que este principio "...consiste en que sólo lo que ha sido expuesto y presentado oralmente en el debate puede ser admitido como fundamento de la sentencia...". Además acota sobre el principio de publicidad, que es "como una consecuencia de la oralidad, pues resulta difícil concebir el carácter público del proceso con su

naturaleza escrita”, es así como el principio de publicidad puede entenderse como aquel que permite a las partes y a los terceros fiscalizar las actuaciones de los jueces y litigantes.

Por su parte, Cánchica (2004, 11) se refiere a el principio de oralidad como “principio básico que rige y condiciona todas las actuaciones por la oralidad misma del proceso y que tiene como base el Artículo 257 de nuestra Constitución”. Estas apreciaciones hacen de este principio en el Derecho Procesal del Trabajo una base importante para el desarrollo del proceso por cuanto en casi todas sus fases los alegatos y defensas así como las determinaciones del tribunal se hacen preponderantemente en forma oral.

Para González, (2004,62) la oralidad “consiste en que sólo lo que ha sido expuesto y presentado oralmente en el debate puede ser admitido como fundamento de la sentencia”. La Ley Orgánica Procesal del Trabajo activó el sistema oral y expedito para procesar la litis en materia de derechos laborales en Venezuela, ésta normativa cambió fundamentalmente los procedimientos laborales, por cuanto el proceso ahora es preminentemente oral, lo cual se manifiesta en las diferentes fases del mismo, tales como la audiencia preliminar, de juicio, de apelación y de casación. Pudiendo tardar como máximo seis meses para pasar de la audiencia preliminar hasta la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia. El fin primordial de la oralidad es la implementación de técnicas procedimentales que den lugar a una administración de justicia expedita y equitativa

Aun cuando Venezuela es el país, en el ámbito latinoamericano, que mas ha tardado en adoptar esta modalidad por la rigidez y formalismo que caracteriza nuestro proceso, la Oralidad constituye un elemento central del proceso, de esta forma está previsto en la nueva normativa procesal del trabajo, cualquiera de las fases del proceso se realizan de forma oral y con la ineludible presencia de las partes, en los alegatos y en la defensa, es así como la oralidad se constituye en la columna vertebral del proceso laboral.

Con la Ley Orgánica Procesal del Trabajo se desarrolla dicho principio para lograr un grado de inmediación casi total entre los litigantes y el juez, quien tiene la posibilidad de verificar los hechos alegados y un contacto directo con las pruebas y concluir sobre los actos procesales que se realicen en su presencia. Con esta nueva tendencia del proceso oral no significa que se elimina del todo el riesgo de caer en formalismos estériles, ésto se observa a lo largo de todo el proceso laboral aun cuando se deja constancia de los actos procesales trascendentales, razón por la cual se dice que el nuevo proceso laboral venezolano es mixto. En nuestro sistema laboral la oralidad está delimitada en actos procesales significativos tales como:

- a. Audiencia Preliminar: establecida en el Artículo 129 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, el cual dispone que la misma se efectuará en forma personal, pública y oral y presidida por el juez de sustanciación, mediación y ejecución, con la intervención obligatoria de todas las partes en el debate oral.
- b. Audiencia de Juicio, prevista en el artículo 150 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, el cual establece que será presidida por el Juez de Juicio y con la obligatoriedad impuesta a las partes de asistir de

forma personal o a través de sus apoderados quienes de forma oral expondrán lo alegado en la demanda o contestación, una vez concluidas las actuaciones el juez de forma oral pronunciará su sentencia y luego se transcribe en un escrito.

### 3. Inmediación.

Su objetivo es el contacto indisoluble entre las partes y el juez, el cual se materializa en nuestro proceso laboral al intervenir el juez y las partes de forma oral, tanto en la audiencia preliminar como en la audiencia de juicio, produciéndose una interacción entre las partes mismas y entre estas y el juez,.González (2004,63), este principio consiste “en que el juez entre en contacto directo e inmediato con las alegaciones y material probatorio que sean presentados en el debate”, de esta forma el Tribunal sentenciador directamente evacúa y valora las pruebas del proceso, permite que el juez, al entrar en contacto con las partes del proceso, tenga conocimiento, sobre la demanda, la contestación, los alegatos de las partes y la evacuación de las pruebas y de esta forma juzgar personalmente tomando como soporte el debate procesal.

### 4. Concentración.

Este principio consiste en reunir los actos más esenciales del proceso laboral en provecho de un apremio para realizar el proceso sin dilación, para el autor Khlahr B., en el ensayo sobre el debate probatorio en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, expone que la concentración “busca aproximar los actos procesales, reuniendo en un breve espacio de tiempo la realización de los alegatos de las partes, la promoción y evacuación de las pruebas y por último la sentencia.” De igual forma para González, (1970) citado por González (2004,74), este principio “Es aquel que pugna

por aproximar los actos procesales unos a otros, concentrando en breve espacio de tiempo la realización de ellos”.

A través de este principio se consigue que una parte tenga la oportunidad de oponerse a un acto realizado a instancia de la contraparte y a fin de verificar su regularidad. Por tanto, únicamente se presenta en los procesos donde existe un demandante y un demandado, es decir, en los procesos de tipo contencioso. Tiene como objetivo principal acercar los actos procesales de forma tal que exista un corto tiempo de realización entre ellos, de esta manera la Ley Orgánica Procesal del Trabajo en su Artículo 2 prevé que el proceso será oral, breve y contradictorio”, establece así un procedimiento dentro del cual deben realizarse todos los actos procesales establecidos por la Ley, con la implementación de audiencias, una preliminar y otra de juicio que garantiza un conocimiento rápido por parte del juez del debate procesal y dando origen a sentencias sin dilaciones innecesarias.

En el texto de González, (2004,74), cita al catedrático Eduardo Stafforini, quien “asegura que el principio de concentración procesal presupone la facultad del magistrado para no hacer lugar a aquellas diligencias que considere innecesarias y disponer de oficio las que estime convenientes a los efectos de corregir las omisiones en que hubieran incurrido las partes, a fin de acelerar el proceso”, este principio viene a congregar en una misma audiencia a las partes, la evacuación de las pruebas y el juez que dirige el proceso y decide mediante sentencia la controversia planteada evitando retrasos innecesarios y garantizando el conocimiento directo del juzgador.

La finalidad que persigue este principio es evitar suspicacias sobre las proposiciones de las partes. Es por ésto que "debe suponerse lógicamente que nadie habrá de tener más interés que el adversario en ponerse y contradecir las proposiciones inexactas de su contraparte; y, por consiguiente, cabe admitir que las proposiciones no contradichas deben suponerse exactas", como lo afirma Eduardo J. Couture.

La contradicción no requiere que la parte, en cuyo favor se surte, realice los actos que con tal efecto consagra la ley, sino basta que se le haga conocer la respectiva providencia, puesto que ésto le da la posibilidad de llevarlos a cabo. De ahí que el principio de contradicción tenga íntima relación con el principio de la publicidad.

#### 5. Publicidad.

Al estudiar este principio, González, (2004,12), lo desarrolla "como una consecuencia de la oralidad, pues resulta difícil concebir el carácter público del proceso con su naturaleza escrita". Se fundamenta este principio en el Artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 4 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, el cual permite a las partes y a los terceros fiscalizar las actuaciones de los jueces y litigantes. Tiene dos objetivos, uno la participación del pueblo en la administración de justicia y el otro, permitir a los ciudadanos la presencia en los actos judiciales.

Indica González, (2004,66), que "El proceso Laboral se somete a los principios generales de los procedimientos ordinarios, en el sentido de que todas sus actuaciones deben ser públicas, de fácil acceso para los interesados para resguardar el principio de la bilateralidad procesal." Es

así como las partes y los terceros pueden controlar las actuaciones de los jueces y litigantes y contradecir sus alegatos en el término legal y se convierte en un mecanismo de acceso de todas las actuaciones de las partes permitiendo fiscalizar la labor y eficacia de la justicia

A este principio se le oponen las siguientes excepciones cuando se trata de las reuniones de mediación del juez y las partes en la audiencia preliminar con el fin de permitir la posibilidad de la mediación y la conciliación: la reserva de las actas por motivo de decencia pública o protección de la personalidad, las deliberaciones sotto voce de los magistrados para sentenciar y en el arbitraje procesal laboral que salvo acuerdo entre las partes, los árbitros.

#### 6. Gratuidad.

Este principio tiene como fundamento proteger al considerado débil económico en la relación jurídico laboral, siendo simple, breve y rápido el proceso laboral para evitar erogaciones costosas de los litigantes para satisfacer las pretensiones, generalmente se observa que la parte mas fuerte de los juicios laborales son los patronos porque puede económicamente soportar la carga del proceso interponiendo trabas, tácticas dilatorias, entre otros argumentos que hacían que el trabajador aceptara una transacción desfavorable con tal de evitarse largos juicios. De esta forma los Artículos 26 y 254 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el Artículo 5 de la Ley Orgánica del Trabajo, establecen la obligación del Estado de garantizar una justicia gratuita, así como exige que las leyes procesales establezcan la simplificación, uniformidad y eficacia de los tramites y procedimientos breves, oral y públicos; al igual que el Artículo 8 de la Ley Orgánica Procesal del

Trabajo, el cual indica la gratuidad de la justicia laboral y la prohibición a los tribunales del trabajo a establecer tasas, aranceles y exijan pago por su servicios, prohibiendo a los notarios y registradores públicos el cobro de pago por esos conceptos al otorgamiento de poderes y registros de demandas laborales. De igual forma en este proceso las actuaciones se realizan en papel común sin estampillas.

Asimismo, los árbitros pueden cobrar sólo lo que corresponde a la cancelación de sus funciones arbitrales y dispone el Artículo 28 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, la creación de la Defensoría del Trabajador para defensa gratuita del mismo y mientras sea creada serán ejercidas sus funciones por la Procuraduría General de Trabajadores que funciona en las Inspectorías de Trabajo.

#### 7. Abreviación.

El Artículo 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia y que las leyes procesales adoptarán un procedimiento breve, oral y público.

La Ley derogada desarrollaba un sistema escrito, lento, burocrático y tardío en donde la causa se sustanciaba con relativa brevedad, pero la sentencia se producía con excesivo retardo.

Con esta Ley, se busca resolver la controversia en un lapso no mayor de seis meses concluida la sustanciación, tanto en primera como en segunda instancia, incluyendo casación si fuere el caso.

#### 8. Rectoría del Juez o Jueza en el Proceso.

Establecido en el Artículo 6 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo y en la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 4º de la Constitución de la República, en los cuales se prevé que el proceso laboral debe estar bajo la rectoría del juez. Es decir que el juez participa directa y personalmente y no a través de intermediarios, en la sustanciación del proceso y en el debate procesal correspondiente, todo bajo su absoluta y personal dirección.

También el referido artículo indica que los jueces que han de pronunciar la sentencia deben presenciar el debate y la evacuación de las pruebas, de las cuales obtienen su convencimiento de esta forma el juez interviene activamente impulsando y dirigiendo el mismo hasta su conclusión.

#### 9. Sana Crítica al Valorar las Pruebas por el Juzgador.

Este principio consagrado en el Artículo 10 de Ley Orgánica Procesal del Trabajo, impone al jueces del trabajo la obligación de apreciar un conjunto de normas de criterio, basadas en la lógica, la experiencia, la psicología, sentido común, entre otras, para valorar las pruebas y en caso de duda preferirá la regla que sea más favorable al trabajador, las cuales están integradas por los principios fundamentales del intelecto humano, en la búsqueda de la verdad lógica y las máximas de experiencias.

Significa este razonamiento que los jueces, en el momento de sentenciar deben basar su resolución en forma razonada, convencidos a través de las pruebas aportadas al proceso solo por las partes con íntima convicción.

## 10. Equidad

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consagra en su Artículo 21 la Igualdad ante la ley, prohibiendo expresamente la prohibición de discriminar a cualquiera de las partes al momento de aplicar la Ley. Del latín "aequitas", que significa igualdad o justicia, constituye un principio de interpretación de las leyes o un Principio General del Derecho que traduce la interpretación objetiva del Derecho Natural.

Aún cuando no es fuente del ordenamiento jurídico, en la aplicación del derecho la equidad acuerda un sentido valorativo o de justicia a las normas, a fin de evitar que la igualdad abstracta de la ley, en su aplicación al caso concreto, se traduzca en desigualdad o injusticia. Se trata de la justicia para el caso concreto.

La equidad reviste importancia como criterio de aplicación del derecho y son frecuentes las disposiciones que autorizan a los jueces legos a decidir los casos concretos con equidad. Es de fundamental importancia en nuestro sistema normativo para aplicar con justicia, humanidad e igualdad sustancial las normas, adaptándolas a las circunstancias propias y concretas de las relaciones prácticas.

A este respecto y en lo que se refiere al principio de igualdad en el proceso, es importante indicar en cuanto a los Privilegios, lo señalado por Neher (1994, 419):

“Los privilegios y prerrogativas otorgados a favor de la Administración deben entenderse únicamente como mecanismos de protección de la normalidad en el

funcionamiento de la Administración, y nunca como instrumentos de coacción contra los particulares en sus conflictos con el Estado, lo cual además de ser contrario al principio de igualdad de las cargas públicas, haría nugatoria la garantía jurisdiccional de acceso y obtención de justicia”.

Tenemos por tanto, que doctrinalmente los privilegios conferidos por la ley a la República, generalmente son desnaturalizados, hacen parecer utópico el derecho a una tutela judicial efectiva.

#### 11. Uniformidad Procesal.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Procesal de Trabajo existían varios procedimientos de tipo laboral, tales como el establecido en el Artículo 116 de la Ley Orgánica del Trabajo concerniente a la estabilidad laboral relativa y el procedimiento para el cobro de prestaciones sociales previsto en la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo. Constitucionalmente está consagrado en el Artículo 257, cuando prevé que las leyes procesales propenderán a consagrar la uniformidad del proceso. Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Procesal de Trabajo, en el Artículo 29, el legislador logra instituir el principio de la unidad de jurisdicción o el establecimiento de un procedimiento único que satisfaga las diferentes pretensiones laborales presentadas ante la jurisdicción laboral.

## **CAPITULO II**

### **LA JURISDICCIÓN LABORAL**

#### **1. La Jurisdicción.**

Con la finalidad de circunscribir el proceso laboral venezolano es importante definir el término jurisdicción, el cual desde el punto de vista etimológico de la palabra, hace referencia al poder que tenía el magistrado romano de declarar el derecho. De esta manera, para Guap, (1968, 101), la jurisdicción “desde un punto de vista subjetivo: es un conjunto de órganos del Estado que intervienen en el proceso; desde un punto de vista objetivo: conjunto de materias procesales en las que intervienen los órganos estatales; y desde un punto de vista de actividad: conjunto de actos procesales realizados por los órganos del Estado al intervenir en el proceso.”

Por su parte, Cuenca (1981,73) define la jurisdicción como “...el poder de administrar justicia o, mas concretamente, como el poder de declarar el derecho y de aplicar la ley.”

La jurisdicción se considera como el poder genérico de administrar justicia, dentro de los poderes y atribuciones del Estado; mientras que la competencia es el modo o forma como se ejerce esa jurisdicción de acuerdo a la materia, cuantía, grado, turno, territorio atribuyéndose por tanto una competencia, por necesidades de orden práctico. Se entiende, tanto como facultad del juez para conocer en un asunto asignado, como también el conflicto que puede existir por razón de competencia, como es el caso de conflicto o cuestiones que pueden darse al respecto.

La jurisdicción viene a ser el género, así como la competencia viene a constituir la especie, de esta forma, todos los jueces tienen jurisdicción, por cuanto tienen el poder de administrar justicia, de igual forma cada juez tiene competencia para determinados asuntos.

Etimológicamente la palabra jurisdicción significa decir o declarar el derecho. En sentido amplio, la jurisdicción alude al poder del Estado de impartir justicia por medio de los tribunales o de otros órganos, en los asuntos que llegan a su conocimiento. El tema de la jurisdicción ha provocado muchas controversias y dado lugar a diversas doctrinas.

Algunos tratadista consideran que los elementos que constituyen la jurisdicción son la Notio et iudicium. Notio, es decir, el derecho de disponer que se practiquen todas las pruebas y demás diligencias que sean necesarias para ilustrar el entendimiento y la inteligencia del magistrado, sobre los puntos de hechos y de derechos que los litigantes presentan a su decisión, lo que comprende también el llamamiento a juicio de las personas que pueden ser útiles para la recta administración de justicia, vocatio, Iudicium, éste es la facultad de leyes, declarando el derecho que corresponde a cada uno o aplicándole la pena en que ha incurrido". Además de estos elementos que constituyen la jurisdicción, va agregando a ella el mando o el imperio para que tenga cumplido efecto sus prescripciones, pues sin él serían únicamente fórmulas o disposiciones vanas.

La doctrina considera que la "jurisdicción en su sentido subjetivo es una parte integrante del poder jurisdiccional y contiene la facultad de juzgar, correlativa de la legislación, porque ha de determinar en cada caso cuál es el derecho y en qué relación se encuentra en el orden legal." Asimismo, señala

Guap citado por Cuenca (1981,89) "La jurisprudencia es una función pública de exámen y actuación de pretensiones." También se dice de ella "que es el especial derecho y deber que en el Estado reside de administrar justicia".

## **2. Elementos de la Jurisdicción**

La jurisdicción posee elementos externos e internos, los primeros son: las partes, los terceros, el juez y el procedimiento legal por medio del cual sigue el proceso por otra parte, tenemos el contenido de la jurisdicción que según Henríquez, (2005, 43) "es el conflicto con relevancia jurídica que es necesario decidir mediante resoluciones susceptibles de adquirir autoridad de cosa juzgada". La cosa juzgada pertenece a la esencia de la jurisdicción. Si el acto no adquiere real o eventualmente autoridad de cosa juzgada, no es jurisdiccional. Si un acto adquiere autoridad de cosa juzgada es jurisdiccional. No hay jurisdicción sin autoridad de cosa juzgada. También pertenece a la esencia de la cosa juzgada y, en consecuencia, de la jurisdicción, el elemento de la coercibilidad o ejecución de las sentencias de condena, siempre eventualmente ejecutables".

Nuestro Código de Procedimiento Civil establece diversas clases de jurisdicción, entre las cuales tenemos:

- Jurisdicción Ordinaria: Viene a ser aquella que ejercen todos los jueces, aunque a la vez éstos pueden ejercer jurisdicción contenciosa, la cual es la potestad de administrar justicia, tal como lo señalan los Artículos 20, 21, 23 y 24 del Código de Procedimiento Civil.

- Jurisdicción Privativa: Actualmente sólo se tiene en materia de tránsito, es una acción de tipo civil pero con competencia de un juez de tránsito.
- Jurisdicción contenciosa: Es cuando se dirime un conflicto de un litigio, es decir se administra justicia para darle solución a dicho conflicto. Es la verdadera jurisdicción. El Estado dice cuál es el derecho en caso de conflicto, ello se encuentra en el proceso de conocimiento en el que se parte de la incertidumbre. Cuando este proceso termina con la sentencia, según la naturaleza del proceso, puede que sea necesario un paso subsiguiente que es el de ejecución y de ahí que la sentencia sea un título ejecutivo.
- Jurisdicción Voluntaria: Se contrapone a la contenciosa, declarando la existencia jurídica de un derecho preexistente. Es una especie de jurisdicción civil que es ejercida, de acuerdo con el criterio generalmente admitido, en relación con los actos que, por disposición de la ley, se requiere la intervención del juez sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre las partes determinadas. La mayoría de los tratadistas le niega el carácter de verdadera jurisdicción, afirmando que constituye una actividad administrativa encomendada a los jueces. En la actualidad, ese criterio tiene sus opositores, los que sostienen que la jurisdicción llamada voluntaria es verdadera y propia jurisdicción. La denominación de esta definición le viene a esta jurisdicción de la circunstancia de que, según la concepción tradicional, en ella no existe contenciosidad.

### **3. La Competencia**

Por su parte la competencia, es la potestad que tiene la persona que está legalmente investida del poder de administrar justicia en ciertos y determinados casos, no sólo por ser juez, lo puede ejercer en cualquier caso, ésto es el criterio de competencia y pueden ser:

1. Por la materia
2. Por el territorio
3. Por la cuantía

### **4. Clases de Competencia**

Antiguamente se consideraba dividida la competencia por razón de la materia, de calidad de las personas y su capacidad y finalmente por el territorio. Sin embargo, la clasificación más aceptada es la considerada como la competencia objetiva en cuanto al valor y la naturaleza de la causa; la competencia funcional y la competencia territorial. Otras clasificaciones aunque tienen valor doctrinario, no se ajustan en realidad a una sistemática clasificación como la anteriormente mencionada.

1. La competencia objetiva: es la que se encuentra determinada por la materia o el asunto, como la cuantía, elementos determinantes. Así tenemos que para los asuntos civiles y comerciales en el país, son competentes los jueces especializados en lo civil así como para los asuntos penales lo serán los especializados en lo penal y para los asuntos laborales los que conocen de esta especialidad, ahora incorporadas por tal razón dentro del Poder Judicial totalmente

unificado. El criterio de cuantía es determinante para la competencia de un juzgado, pues mientras esta cuantía sea mínima, tendrá la competencia el juez de paz, mientras que si pasa el límite señalado establecido por la ley, será competencia del juez de Primera Instancia. En nuestro ordenamiento procesal, se dan las reglas para determinar el valor del juicio, en ese caso de dificultad, contenidas en los nuevos reglamentos procesales.

2. La competencia funcional: corresponde a los organismos judiciales de diverso grado, basada en la distribución de las instancias entre varios tribunales, a cada uno de los cuales le corresponde una función; cada instancia o grado se halla legalmente facultado para conocer determinada clase de recursos así tenemos, Primera Instancia, Segunda Instancia, superior, Tribunal Supremo de Justicia.

Si un tribunal carece de competencia, debe inhibirse y los interesados, en su caso, están asistidos del derecho de ejercer los recursos y acciones que creyeran convenientes. Las normas pertinentes contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, fijan en nuestro país, los grados o instancias de los Juzgados de Primera Instancia, Cortes Superiores y Tribunal Supremo.

3. Competencia Territorial: se justifica por razones geográficas o de territorio en la que se encuentra distribuidos los juzgados y tribunales superiores de cualquier país; se refiere a esta clase de competencia únicamente a los organismos de primera instancia puesto que los tribunales superiores intervienen sólo en razón de su función.

Antiguamente esta competencia se conocía con el nombre de fuero; había el fuero general y el especial; el fuero general ha sido el domicilio del demandado en que podía ser emplazado para cualquier clase de procesos; el fuero especial constituía la excepción; a estos fueros se agregaban los fueros en razón de la persona o de sus bienes.

En nuestro país, se acepta como norma general que el domicilio del demandado es el componente para que se tramite legalmente un proceso civil o mercantil con atinencias en cuanto al domicilio señalado en el Código Civil, salvo las excepciones que pueden darse en los nuevos cuerpos legales normativos.

## **5. La Jurisdicción Laboral en Venezuela**

En Venezuela la jurisdicción se ejerce a través del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que son los órganos del Poder Nacional. Así Couture citado por Perdomo (2004,339) define la jurisdicción como:

“...función pública realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factible de ejecución.”

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su Artículo 257 precisó que el proceso laboral constituye el instrumento por medio del cual debe realizarse la justicia, propendiendo a la simplificación,

uniformidad y eficacia de los trámites para acoger un procedimiento breve, oral y público.

La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en la Sentencia 1.920 de fecha 17-10-2000, con ponencia del Magistrado José Rafael Tinoco, hace referencia a que:

”...La jurisdicción es la función pública, realizada por los órganos competentes del Estado, en virtud de la cual se administra justicia con el objeto de dirimir conflictos y controversias de relevancia jurídica mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada; la competencia es la medida de esa jurisdicción asignada a los órganos jurisdiccionales del Estado de manera específica, atendiendo a criterios de materia, cuantía y territorio...”

Con este criterio la Sala delinea sutilmente dos figuras que en principio pueden confundirse pero que una vez analizadas nos permiten observar la diferencia que existe entre la jurisdicción y la competencia. En nuestro país, el poder de administrar justicia por mandato constitucional emana de los ciudadanos y ciudadanas y es ejercido por el Poder Nacional a través del Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Justicia y los tribunales establecidos en la Ley.

El objeto de la jurisdicción es resolver los conflictos y controversias surgidas que requieran de un pronunciamiento por parte de los órganos del Estado, cuya importancia radica en la posibilidad de asegurar y garantizar el ejercicio del derecho.

En el marco del Artículo 5 de la Ley Orgánica Procesal de Trabajo, siguiendo los principios constitucionales y la legislación procesal, orientan la

organización de los tribunales y la jurisdicción especial del trabajo a solucionar los conflictos sobre derechos individuales o colectivos, que puedan surgir entre trabajadores y patronos, garantizando una administración de justicia rápida, sencilla y gratuita.

Por su parte, la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, consagra en su Artículo 13 que “La jurisdicción Laboral se ejerce por los Tribunales del Trabajo, de conformidad con las disposiciones de esta Ley.” Esto implica que al tribunal laboral le es asignada una competencia especial que evita la dualidad de los procesos y un conocimiento especializado por parte de los jueces laborales en las materias relacionadas con el proceso laboral. Se establece así una jurisdicción autónoma, imparcial y especializada con la eliminación de tribunales que conocían de diversas materias y saturados de causas que impedían resolver las controversias y hacían costosa la justicia. Con los principios consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la implementación de la Ley Orgánica Procesal de Trabajo, se abre la posibilidad de acceder a la justicia en forma breve y permitiendo la economía procesal y un incentivo para la revisión de los criterios jurisprudenciales dominantes hasta la fecha.

Así también, los tribunales del trabajo están organizados territorialmente por Estados y deben organizarse en dos instancias. El Artículo 14 de la Ley Orgánica Procesal de Trabajo, prevé que los Tribunales del Trabajo en la jurisdicción laboral venezolana están compuestos por:

1. Tribunales del Trabajo en Primera Instancia, son unipersonales, constituidos por un Juez y un Secretario, les compete la fase de sustanciación, mediación y ejecución y la fase de juzgamiento en la primera instancia y poseen dos órganos especializados.

- 1.1. Los Tribunales de Sustanciación y Mediación y Ejecución
  - 1.2. Los Tribunales de Juicio del Trabajo;
2. Los Tribunales Superiores que conocen en Segunda Instancia, pueden ser colegiados conformados por tres (3) jueces y un secretario o unipersonales, conformados por un juez y un secretario y;
3. Tribunal Supremo de Justicia en Sala de Casación Social.

Visto de esta forma, se establece con esta estructura una jurisdicción especializada del Derecho del Trabajo que tiene como base los principios constitucionales del derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses y obtener así una decisión de la controversia planteada; este derecho debe cumplir con los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Civil Venezolano en cuanto no sean contrarias a la ley, al orden público o a las buenas costumbres o que no permitan establecer los límites de la controversia, con lo cual se resguardan los derechos e intereses protegidos, como el debido proceso, el principio del contradictorio, el principio de igualdad de las partes en el proceso y el derecho a la defensa.

### **CAPITULO III**

#### **ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA**

Para entender a quienes les son aplicables los privilegios procesales es indispensable conocer lo que es la Administración Pública, para Ottaviani citado por Sansó (1995,107), “la Administración Pública es un ordenamiento particular, cuyas manifestaciones mas evidentes están en el ejercicio de las potestades públicas que le son propias”.

Para Sansó (1995,107):

“La Administración Pública carece de personalidad jurídica propia y diferente del Estado del cual forma parte, como una compleja organización estructurada por oficios y órganos que se rigen por una serie de principios destinados a regular las relaciones internas (interorgánicas) y las externas (intersubjetivas). Entendiendo que es una institución a la cual le corresponde la satisfacción de determinadas necesidades y cumplir con los fines y funciones para lo cual fue creado por la sociedad”.

Para el catedrático Santamaría (2001,46) citado por Parra:

“ella garantiza el correcto funcionamiento de la sociedad y de la economía en su conjunto, así como de proporcionar bienestar en todas sus facetas y a todos los ciudadanos.... Es sin duda la mayor y mas compleja organización que existe en las sociedades contemporáneas, la que emplea mayor cantidad de personas, la que maneja grandes sumas de dinero”. Concebida

de esta forma como una estructura de los órganos que coadyuvan el quehacer del Estado”.

Para Láres (1996,15), “La administración pública es una persona jurídica y es una organización pública porque está integrada en el poder ejecutivo del Estado y es una organización administrativa subordinada como instrumento al gobierno siendo un instrumento objetivo del poder político para el bien común”.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se establece que la Administración Pública está conformada por la República, los Estados y las Municipalidades, además de las personas jurídicas de Derecho Público y las personas de Derecho Privado estatales. Esta estructura integra el Poder Público en Venezuela distribuido verticalmente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el Artículo 136 lo divide de forma horizontal en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo; Poder Judicial, Poder Ciudadano y Poder Electoral. Esta división y distribución del Poder Público permite al Estado cumplir con las atribuciones conferidas en la Constitución y las leyes. Por cuanto a cada poder les es consagrado funciones y competencias específicas, acordes con la naturaleza del ente.

### **1. Poder Público Nacional**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela distribuye los órganos, entes y las funciones que corresponden a cada uno de estos poderes, de la siguiente manera:

#### a) **Poder Legislativo Nacional**

Se ejerce a través de la Asamblea Nacional, órgano bicameral que está integrado por diputados(as) que representan el pueblo, la cual elige de su seno un Presidente y dos Vicepresidentes y fuera de su seno a un Secretario y un Subsecretario, quienes duran un año en el ejercicio de sus funciones. Cuenta además con Comisiones Permanentes que no deben superar las quince (15), Ordinarias, Especiales y Temporales y durante el receso de la Asamblea Nacional, que transcurre desde el 15 de agosto al 15 de septiembre se prevé que funcione a través de una Comisión Delegada constituida por un Presidente, dos Vicepresidentes y los Presidentes de las Comisiones Permanentes.

Su función principal consiste en la elaboración de leyes en materias de competencia nacional y sobre el funcionamiento de las ramas del Poder Nacional, debiendo actuar en los procesos de enmienda y reforma de la Constitución, siempre que se ciña a lo establecido en ella para la formación de las leyes y la Reforma Constitucional.

La Asamblea Nacional cumple con una función contralora sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional a través de mecanismos como la interpelación, preguntas, autorización y aprobaciones previstas en la Constitución con la finalidad de mantener el equilibrio de los poderes públicos.

La función política o de gobierno de la Asamblea Nacional, se ejerce cuando actúa como órgano representativo del pueblo teniendo

ingerencia en la alta dirección de los fines del Estado, como cuando autoriza misiones militares en el exterior, la autorización de salida del Presidente de la República del país, entre otras. Además ejerce funciones administrativas, por poseer recursos materiales y humanos, así como la emisión y ejecución de actos administrativos relativos a su organización y funcionamiento.

#### **b) Poder Ejecutivo Nacional**

Conformado por un conjunto de órganos y entes bajo relación de dependencia de la Presidencia de la República y cuya creación obedece a mandato constitucional o de las leyes, decretos y reglamentos, así como sus competencias y atribuciones están establecidas en los actos normativos que los crean, los órganos que principalmente lo conforman son los siguientes:

##### **(1) Administración Pública Centralizada:**

- a) Presidencia de la República: Su máximo jerarca es el representante del Estado Venezolano, Presidente o Presidenta de la República, quien dirige la acción de gobierno y es un órgano de origen constitucional, sus funciones las ejerce por sí mismo y otras con el Consejo de Ministro de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el Artículo 226.
- b) Vicepresidencia Ejecutiva: Órgano de origen constitucional que tiene como titular al Vicepresidente Ejecutivo, quien es nombrado por el Presidente de la República, funge como

colaborador inmediato del Presidente de la República, tal como lo establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su Artículo 238, entre cuyas atribuciones principales está la de suplir las ausencias o faltas del Presidente, coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con la Asamblea Nacional y coordinar la Administración Pública.

- c) Ministerios: Son los órganos directos del Presidente de la República, su estructura, competencias y cantidad lo establece el Decreto sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública Central.
- d) Consejo de Ministro: Es un órgano asesor y ejecutor conformado por el Presidente de la República, el Vicepresidente y los Ministros, en cuyo seno se adoptan decisiones conferidas al Presidente de la República, su fin primordial es la consideración y aprobación de las políticas públicas del Poder Ejecutivo Nacional, tal como lo estipula el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.
- e) Procuraduría General de la República: Es el órgano asesor que defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, entre sus atribuciones se encuentra la de asistir a las sesiones del Consejo de Ministros con derecho a intervenir. El Procurador General de la República es designado por el Presidente de la República previa aprobación de la Asamblea Nacional.
- f) Consejo de Estado: Es un órgano colegiado de consulta del gobierno y de la Administración Pública Nacional, recientemente creado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, está presidido

principalmente por el Vicepresidente Ejecutivo. Tiene como principal función la de recomendar las políticas de interés nacional en aquellos asuntos en los cuales el Presidente de la República requiera su opinión.

- g) Consejo Federal de Gobierno: Constituido por el Vicepresidente Ejecutivo, quien funge como su Presidente, los Ministros, los Gobernadores y un Alcalde por cada estado, es el encargado de la planificación y transferencias de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios. Es decir coordina lo relacionado con la descentralización de las competencias del Poder Nacional al Poder Estatal o Municipal convirtiéndose así en un órgano intermedio.

*(2) Administración Pública Descentralizada;*

- a) Institutos Autónomos: Creados por la Ley, están dotados de personalidad jurídica, poseen carácter público y poseen patrimonio propio e independiente de la República. Creados en su mayoría para gestionar servicios públicos.
- b) Universidades: Son entes creados a través de decretos del Ejecutivo Nacional que poseen patrimonio público y personalidad jurídica, se encuentran regulados por la Ley de Universidades.
- c) Banco Central de Venezuela.

**c) Poder Judicial**

- (1) Tribunal Supremo de Justicia: Órgano creado por la Constitución y conformado por Salas que operan en

forma independiente o autónoma o en conjunto cuando operan como sala plena.

- (2) Tribunales de la República: Creados de acuerdo a la Ley, pueden ser de jurisdicción ordinaria y de jurisdicción especial, siendo los jueces los titulares, nombrados por el Tribunal Supremo de Justicia.
- (3) Tribunales Disciplinarios: Su función es ejercer la jurisdicción disciplinaria sobre los jueces.
- (4) Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia
- (5) Dirección Ejecutiva de la Magistratura
- (6) Oficinas Regionales de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura
- (7) Servicio de Defensa Pública
- (8) La Inspectoría General de Tribunales
- (9) Escuela Nacional de la Magistratura
- (10) Comité de Postulaciones Judiciales

#### **d) Poder Ciudadano**

- (1) Consejo Moral Republicano
- (2) Secretaría Permanente
- (3) Defensoría del Pueblo
- (4) Ministerio Público
- (5) Contraloría General de la República
- (6) Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano

### e) **Poder Electoral**

- (1) Consejo Nacional Electoral
- (2) Junta Electoral Nacional
- (3) Comisión de Registro Civil y Electoral
- (4) Comisión de Participación Política y Financiamiento
- (5) Oficinas Regionales Electorales
- (6) Comité de Postulaciones Electorales

## **2. Poder Público Estatal**

Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica propia y están obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, conformados por un conjunto de órganos y entes ordenados jerárquicamente y cuyo gobierno y administración le corresponde al Gobernador.

### a) **Poder Legislativo Estatal**

- a.1. Consejos Legislativos: Integrados por un número no mayor de quince ni menor de siete legisladores, electos por votación universal, directa y secreta, quienes representan proporcionalmente la población del estado, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 162 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- a.2. Comisiones: Pertenecen a los Consejos Legislativos y pueden ser permanente o especiales en correspondencia a la materia que se les asigne.

- a.3. Comisión Delegada: Es la que funciona durante el receso de los Consejos Legislativos y está integrada por el Presidente del Consejo y por un número no mayor de cuatro (4) legisladores.

**b) Poder Ejecutivo Estatal**

(1) Administración Pública Centralizada

- a) Gobernación del Estado: Órgano que ejerce el gobierno y administración del estado, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 160 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, representado por el Gobernador cuyos actos son refrendados por el Secretario General de Gobierno.
- b) Secretaría General de Gobierno: Órgano directo quien funge de colaborador inmediato del Gobernador, cuyas funciones principales están establecidas en la Constitución estatal y como principal está la coordinación de todas las secretarías o direcciones del ejecutivo del estado, es quien suple las ausencias del Gobernador.
- c) Secretarías o Direcciones: Su creación está regulada en la Constitución Estatal, está a cargo de un Secretario o Director según su normativa y son funcionarios de libre nombramiento y remoción del Gobernador.
- d) Procuraduría General del Estado: Es el órgano que asesora, defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales del estado, está a cargo y dirección de un Procurador, quien es nombrado por el Gobernador con autorización previo del Consejo Legislativo.

## (2) Administración Pública Descentralizada

- a) Institutos Autónomos: los Estados tienen la posibilidad de crear Institutos Autónomos, los cuales son personas jurídicas de derecho público de naturaleza fundacional, creadas por ley, dotadas de patrimonio propio e independiente de la de los estados, con las competencias o actividades determinadas en la ley que los cree.
- b) Contraloría de los Estados: Son órganos a los cuales les corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estatales, así como las operaciones relativas a los mismos de acuerdo a lo establecido en el Artículo 163 de la Constitución, estarán presididas por un Contralor Estatal, quien será elegido mediante concurso público.

### **3. Poder Público Municipal**

Como está establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, el Poder Público Municipal se ejerce por medio de la función ejecutiva, legislativa, de Control Fiscal y de Planificación, los órganos que lo integran deben incorporar la participación ciudadana en el proceso de la gestión pública y su administración será dirigida por los preceptos constitucionales principalmente.

#### **a. Poder Legislativo Municipal**

- (1) Concejos: Es el órgano por medio del cual se ejerce la función legislativa municipal de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 175 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela y

está integrado por concejales elegidos por votación universal, directa y secreta en proporción directa al número de habitantes del Municipio, según el número y condiciones de elegibilidad que determine el Consejo Nacional Electoral.

- (2) Comisiones: Son creadas con la finalidad de legislar, planificar o controlar sobre la materia que le sea asignada.

## **b. Poder Ejecutivo Municipal**

El gobierno y administración del Municipio le corresponde al Alcalde, quien es la primera autoridad civil, son elegidos por un periodo de cuatro años.

### (1) Administración Pública Centralizada

- a) Alcaldía
- b) Direcciones
- c) Juntas Parroquiales

### (2) Administración Pública Descentralizada

- a) Institutos Autónomos: Son entidades locales de carácter público dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Municipal y cuyas competencias, atribuciones o actividades serán determinadas en la Ordenanza que los cree. (Artículo 43 Ley Orgánica de Régimen Municipal).
- b) Empresas Municipales: Son sociedades en las cuales el Municipio, sólo o conjuntamente con otras entidades locales

con personalidad jurídica, tiene una participación mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social. (Artículo 47 Ley Orgánica de Régimen Municipal).

- c) Fundaciones Municipales: Son universalidades de bienes creadas con otras entidades locales con personalidad jurídica, con fines culturales, sociales o benéficos y en cuyo patrimonio el Municipio haya incorporado bienes en proporción mayor al cincuenta por ciento (50%). (Artículo 48 Ley Orgánica de Régimen Municipal)
- d) Asociaciones Civiles Municipales: Son personas jurídicas de derecho privado que no persiguen un fin de lucro para sus asociados y en las cuales el Municipio, solo o conjuntamente con otras entidades locales con personalidad jurídica, tiene una participación mayor al cincuenta por ciento (50%) del patrimonio. (Artículo 49 Ley Orgánica de Régimen Municipal).
- e) Contraloría Municipal: son órganos a los cuales les corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos de acuerdo a lo establecido en el Artículo 176 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Esta dirigida por un Contralor, designado por el Concejo Municipal luego de haber efectuado el respectivo concurso público.

## **CAPITULO IV**

### **PRIVILEGIOS Y PRERROGATIVAS DE LOS ENTES PÚBLICOS**

#### **1. Privilegios de la República de Naturaleza Procesal**

Privilegio es la noción genérica que abarca los beneficios otorgados al Fisco Nacional como Persona Jurídica de la Hacienda Pública Nacional, o se puede entender como un beneficio de orden fiscal mientras la prerrogativa es el género de esa expansión de beneficios, o todo requisito de supremacía en la actuación de las partes en el proceso, estas dos acepciones son utilizadas indistintamente cuando se hace referencia a las facultades o derechos exorbitantes otorgados a la administración pública, que pareciera colocarla de forma preferente con relación a otros sujetos de derechos en los procesos jurisdiccionales.

Es así como la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 17 de mayo del año 2000, precisa que la prerrogativa es aquella gracia que se concede a un ente libelándole de las cargas o gravámenes y confiriéndole un derecho del que no gozan los demás, por su parte se refiere a los privilegios como las exoneraciones de ciertas cargas establecidas para la colectividad acordadas por la ley a favor de un ente, por lo general cargas de contenido fiscal.

Siendo la Administración Pública quien tiene la tutela de los intereses públicos, teniendo así la posesión, administración y disposición de los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la nación, le corresponde además el aseguramiento, mantenimiento y conservación eficiente y eficaz de los mismos, es necesario el otorgamiento de ciertas prerrogativas que

permitan colocar a la Administración Pública en una situación jurídica privilegiada frente a los terceros.

En materia procesal se plantea el establecimiento de privilegios y prerrogativas a favor de la República, los Estados, las Municipalidades o cualquier otro ente moral de carácter público, a los fines de salvaguardar los derechos colectivos de estos entes cuando se encuentren incursos en juicios.

**a) El antejuicio administrativo previo a las acciones contra la República y el agotamiento de la vía administrativa**

El Antejuicio Administrativo se encuentra establecido en los Artículos 54 al 60 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el numeral 5 del Artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia establecido en el ordinal 2° del Artículo 124 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y que tiene por objeto el conocimiento por parte de la República de toda pretensión que pudiera ser alegada en su contra, así como los fundamentos de la misma.

A este respecto la doctrina y la jurisprudencia han disertado ampliamente sobre este privilegio pues aun cuando la Constitución exhorta al legislador para su eliminación o establecimiento facultativo, la Ley Orgánica de la Procuraduría, por su parte, lo establece como requisito principal para la admisión de toda acción ejercida contra el Estado.

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, interpretando la exposición de motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, donde el Legislador excluye la obligatoriedad del agotamiento de la vía administrativa en materia de recursos de nulidad y las normas

constitucionales que consagran el derecho de acceso efectivo a la justicia así como la justicia expedita sin formalismos, había calificado este requisito como “no esencial” de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, implantando carácter opcional para el administrado de acudir directamente a la vía judicial. Este criterio fue modificado por la misma Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de fecha 26 de abril de 2001, en el caso Antonio Alves vs. Municipio Baruta, en la cual se estableció que este carácter opcional del ejercicio de los recursos administrativos correspondía establecerlo al Legislador y no al juez.

Por su parte, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en decisión de fecha 27 de marzo de 2001, en el Caso Fundación Hogar Escuela José Gregorio Hernández, ratificó que el agotamiento de la vía administrativa es requisito indispensable para la interposición de los recursos Contenciosos Administrativos bajo el argumento de que esta formalidad, prevista en el ordinal 2° del Artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de justicia, no vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el Artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

De igual forma, consideró que los recursos administrativos no se presentan como cargas impuestas a los particulares por el legislador, sino que instituyen medios de protección de sus derechos subjetivos o intereses legítimos, como medios que permiten al administrado solventar la controversia en vía administrativa, haciendo innecesario el uso de la vía judicial. Era criterio de la Sala, que el derecho a la tutela judicial efectiva no podía ser garantizado por medio de la eliminación de los recursos administrativos, al contrario debían ser renovados con la finalidad de

garantizar al administrado la posibilidad de lograr en forma efectiva una solución a su problemática y en caso se retardo solicitar la declaratoria de responsabilidad del funcionario público, de conformidad con lo previsto en los Artículos 25 y 139 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

El carácter optativo de la vía administrativa previa se establece en la Ley Orgánica de la Procuraduría, disposición ésta que se ha impuesto en la nueva legislación, tal y como lo impulsa la exposición de motivos de la Constitución del 99 y lo prevén, entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Estatuto de la Función Pública y la Ley de Concesiones.

En este sentido, por decisión N° 05212, de fecha 27 de julio de 2005, ratificada mediante sentencia N° 05999, del 26 de octubre de 2005, la Sala Político-Administrativa se pronunció respecto del antejuicio administrativo de esta forma:

*“...Omissis...*

*...el antejuicio administrativo se erige como un elemento de garantía para la Administración, en tanto que en definitiva le permite tener conocimiento exacto acerca de las pretensiones que serán deducidas por el particular, luego del antejuicio, en vía jurisdiccional, (...) interesa precisar en qué sentido debe entenderse dentro de la aludida exigencia, que se reputa como indispensable para la admisibilidad de las demandas contra la República (en la acepción supra indicada), la expresión “manifestarlo previamente por escrito al órgano al cual corresponda el asunto y exponer concretamente sus pretensiones en el caso”; para lo cual se impone concatenar el precitado artículo 54 con los artículos 49 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, 26 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (...) siendo el Antejuicio Administrativo un*

*requerimiento previo a la instauración de demandas contra la República, previsto con la finalidad de lograr que las pretensiones de los administrados sean estudiadas y resueltas en la propia vía administrativa, su agotamiento debe consistir en un procedimiento fácil y expedito, que le permita al interesado poner en conocimiento de la Administración el contenido de su pretensión, lo cual resulta perfectamente posible con el cumplimiento de los extremos enumerados en el artículo 49 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos...”*

De esta forma se da cumplimiento al Artículo 56 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ésto es, lo referido al vencimiento de los 30 días hábiles que tiene el órgano respectivo para contestar la reclamación, el cual debe transcurrir íntegramente para poder el accionante ejercer la acción en la sede jurisdiccional.

De igual manera, el antejuicio administrativo previo se constituye en el agotamiento de la vía conciliatoria o extrajudicial que trata de evitar que el Estado entre en una litis procesal que puede ser solucionada en forma amistosa, se erige entonces en un presupuesto procesal cuya falta de cumplimiento acarrea la consecuencia procesal de suspender el auto de admisión de la demanda. Aun cuando no puede encuadrarse el antejuicio administrativo previo dentro de las tres causales de inadmisibilidad de la demanda contemplada en el Artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, el cual está orientado al examen de la pretensión contenida en el escrito de la demanda, a saber, que la pretensión sea contraria al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición de ley, el juez al observar que no se ha cumplido con este requisito debe paralizar el proceso hasta tanto se cumpla con esta exigencia.

## **b) Citación del Procurador General de la República para la Contestación de la Demanda**

La falta de citación o el error o fraude en la misma, habilita al Procurador para interponer recurso de invalidación contra las sentencias ejecutoriadas dentro del lapso de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de los hechos.

La Ley Orgánica de la Procuraduría concede una prerrogativa a la República en la persona del Procurador en la etapa de citación, cuando establece que la misma se entenderá consumada después del lapso de quince (15) días hábiles contados a partir de su constancia en autos, vencido dicho lapso comenzará a transcurrir el plazo correspondiente para la contestación de la demanda.

El Artículo 178 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo contempla el recurso de control de la legalidad como un medio de impugnación excepcional, al establecer que el Tribunal Supremo de Justicia en Sala de Casación Social, a solicitud de parte, podrá conocer de aquellos fallos emanados de los Tribunales Superiores del Trabajo, que aun cuando no fueren recurribles en casación, violenten o amenacen con violentar normas de orden público, o contraríen la reiterada doctrina jurisprudencial de la Sala, circunstancias éstas que configuran algunos de sus requisitos de admisibilidad.

Además de ello, la admisión de este recurso exige verificar que haya sido interpuesto a través de escrito, cuya extensión no debe ser mayor de tres (3) folios útiles y sus vueltos, así como su tempestividad, toda vez que la citada norma establece un lapso preclusivo de cinco (5) días de despacho

siguientes a la fecha en que se publicó la sentencia sujeta a revisión, para el ejercicio del recurso.

Asimismo, es necesario dejar sentado que, tratándose de un recurso de naturaleza extraordinaria, corresponde a esta Sala restringir su admisibilidad, atendiendo a la potestad discrecional conferida por el Artículo 178 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, especialmente a aquellas situaciones donde se denuncie la violación de disposiciones de orden público o de la jurisprudencia reiterada de la Sala.

En tal sentido, debe entenderse que tales quebrantamientos o amenazas afectan gravemente las instituciones fundamentales del Derecho sustantivo del trabajo, derechos indisponibles o reglas adjetivas que menoscaban los derechos al debido proceso y a la defensa, este último supuesto, sustentado en el mandato expreso contemplado en el Artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establece la obligación a todos los jueces de la República de asegurar la integridad del orden constitucional, mediante la utilización de las vías procesales ordinarias y extraordinarias consagradas en la ley.

En el juicio de invalidación iniciado a instancia de la Procuraduría General de la República, se trata de un auto contra el cual la ley no concede recurso alguno –ni siquiera el recurso ordinario de apelación- ya que no produce gravamen a los sujetos del proceso, por lo que la sentencia de segunda instancia impugnada no puede ser recurrida mediante el control de legalidad.

La Sala Constitucional por su parte, en sentencia N° 791 del 14 de abril de 2003, en el caso: “*Hotel Turístico Puerto La Cruz, C.A.*”, en relación con el artículo 95 de la Ley Orgánica de la Procuraduría, estableció:

*“(...) es obligación de los funcionarios judiciales notificar a la Procuraduría General de la República, no sólo de cualquier demanda, providencia, excepción o solicitud que, directa o indirectamente, pueda afectar los intereses de la Nación, sino de cualquier sentencia en la que éstos se vean implicados. La finalidad de dicha notificación, no es más que el cabal cumplimiento de las atribuciones de la Procuraduría General de la República de representar y defender, tanto judicial como extrajudicialmente, los intereses de la Nación, sus bienes y derechos. Asimismo, la norma que se comenta, establece la obligación de los funcionarios judiciales ‘de notificar al Procurador General de la República de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso’. El incumplimiento de esta disposición, haría nugatorio el deber de la Procuraduría General de la República de proteger los intereses de la Nación, ya que ésta, si no es notificada del fallo mediante el cual, directa o indirectamente, pueda verse perjudicada, no podría ejercer una efectiva defensa dentro del proceso.*

*Dicha obligación de notificación no puede entenderse como un mero formalismo del proceso en la realización de la justicia, ya que su omisión implica un menoscabo del derecho a la defensa y al debido proceso de la República, quien quedaría en un estado de indefensión al no poder recurrir del fallo que afecte sus intereses. Tan es así, que ante la falta de notificación del Procurador General de la República, éste puede solicitar la reposición de la causa al estado en que sea notificado.”.*

Ahora bien, el Artículo 228 del Código de Procedimiento Civil no establece, ni sanciona con nulidad, la notificación que se hubiese practicado a la Procuraduría General de la República con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 95 *eiusdem*, ni conlleva tampoco a una nueva suspensión procesal que afecte la continuidad del juicio, lo cual es cierto, sin embargo la

obligación de notificar a la misma de toda oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República, se encuentra establecida en la norma y sentencia *supra* transcritas.

**c) La obligación de todos los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General de la República, de toda sentencia definitiva o interlocutoria producida en los juicios en que la República sea parte.**

El Artículo 84 de la Ley de la Procuraduría y el 12 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional establecen este privilegio a favor de la República, resultando de obligatorio cumplimiento por parte de todas las autoridades judiciales, independientemente de que la decisión sea dictada dentro del lapso de ley, constituyéndose en un dispositivo de protección de intereses cuyo titular es la ciudadanía así quedó establecido en Sentencia de la Sala del 02 de mayo de 2000. Caso: C.A. Goodyear de Venezuela.

Se entenderá notificado el Procurador transcurrido el lapso de ocho (8) días hábiles contados a partir de la constancia en autos de haber practicado la notificación y sólo una vez transcurrido dicho lapso se abren los términos para la interposición de los recursos a que haya lugar. Será causal suficiente para que el juez de oficio reponga la causa en cualquier estado y grado del proceso la falta de notificación en estos supuestos, sin perjuicio de que dicha reposición pueda ser solicitada por el Procurador.

A este respecto la esta Sala modificó el criterio acogido mediante sentencia N° 02180 del 17 de noviembre de 2004 en el Caso: Banco Unión, S.A.C.A., mediante sentencia N° 05406 de fecha 4 de agosto de 2005, en el caso: Puerto Licores C.A., dejó claramente determinado cuándo debe

entenderse por notificado el Procurador o Procuradora General de la República y la forma de cómo debe computarse el lapso para apelar. Al respecto estableció:

*“(...) Es así como la norma supra citada establece una prerrogativa procesal a favor de la República, al contemplar el lapso de ocho (8) días hábiles siguientes a la consignación de la boleta de notificación del Procurador o Procuradora General de la República para que se tenga notificado o notificada de la demanda, sentencia o providencia que afecte los intereses del Fisco Nacional, luego de lo cual se iniciarán los lapsos para poder ejercer los recursos a que haya lugar.*

*A este respecto, conviene señalar que el referido lapso de ocho (8) días debe computarse como de días de despacho, todo ello con el fin de garantizar la igualdad de las partes y el derecho a la defensa de las mismas en los juicios contencioso-tributarios, así como de asegurar el cumplimiento del principio de uniformidad de los lapsos procesales.*

*Dilucidado lo anterior, se constata que la norma prevista en el parágrafo segundo del artículo 277 del Código Orgánico Tributario, dispone que el lapso para interponer, en casos como el de autos, el recurso de apelación, comenzará a transcurrir al constar en autos la última de las notificaciones, incluyendo todas aquellas a las que está obligado a efectuar el órgano jurisdiccional en los juicios contencioso-tributarios en los que la República sea parte y se ventilen intereses del Fisco Nacional.*

*Así las cosas, de interpretar aisladamente la norma referida supra y el artículo 84 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se produciría un obstáculo respecto a la oportunidad que tienen las partes en los juicios contencioso-tributarios para ejercer el recurso de apelación, ya que en el caso de no ser la última boleta de notificación consignada en el expediente la realizada al Procurador General de la República, surgiría la apertura de dos lapsos distintos para apelar; uno para la Procuraduría General de la República que comenzaría al vencimiento de ocho (8) días de despacho a que conste en autos su boleta de notificación, y otro, para las demás partes o interesados a*

*los que se tiene la obligación de notificar, el cual comenzaría atendiendo a lo previsto en el artículo 277, parágrafo segundo del Código Orgánico Tributario, una vez constara en autos la última de las notificaciones a ellos dirigida.*

*Delimitado lo anterior, y haciendo una interpretación concatenada y armónica de las disposiciones contempladas tanto en el Código Orgánico Tributario como en el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, esta Sala considera que en aquellos juicios contencioso-tributarios en que sea parte el Fisco Nacional -y, por ende, se requiera la notificación de la Procuraduría General de la República -, y se haya dictado sentencia, sea ésta interlocutoria o definitiva, debe entenderse que una vez conste en autos la última de las boletas de notificación de cualquiera de las partes, es que comienza a correr el lapso de ocho (8) días de despacho para que éstas puedan ejercer su derecho a apelar de la sentencia de que se trate, a cuyo vencimiento se abrirá el lapso de ocho (8) días de despacho aludido el artículo 84 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para que se entienda notificado el Procurador o Procuradora General de la República. Así se declara.*

*Es de advertir que siguiendo la anterior interpretación, el Procurador o Procuradora General de la República, puede ejercer el recurso de apelación tanto en el lapso ordinario de ocho (8) días de despacho previsto en el Código Orgánico Tributario, como luego en los ocho (8) días de despacho contemplados en el artículo 84 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, todo ello a los fines de dar cumplimiento al privilegio procesal dispuesto a favor de esta última; considerando además que si el Procurador o Procuradora General de la República incoare su apelación dentro del lapso previsto al efecto por el Código Orgánico Tributario, resultaría innecesaria la apertura de los 8 días dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley que rige sus funciones, por cuanto los intereses del Fisco Nacional habrían sido protegidos con el efectivo ejercicio del aludido recurso”.*

- d) La obligación de notificar la admisión de toda demanda que obre directa o indirectamente contra los intereses patrimoniales de la República por todos los funcionarios judiciales, en aquellos juicios en los que ésta no sea parte.**

En el Artículo 94 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, conforme al cual, practicada la notificación, el proceso se suspenderá por un lapso de noventa (90) días, contradice el criterio expuesto anteriormente por la Sala Político Administrativa, al establecer en el Artículo 94 que la notificación suspenderá la causa por un lapso de noventa (90) días vencido el cual el Procurador se tendrá por notificado, siempre que se trate de demandas cuya cuantía sea superior a mil unidades tributarias (1.000 U.T.) pues, en caso contrario, la suspensión no será procedente.

Se origina así una obligación de los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General de la República extensible igualmente a toda oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República. En estos casos el proceso se suspenderá por un lapso de treinta (30) días continuos contados a partir de la constancia en autos de la notificación del Procurador. Al respecto, la jurisprudencia ha mantenido que debe tratarse de actuaciones que produzcan un gravamen irreparable para los intereses patrimoniales de la República, tanto porque sean definitivas o que pongan fin al proceso; principalmente si estas decisiones acarrear la declaratoria de un derecho patrimonial en titularidad de un tercero, en contra de los intereses de la República.

La inobservancia de este privilegio por parte de los funcionarios judiciales, bien por ausencia total de notificación o por practicarse ésta en

forma defectuosa, es causal de reposición del proceso en cualquier estado y grado de la causa, la cual podrá ser declarada de oficio por el Tribunal o a instancia del Procurador según lo establecido en el Artículo 96 de la Ley.

La Sala Político Administrativa en reiteradas oportunidades ha establecido que las disposiciones normativas contenidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República son de obligatorio cumplimiento en todos los juicios en que se afecte directa o indirectamente los intereses de la República, pues la intención del legislador fue la de proteger el interés colectivo que al Estado corresponde tutelar, el cual pudiera resultar lesionado si no se observan esas exigencias previstas en dicha Ley.

Para Loreto, (1987,737) el acto practicado sin notificación o sin dejarse transcurrir el lapso fijado por la ley para que se tenga por consumada la notificación, adolecerá, como se ha dicho, frente a la República, de un vicio original que acarrea su nulidad relativa, no absoluta. Su invalidez sólo puede demandarse *ad instantia* del Procurador General, no por la contraparte, ni puede el juez dictar la reposición de oficio, lo que evidencia que la notificación no es de orden público sino de interés privado.

Cuando se trate de ratificación de la suspensión del proceso, es preciso destacar que no obstante tratarse la “ratificación” del último acto de procedimiento de las partes, el mencionado lapso de suspensión de la causa comienza a correr desde el momento en que se deja constancia en autos de haber notificado al Procurador de la admisión de la acción interpuesta, y no desde el momento en el cual éste “ratifica” la suspensión. Por tanto, la ratificación que hace la Procuraduría General de la República del referido lapso de suspensión, vencido como fuera el mismo, es incapaz de producir efecto jurídico alguno que modifiquen el curso del proceso, pues de admitirse

lo contrario, se produciría una nueva paralización de la causa, en abierta contraposición a la *ratio legis* de esta prerrogativa procesal.

**e) La improcedencia de la confesión ficta en los juicios en que la República es demandada.**

En caso de que la República representada por el Procurador General no comparece al acto de contestación de la demanda o de las cuestiones previas opuestas, se consideran éstas como contradichas en todas sus partes, sin menoscabo de la responsabilidad personal del funcionario por los daños patrimoniales causados a la República (Artículo 66 de la Ley de la Procuraduría y 6 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública).

En este caso, la igualdad de las partes como principio inherente al proceso se ve alterado, pues la Administración se ve colocada en una situación de ventaja frente al particular, pues si éste no da contestación a la demanda se le tendrá por confeso a tenor de lo establecido en el Artículo 362 del Código de Procedimiento Civil. La consecuencia jurídica prevista en esta norma resulta inaplicable y la falta de contestación se presume si es la República la demandada, por imperativo de la Ley de la Procuraduría, como negativa absoluta de todos los argumentos, defensas y excepciones invocadas en su contra.

Al respecto, la Sala de Casación Social, en sentencia N° 263, del 25 de marzo de 2004, al analizar las normas antes citadas, estableció que:

*“...los derechos, intereses y bienes de la República no pueden concebirse afectados por la negligencia del profesional del derecho que en un momento dado ejerza su representación, en consecuencia, y en el perímetro del asunto in comento, uno de los privilegios de la República que debe honrarse es precisamente el alegado por la parte recurrente en la denuncia, a saber el contenido el artículo 6° de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional...omissis...De tal forma que, pese a la incomparecencia de la parte demandada, el Juzgador de la recurrida ha debido observar los privilegios y prerrogativas de la República y no aplicar el efecto jurídico de la no asistencia del demandado a la audiencia preliminar, como lo es la presunción de admisión de los hechos. En consecuencia, una vez operada la incomparecencia del demandado, el Juzgado de Sustanciación, Mediación y Ejecución competente debió remitir el expediente al Tribunal de Juicio respectivo, previo el transcurso de los cinco (5) días hábiles a que se contrae el artículo 135 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, a los fines de que el Juez de Juicio que correspondiera, proveyera lo que considerare pertinente...”*

## **2. Privilegios en Materia Probatoria**

Estas prerrogativas se encuentran reguladas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y están referidas a las ventajas que en relación a los particulares se reconocen a la República frente a la promoción de las pruebas de posiciones juradas, inspección ocular y exhibición.

En estos casos, ni las autoridades ni los representantes de la República están obligados a absolver posiciones juradas, ni a prestar juramento decisorio, pero deben contestar por escrito las preguntas que, en igual forma, les hicieren el juez o la contraparte sobre hechos de que tengan conocimiento personal y directo en virtud de lo establecido en el Artículo 76 de la Ley de la Procuraduría y el Artículo 89 de la derogada Ley Orgánica de

la Corte Suprema de Justicia ahora ordinal 11 del Artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

En cuanto a la prueba de inspección ocular, ésta tiene carácter subsidiario, pues será admisible en tanto el hecho que se pretende demostrar no pueda traerse de otro modo a los autos. Por ello, la parte promovente está obligada a demostrar en el escrito de promoción la imposibilidad de hacer uso de otro medio probatorio para hacer valer el hecho que se pretende probar con la inspección en virtud del Artículo 90 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, respecto de la prueba de exhibición, su promoción es permitida, salvo que se trate de documentos que por su naturaleza sean de carácter reservado, supuesto en el cual la prueba no podrá ser admitida. De acuerdo al Artículo 91 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

a) **La consulta obligatoria de todas aquellas sentencias definitivas que sean contrarias a la pretensión, excepción, o defensa de la República.** (Artículo 70 de la Ley de la Procuraduría y 9 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública).

Aún en los casos en los que la República, por intermedio del Procurador General de la República, se abstengan de interponer la apelación que les concede la Ley, el fallo no adquiere la condición de sentencia definitiva con autoridad de cosa juzgada, hasta tanto el Tribunal Superior no decida la consulta. De forma que todas aquellas decisiones que nieguen la pretensión de la República deben tener consulta obligatoria, pero no procede en el caso que la pretensión de éstos entes haya sido satisfecha, por cuanto carece de lógica la consulta de una sentencia que favorece los intereses del Estado cuando la parte en contra

de la cual operó la sentencia no realizó los trámites necesarios para la apelación. Así lo ha reconocido además la Sala Político Administrativa en decisión de fecha 18 de octubre de 2000 en el Caso: Desarrollo Conjunto Residencial Don Virgilio al señalar que *«es pacífica y reiterada la jurisprudencia que sostiene que, en casos como el de marras, sólo procede la consulta de Ley en los supuestos en que se ocasione un daño o perjuicio bien sea a la República, Estados o Municipios»*.

#### **b) Privilegios en el Otorgamiento de Medidas Cautelares**

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República reconoce a la Procuraduría la posibilidad de solicitar medidas cautelares de embargo, prohibición de enajenar y gravar, secuestro, así como cualquier medida innominada, cuando sea indispensable para la defensa de los derechos, bienes e intereses de la República. En éstos casos podrán ser concedidas las medidas por el juez, previa verificación de los requisitos exigidos para la procedencia de toda cautela, es decir, la presunción de buen derecho (i.e. *fumus boni iuris*) o el peligro grave de que resulte ilusoria la ejecución del fallo (i.e. *periculum in mora*). Al contrario cuando la solicitud es realizada por un particular deberán verificarse los requisitos en forma concurrente para la procedencia de la medida.

De igual manera, si se le otorga al particular la probabilidad de obtener la suspensión de la medida a través de la constitución de caución suficiente para responder de los daños y perjuicios que pudiesen ocasionarse a la República, la procedencia de dicha garantía estará sujeta a la aprobación de la Procuraduría General de la República.

### **3. Privilegios de la República de Naturaleza Fiscal**

#### **a) La imposibilidad de exigir a la República que constituya caución para la procedencia de alguna actuación judicial.**

Rodríguez Arjona (1998, 317), justifica la existencia de esta prerrogativa en el hecho de que la República cuenta con recursos suficientes dentro del patrimonio nacional para hacer frente a los daños que eventualmente pudieran ocasionarse al particular por la ejecución de medidas en su contra, por lo que resulta inconveniente que se le exija la constitución de garantías a fin de garantizar las resultados del juicio, máxime cuando se entiende que la República actúa de buena fe en su condición de garante del interés público. Sin embargo, consideramos que la realidad frente a la cual se enfrentan los particulares, que en la mayoría de los casos ven ilusorias sus acreencias frente al Estado, aunada a la consagración constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de responsabilidad patrimonial del Estado, justificaría la exigencia de estas garantías a fin de asegurar la integridad del patrimonio del particular.

#### **b) La inembargabilidad de los bienes de la República.**

Antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual establece un procedimiento especial para la ejecución de las sentencias en contra de la República, y en aras del derecho a la tutela judicial efectiva, se llegó a utilizar por vía analógica el procedimiento especial de

ejecución de sentencias previsto en el Artículo 104 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Y es que la sentencia definitivamente firme dictada en un proceso determinado no es suficiente por sí sola para satisfacer las pretensiones del actor, aún cuando ésta las estime en su totalidad, antes bien, será necesario que se dé cumplimiento a lo ordenado en el fallo, ésto es, que se ejecute a los fines de materializar la satisfacción de la pretensión deducida. Así, no es suficiente que el particular pueda hacer valer sus derechos ante los Tribunales competentes, ni que se produzca una decisión de fondo sobre el asunto planteado, sino que será menester además que se cumpla con lo decidido por el Tribunal para que efectivamente se materialice el derecho a la tutela judicial.

Es así como la ejecución de las sentencias dictadas en contra de la República se encuentra sujeta y limitada a dos principios contemplados por el ordenamiento jurídico en resguardo de los intereses de la Administración. Éstos dos principios son:

- i) *El principio de la legalidad presupuestaria* establecido en el Artículo 314 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela conforme al cual, la Administración no podrá hacer gasto o erogación alguna que no esté prevista en la Ley de Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto para gastos que fuesen necesarios y que no estuviesen previstos. Así, aquellos compromisos que tengan fundamento en una sentencia

judicial se pagarán con cargo a la partida de presupuesto que para tales fines se disponga en cada ejercicio.

- ii) *El principio de la inembargabilidad de los bienes públicos*, establecido en el Artículo 16 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional y Artículo 73 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de acuerdo al cual los bienes, rentas, derechos o acciones de la República no pueden ser objeto de embargos ejecutivos, pero los jueces que conozcan de la ejecución de sentencias contra la República, deben suspender la causa y notificar al Procurador General de la República, para que pauté los términos en que ha de cumplirse lo demandado.

De los principios señalados se deduce que es la Administración y no el Poder Judicial la que ejecuta sus sentencias. Esto, indiscutiblemente permite el riesgo de que la pretensión deducida por el actor quede ilusoria si la Administración no la cumple voluntariamente y, por tanto, se viole su derecho a obtener una tutela judicial efectiva.

Por su parte García (1983,1049), en cuanto a la aplicación del principio de inembargabilidad de los bienes públicos o *privilegium fisci* «*es un asombroso fósil medieval viviente fuera de su medio*».

Constitucionalmente en el Artículo 254 se consagra la autonomía e independencia del Poder Judicial, el principio de legalidad conforme al cual la actividad de los órganos que ejercen el Poder Público queda sujeto a los mandamientos

constitucionales y legales (Artículo 137), el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (Artículos 26 y 259), el derecho a la igualdad y la igualdad procesal como manifestación de aquel (Artículo 21) y el principio de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública, naciendo la eventualidad de ejecutar sentencias contra la Administración y obligarla a cumplir con las condenas dinerarias estipuladas en su contra.

El Artículo 160 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece, en materia municipal, la procedencia de la ejecución de sentencias condenatorias contra la Administración, en este caso, el Municipio. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en sus Artículos 85 y 86 prevé el procedimiento a seguir para la ejecución de sentencias dictadas contra la República, este procedimiento es aplicable exclusivamente a la República, en el caso de los Institutos Autónomos y demás órganos de la Administración que gozan de la prerrogativa de inembargabilidad, se aplicará por analogía el procedimiento contemplado en el Artículo 160 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. El procedimiento aplicable es el siguiente:

- Se otorga un plazo prudencial a la Administración para que cumpla voluntariamente, por lo general 10 días hábiles.
- Si no se cumple, se ordena la ejecución forzosa, permitiéndose aún a la Administración indicar la forma en que cumplirá el fallo.
- Se le concede una oportunidad a la parte actora para oponerse a la propuesta de cumplimiento formulada o para aceptarla. Si

es rechazada se concederá nuevo plazo para modificar la propuesta original.

Si la propuesta no es presentada dentro del lapso o si es rechazada por la actora otra vez, la Administración deberá incluir en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal siguiente el monto respectivo para el pago de la cantidad a la que ha sido condenada. De no cumplir con tal orden se procederá a ejecutar el fallo forzosamente, aun en contra de los bienes del ente público.

De allí que, si la orden de ejecución no fuere cumplida por la Administración o la partida de presupuesto correspondiente no fuere ejecutada, el Tribunal a instancia de parte ejecutará la sentencia con base al procedimiento ordinario previsto en el Código de Procedimiento Civil, esto es, el embargo y posterior remate de los bienes de la Administración salvo que se trate de bienes del dominio público, previo cumplimiento de las formalidades a que alude la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

A este respecto, la Sala Político Administrativa en Sentencia N° 1671/2000 del 18 de julio, caso: Félix Enrique Páez vs. Cantv, indicó lo siguiente:

*“El problema de la ejecución de los fallos judiciales, (...) constituye un verdadero obstáculo al derecho a la tutela judicial efectiva, cuando la parte que resulta vencedora en juicio, no es repuesta en su derecho y verdaderamente compensada, siendo éste un punto no menos trascendental que la función de juzgar en todos*

*los procesos, ya que la potestad jurisdiccional, sin duda, debe ir más allá, no agotando su contenido en la exigencia de que el interesado acuda a los órganos jurisdiccionales para solicitar justicia, sino incluso haciendo ejecutar lo juzgado, de manera tal que, quien tenga la razón, pueda igualmente ejecutar el derecho que le asiste”.*

Así pues, tendremos un derecho acorde y en sintonía con uno de los pilares fundamentales -sino el más importante- de los ordenamientos jurídicos modernos, éste es el derecho a la tutela judicial efectiva, que lleva implícito otros derechos que la caracterizan, interpretada de una manera uniforme y pacífica tanto por doctrina como jurisprudencia, como el derecho a obtener acceso a la justicia, el derecho a intentar todas las acciones y recursos procedentes en vía judicial, el derecho a la tutela judicial cautelar y el derecho a la ejecución del fallo.

Al negarse la ejecución de una decisión de cualquier Tribunal de la República, o al pretender ejecutar una decisión judicial sin atender a los preceptos que al efecto impone el ordenamiento jurídico, se está con ello contrariando un derecho de rango constitucional, el cual es, sin duda alguna, el mencionado derecho a la tutela judicial efectiva.

Este criterio transcrito *supra*, también ha sido acogido por la Sala Constitucional en sentencia N° 2935/2002 del 28 de noviembre del 2002, donde indicó que la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establecían mecanismos rápidos y perentorios para que la Administración cumpla, de forma espontánea e inmediata, lo

ordenado en un fallo judicial, sin afectar los intereses que debe tutelar, pero respetando lo decidido. Por lo tanto, no era posible sostener, sobre la base del establecimiento de prerrogativas procesales de rango legislativo, interpretaciones que lesionen el derecho a la tutela judicial efectiva y el de igualdad, de allí que, si la Administración no cumple voluntariamente con lo que se ha ordenado, infringe con su omisión la situación jurídica subjetiva del justiciable, quien dispone de instrumentos eficaces para el ejercicio y el respeto del mencionado derecho fundamental.

De esta forma, la jurisprudencia reconoce que los entes públicos gozan de una serie de privilegios procesales lo cual no significa un obstáculo para la materialización de la tutela judicial efectiva consagrada en el Artículo 26 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, por el contrario constituye otra garantía, al existir la posibilidad de ejecutar lo decidido, en virtud del carácter público y del fin que persiguen este tipo de entes, se hace necesario aplicar un régimen especial de ejecución del fallo, con el objeto de preservar el principio de legalidad presupuestaria y la prestación del servicio y, al mismo tiempo, de respetar el derecho legítimo de aquel que resultó favorecido por una decisión judicial luego de transitar un proceso.

**c) La improcedencia de la condenatoria en costas contra la República**

En materia Procesal la República no puede ser condenada en costas, aún cuando sean confirmadas las sentencias apeladas, los recursos interpuestos se nieguen, se declaren sin lugar, se dejen

perecer o se desista de ellos, de acuerdo con lo establecido en los Artículos 74 de la Ley de la Procuraduría General de la República, 10 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública y 287 del Código de Procedimiento Civil.

Este privilegio que aplica en principio a todo tipo de juicios, sean ordinarios, especiales o contenciosos administrativos, encuentra, sin embargo, una excepción en materia contencioso tributaria reflejada en el Artículo 327 del Código Orgánico Tributario que establece que cuando la Administración Tributaria resulte totalmente vencida por sentencia definitivamente firme, será condenada a pagar las costas equivalentes a un monto que no excederá del diez por ciento (10%) de la cuantía del recurso que dio lugar al juicio. Sin embargo, si el Tribunal considera que la Administración Tributaria perdedora tuvo motivos racionales para litigar, podrá eximirla del pago de las costas generadas.

El Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, interpreta el alcance y contenido de los Artículos 21, numerales 1 y 2, y 26 de la Constitución, en relación con el privilegio procesal que prohíbe la condenatoria en costas de la República y otros entes jurídico-públicos, sostuvo en el expediente No. 01-1827 del 18 de febrero de 2004 Caso: Alexandra Margarita Stelling Fernández, que:

*“...Por estos motivos, la Sala interpreta que cuando la República o los entes que gozan del privilegio de no ser condenados en costas, obtienen sentencia favorable, no puede condenarse en costas a su contraparte, así ellos hayan dado pie a las demandas en su contra. Esta declaración, la hace la Sala con efectos **ex nunc**, es decir, a partir*

*de la fecha del presente fallo, el cual debe a su vez ser publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela”.*

Posteriormente, en fecha 06 de diciembre de 2005, mediante sentencia N° 3613 de la Sala Constitucional, integrada entonces por algunos Magistrados diferentes a los que conformaban dicha Sala para la fecha en que dictó la decisión antes comentada, se ratificó el criterio que se analiza. Sin embargo, en aquella sentencia aparece un voto salvado suscrito por el Magistrado Francisco Carrasquero López, en el cual se expresa lo siguiente:

*“...Omissis...*

*La prerrogativa procesal de la República y de los entes que gozan de tal privilegio, relativa a la exención de la condena en costas, cuando su contraparte si puede ser condenada a ello, ha sido establecida por el legislador con la finalidad de atender al interés general existente en que la República y los entes que conforman la organización del Estado, no vea limitada la defensa de sus intereses, que son, en definitiva expresión del interés general, con las consecuencias gravosas que implica el eventual vencimiento en los juicios que incoare, para la protección de sus bienes y derechos. Lo anterior, por si mismo, justifica el aludido privilegio procesal y la diferencia de trato normativo que la ley le otorga, el cual engarza con el principio de eficacia que debe presidir la actuación administrativa y el servicio de los intereses generales a que éstos responden y, por ello, constituye un fundamento constitucionalmente admisible”.*

Así las cosas, no cabe duda que la exención a la condena en costas de que disfrutan la República y otros entes públicos que gozan de dicho privilegio procesal, en nada contradice al Artículo 21 de la

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por cuanto, el trato diferente responde a un fin constitucionalmente válido, además, la exención aludida resulta coherente y proporcional con el fin perseguido y la singularización se encuentra perfectamente delimitada en cada una de las leyes que así lo prevé. Por consiguiente, no resulta una desigualdad injustificada, que la República, y los entes que gozan de tal privilegio, no puedan ser condenados en costas, y en cambio si puedan serlo los particulares que litigan contra ella y resulten totalmente vencidos.

Por las razones expuestas, quien suscribe considera que la Sala debe modificar el criterio establecido en el fallo n° 172 del 18 de febrero de 2004, caso: Alexandra Margarita Stelling Fernández, antes referido, en virtud de que la posibilidad de modificar el criterio previamente adoptado constituye una exigencia ineludible de la propia función judicial que ejerce esta Sala como máximo y último interprete de la Constitución, cuando aquél se considera posteriormente erróneo, ya que esta Sala está sujeta a la Constitución y la ley, no al precedente judicial...”.

El Artículo 64 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo indica que “Las costas proceden contra los Estados, Municipios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado y contra las personas morales de carácter público, pero no proceden contra los trabajadores que devenguen menos de tres (3) salarios mínimos.” Se denota que con este Artículo que las costas procesales están ampliamente desarrolladas en la ley procesal laboral estipulando que proceden contra los estados, municipios, institutos autónomos, empresas del Estado y personas naturales de carácter público, señala claramente

que el privilegio de la exoneración en costas en proceso laboral sólo se aplica a la República, pues todos los otros entes públicos descritos en el artículo pueden ser condenados a pagarlas.

**CAPITULO V**  
**PRIVILEGIOS Y PRERROGATIVAS DE LOS ENTES PÚBLICOS**  
**EN EL PROCESO LABORAL**

**Privilegios y Prerrogativas de los Entes Públicos Nacionales, Estadales y Municipales**

En el Derecho venezolano, los privilegios y prerrogativas recaen principalmente en la República y se hacen extensivos a los otros entes públicos territoriales a saber Estados y Municipios, y cualquier otro ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia, en razón del carácter *alienis iuris* de los entes públicos, como medio de protección de los bienes y del interés público en los juicios contra los entes públicos.

En el Derecho venezolano, éstos privilegios y prerrogativas como se ha desarrollado anteriormente, se encuentran contemplados en distintas leyes, entre las cuales están la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley Orgánica Procesal del Trabajo y en diversas ordenanzas Municipales.

Anteriormente con la derogada Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo (Artículo 32) en los juicios laborales contra la República los Tribunales no podían dar curso a la demanda sin comprobar previamente que el actor había gestionado la reclamación respectiva en sede administrativa, por reclamo presentado ante el Inspector del Trabajo, quien formaba expediente del asunto y hacía la gestión administrativa ante la autoridad respectiva, sin embargo, nuestra Ley Orgánica Procesal del

Trabajo en su artículo 12 establece la obligatoriedad de que en los juicios en los que sea parte la República, se deben observar los privilegios y prerrogativas consagrados en las leyes, lo cual ha sido interpretado ampliamente por la Sala de Casación Social y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

El Artículo 12 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, establece los privilegios y prerrogativas procesales de la República en materia laboral, al señalar “En aquellos procesos en los cuales se encuentren involucrados los derechos, bienes o intereses patrimoniales de la República, los funcionarios judiciales deben observar los privilegios y prerrogativas consagradas en Leyes especiales”. Por esta razón este precepto resulta de estricto cumplimiento por parte de las autoridades judiciales y de aplicación inevitable en los procedimientos especiales u ordinarios de lo contrario, indefectiblemente acarreará la nulidad de cualquier acto procesal que se llevare a cabo.

Estos privilegios y prerrogativas están principalmente contemplados en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en aquellas demandas laborales en las cuales se encuentren involucrados los derechos, bienes o intereses patrimoniales de la República aun cuando no exista intervención del Procurador General de la República, siempre que exista un interés actual, dado el carácter patrimonial del Estado, debe operar los beneficios procesales que persiguen proteger el erario público.

Para Henríquez la Roche R., (2005, 86) Nuevo Proceso Laboral Caracas. Liber, “...el valor patrimonial en riesgo del Fisco Nacional no dependen del título jurídico de su derecho sino que depende de la cuantía o valor de tal derecho.” De acuerdo a esto la aplicación del artículo 12 de la

Ley Orgánica Procesal del Trabajo no se limita a la intervención de la Procuraduría ni a la composición accionaria sino que opera sobre cualquier demanda laboral donde estén comprometidos los bienes o intereses patrimoniales de la República.

Para E. Pérez, (2004, 120) Comentarios a la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, *“...los jueces del trabajo deben estar muy atentos al derecho vigente para el momento procesal oportuno, a fin de no incurrir en yerro...”* lo cual indica que como son varias las normativas que regulan los privilegios y prerrogativas de la República, se hace imprescindible que los jueces laborales tomen en consideración la vigencia de nuevas leyes que puedan contemplar aspectos relacionados con esta materia a los fines de ajustar sus decisiones a las mismas.

Una vez analizado lo anterior se colige que en la actualidad, y a pesar de las exigencias impuestas por la Constitución, la tendencia asumida por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República es la de ratificar la vigencia de éstas prerrogativas procesales a favor de la República. Corresponde al legislador, en acatamiento de las imposiciones constitucionales disminuir o eliminar éstos privilegios que atentan contra la igualdad procesal y que se instituyen como un obstáculo que impide a los administrados el ejercicio efectivo de su derecho a la justicia.

Dicha declaración por parte del legislador de extender los privilegios y prerrogativas al Municipio, tiene por finalidad revestir a los Municipios de ciertas prerrogativas y privilegios tanto procesales como fiscales, a los efectos de tutelar un interés superior que viene dado por el hecho de que

tales entidades políticas, constituyen unas unidades primarias y autónomas dentro de la organización nacional.

En este sentido, aún cuando no consten expresamente en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la disposición que ordena la aplicación de las prerrogativas y privilegios procesales de la República a los Municipios, deben igualmente aplicarse dado que, el Municipio como Unidad Político Territorial forma parte de la República, en tal razón, debe gozar de las mismas protecciones que detenta la República y los Estados, con el fin último de proteger el interés colectivo.

De esta manera, en los casos en los cuales no consta en el poder otorgado por los Procuradores Generales, a los representantes judiciales facultades para desistir, transigir, comprometer en árbitros, conciliar o utilizar cualquier otro medio de autocomposición procesal, ni tampoco autorización escrita de la máxima autoridad del órgano respectivo, la Sala declara nulo y sin efecto jurídico, el acuerdo realizado entre las partes, sobre los conceptos y montos demandados en el libelo. Cuando exista violación de las normas de orden público y la Jurisprudencia de la Sala de Casación Social al no observar los privilegios y prerrogativas de la República, contenidos en los Artículos 6 y 66 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, respectivamente, y, el Artículo 12 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, de aplicación extensiva a los Estados por remisión expresa del Artículo 33 del Decreto de Reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, así como también la Jurisprudencia de la Sala mencionada, establecida en sentencia N° 263, de fecha 25 de 2004, debe reponerse la causa al estado de que el

Juzgado, remitir el expediente al Tribunal de Juicio respectivo, previo el transcurso de los cinco (5) días hábiles a que se contrae el Artículo 135 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, a los fines de que el Juez de Juicio que corresponda, provea lo que considerare pertinente.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En virtud de lo establecido en el Artículo 5 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, relativo a los privilegios que gozan los entes públicos y la expansión horizontal y vertical de los mismos a entes distintos de la República, ha generado múltiples trastornos procesales, los cuales muchas veces no garantizan el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva establecido en nuestra Carta Magna, tomando en cuenta el trabajo como hecho social y esa protección especial que le da también nuestra Constitución, cuyas normas laborales son de orden público y con la existencia de una serie de principios *de protección especial del trabajador tales como:* intangibilidad, progresividad, primacía de la realidad, irrenunciabilidad, *in dubio pro operario*, entre otros.

Ciertamente deben interpretarse estos privilegios con sabiduría a la hora de poner en una balanza la repercusión que puede tener la aplicación de los mismos, la jurisprudencia en muchas ocasiones ha sabido mantener la medida exacta de aplicación al señalar que la concesión por el Legislador de privilegios y prerrogativas para la actuación en juicio de la Administración y demás autoridades y órganos del Poder Público, debe encontrar el justo límite que permita el equilibrio entre el denominado "interés general" y la correlativa responsabilidad del Estado y de sus funcionarios, con los derechos y garantías que constitucionalmente corresponden a los particulares, pues, *"...en modo alguno pueden vaciar de contenido el derecho de los particulares a obtener una tutela eficaz, pues el derecho de igualdad, y la igualdad procesal como manifestaciones de aquélla, así lo imponen"*.

No así se presentan decisiones en la que el juzgador deja de lado la protección del trabajador y del trabajo como hecho social limitándose a la

protección de los entes públicos a través de una serie de privilegios. Nos parece mas acertado la tendencia jurisprudencia en la cual reconoce la validez y existencia de los privilegios procesales como instrumentos legítimos para la tutela del interés colectivo, pero asumiendo que la utilización *fraudulenta* de los mismos, o el ejercicio abusivo de dicha potestad es lo que afecta la tutela judicial efectiva en este caso cuando la medida no recaiga sobre bienes cuya naturaleza y particularidades impidan la continuación de un servicio público, o estén afectados al interés general o se trate de bienes de dominio público no es aplicable ciertos privilegios.

El juez laboral debe estudiar la circunstancia que se presente para cada caso en concreto analizando la situación en que se encuentre el trabajador e igualmente, sobretodo en los casos de ejecución de sentencia, estudiar la realidad del ente público. Cuando el Ente Público demandado haga uso fraudulento de estos privilegios, desconociendo los derechos de los trabajadores imposibilitando la ejecución de una tutela judicial efectiva, ordenar la ejecución de la misma e imponer las sanciones a que haya lugar. Los privilegios o ventajas procesales constituyen desigualdades en principio toleradas constitucionalmente, pero que por constituir una limitación a un derecho constitucional requiere de una norma expresa y de una interpretación restrictiva .

La aparición de los privilegios procesales clásicos crea enormes distorsiones en el nuevo proceso laboral caracterizado por los principio de oralidad, inmediatez, contradicción, brevedad, celeridad y concentración por lo que debe existir ponderación por parte del juez a los fines de aplicar esos privilegios y contraponerlo a los principios de derecho laboral a los fines de lograr una tutela judicial efectiva.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfonzo, R. (2000). **Nueva didáctica del Derecho del Trabajo** (11ra Ed.). Caracas: Melvin.
- Arias, F. (1999). **Proyecto de Investigación: Guía para su elaboración**. (3ra Ed.). Caracas: Episteme.
- Bernardoni, M., Bustamante, C., Carballo, C., Díaz, L., Goizueta, N., Hernández, O., Iturraspe, F., Jaime, H., Rodríguez, I., Villasmil, H., Zuleta, C. (1999). **Comentarios a la Ley Orgánica del Trabajo** (2da Ed.). Barquisimeto: Horizonte, C.A.
- Brewer, A. (1997). **Contratos Administrativos**. Caracas: Jurídica Venezolana.
- Brewer, Hernández y otros. (2005). **Ley Orgánica del Poder Público Municipal** (2ª ed.). Caracas: Jurídica Venezolana.
- Cánchica, J. (2004). **Nueva Ley Orgánica del Trabajo** (2ª Ed.). Caracas: Paredes.
- Carballo, C. (2003). **Aproximación Crítica a la Doctrina Laboral del Tribunal Supremo de Justicia**. Caracas: U.C.A.B.
- Carballo, C. y Villasmil, H. (2004). **Ley Orgánica Procesal del Trabajo**. (3 Ed.). Caracas: U.C.A.B.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2000). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Nº 5453** (Extraordinario), Marzo 24 de 2000.
- Cuenca, H. (1981), **Derecho Procesal Civil**, (4 Ed.), Caracas: U.C.V.
- Decreto de la Ley Orgánica de Procuraduría General de la República. (2001). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Nº 5.554** Extraordinario de fecha 13 de noviembre de 2001.
- Garay, J. (1998). **Comentarios a la Ley del Trabajo** (Reedición). Caracas: Cifre.

- García, E. (1983). **Los postulados constitucionales de la Ejecución de las Sentencias Contencioso Administrativas en Actualidad y Perspectivas del Derecho Público a fines del Siglo XX.** (vol. 2), Madrid: Editorial Complutense.
- González, J. (2004), **La Reclamación Judicial de los Trabajadores,** Caracas: Vadell Hnos Editores.
- González, J. (2004), **Proceso y Humanización de la Justicia Laboral,** Caracas: Vadell Hnos Editores.
- Guillermo, M. (2004), **La Condena en Costas Procesales contra los Entes Públicos,** Caracas: Colección Nuevos Autores.
- Henríquez, R. (2003), **El Nuevo Proceso Laboral,** Caracas: Ediciones Liber.
- Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (2005). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Nº 38.198** de fecha 31 de Mayo de 2005.
- Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional (1997). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Nº 1.660** de fecha 21 de junio de 1974.
- Ley Orgánica del Trabajo (1997). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Nº 5152** (Extraordinario), junio 19 de 1997.
- Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.942** de fecha 20 de mayo del 2004.
- Martínez, Pérez, Briceño, Rodríguez, Serrano, Valbuena, Hernández, (2005). **Derecho Procesal del Trabajo.** Barquisimeto: Jurídicas Rincón.
- Marrero, M. (2006). **Doctrina de la Sala Político Administrativa Enero-Septiembre 2005.** Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.
- Meza, Marlon y Sara. (2004), **Ensayos de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo,** (vol. II), Caracas: Venezuela.
- Osorio, M. (1984). **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.** Buenos Aires. Argentina. Editorial Heliasta S.R.L.

- Parra, F. (2004). **Ley Orgánica Procesal del Trabajo**, Ensayos (vol. 1). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.
- Parra, G. (2005), **Manual de Derecho Administrativo General**, Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- Peña, J. (2002). **Manual de Derecho Administrativo**. Caracas: Colección de Estudios Jurídicos Tribunal Supremo de Justicia.
- Peña, J. (2005). **La Potestad Sancionatoria de la Administración Pública Venezolana**. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.
- Pérez, E. (2004), **Comentarios a la Ley Orgánica Procesal del Trabajo**. (2da Ed.). Caracas. Vadell Hermanos Editores.
- Petit, F. (1999). **La Estabilidad Laboral y sus Procedimientos en la Legislación Venezolana**. Caracas: Ediciones Liber.
- Rodríguez, M. (1998). **Comentarios Preliminares sobre algunas de las Prerrogativas Procesales de la Administración Pública**. Caracas.
- Salinas, N., Guerrero, R. (1999). **Privilegio Procesal de los Entes Públicos. El Requisito del Procedimiento Administrativo Previo**. Barquisimeto: Jurídicas Rincón.
- Tribunal Supremo de Justicia. (2002) [On-line]. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve>
- Torres, I. (2005). **Medidas Preventivas y Ejecutivas en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo**. Caracas: Texto, C.A.
- Villasmil, H. (2001). **Estudios de Derecho del Trabajo**. Caracas: UCAB.