UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL

**PRERROGATIVAS PROCESALES DE LA REPÚBLICA
PARA ACTUAR EN JUICIO**

Trabajo de grado, para optar el título de
Magíster Scientiae Derecho Procesal.

Autor: Abg. Alfredo Alí Zambrano.
Tutor: Dr. Ricardo Romero.

CARACAS, JULIO 2008

INDICE GENERAL

	Página.
RESUMEN	v
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULOS	
I.- PRERROGATIVAS PROCÉSALES	7
1.1.- Definición de prerrogativas procesales.	7
1.2.- Origen de las prerrogativas procesales.	8
1.3.- Naturaleza jurídica de las prerrogativas procesales.	8
1.4.- Características de las prerrogativas procesales.	14
1.5.- Principios que fundamentan las prerrogativas procesales.	17
1.6.- Interpretación restrictiva del reconocimiento de prerrogativas procesales o privilegios a favor de la Administración.	24
II.- ELEMENTOS DIFERENCIADORES FRENTE A LOS INTERESES DE LOS PARTICULARES.	31
2.1.- Legalidad de la actuación administrativa.	31
2.2.- Tutela jurídica efectiva.	36
2.3.- Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.	39
2.4.- Debido proceso.	44
2.5.- Protección de los intereses patrimoniales de la República	53
2.6.- Igualdad Procesal.	53
III.- ENTES POLÍTICOS TERRITORIALES QUE GOZAN DE PRERROGATIVAS PROCESALES PARA ACTUAR EN JUICIO.	56
3.1.- Entes políticos territoriales	56
3.1.1.- República.	60
3.1.2.- Estados.	63
3.1.3.- Municipios.	64
IV.- ÓRGANOS QUE GOZAN DE PRERROGATIVAS PROCÉSALES PARA ACTUAR EN JUICIO.	71
4.1.- Órganos ejecutivos.	71
4.1.1.- Administración pública central	71

	Página.-
4.1.2.- Poder Público Estatal.	90
4.1.3.- Poder Público Municipal.	92
4.2.- Órganos Legislativos.	98
4.2.1.- Asamblea Nacional	98
4.2.2.- Consejos Legislativos Regionales	102
4.3.- Órganos Judiciales.	104
4.3.1.- Tribunal Supremo de Justicia	104
4.4.- Órganos creados por el Estado sin personalidad jurídica	105
V.- ENTES DESCENTRALIZADOS FUNCIONALMENTE QUE GOZAN DE PRERROGATIVAS PROCESALES PARA ACTUAR EN JUICIO.	110
5.1.- Institutos Autónomos	110
5.2.- Empresas del Estado.	113
5.3.- Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado	115
5.3.1.- Fundaciones	115
5.3.2.- Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado	116
VI.- REPRESENTACIÓN JUDICIAL DE LOS ENTES POLÍTICOS TERRITORIALES Y DE LOS Y ENTES DESCENTRALIZADOS FUNCIONALMENTE PARA ACTUAR EN JUICIO.	118
6.1.- Procuraduría General de la República	118
6.2.- Procuraduría General del Estado.	120
6.3.- Síndico Procurador Municipal.	124
VII.- PRERROGATIVAS PROCESALES DE LA REPÚBLICA	148
7.1.- Fase cognoscitiva del proceso	133
- Antejudio Administrativo.	133
- Notificación privilegiada.	141
- No confesión ficta.	146
- Absolución de posiciones juradas	150
- Homologación de transacción	151
- Costas del proceso	153
- Medidas cautelares	154
- Revisión en segunda instancia	158
- Ejercicio de la potestad revisora por parte de la Administración	159
7.2- Fase ejecutiva del proceso	161
- Ejecución de sentencia	175
- Procedimiento para la ejecución de fallos que tengan carácter de cosa juzgada	163

- Recurso de apelación

VIII.- TRATAMIENTO DE LAS PRERROGATIVAS PROCESALES EN LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA Y EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA.	167
8.1.- Legislación venezolana	167
8.2.- Legislación colombiana	176
8.3.- Legislación argentina	181
8.4.- Legislación española	185
8.5.- Legislación chilena	192
CONCLUSIÓN	202
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	206

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO PROCESAL

**PRERROGATIVAS PROCESALES DE LA REPÚBLICA
PARA ACTUAR EN JUICIO**

Autor: Alfredo Alí Zambrano
Asesor: Ricardo Romero
Fecha: Junio 2008

RESUMEN

El problema objeto de estudio permitió conocer el tratamiento que la legislación venezolana y comparada da las prerrogativas procesales para que la República actúe en juicio. Para ello fue necesario dilucidar los criterios doctrinarios que se manejan en torno al tema, conocer cuáles son esos privilegios, qué entes y órganos gozan de tales prerrogativas, qué elementos de diferenciación utiliza el legislador para conferirles estos privilegios frente a los intereses de los particulares; qué alcances tiene la legislación venezolana en relación a esos privilegios y qué pronunciamiento jurisprudencial existe en relación a la falta de estipulación legislativa sobre algunos aspectos en la materia. La investigación se enmarca dentro de la modalidad documental descriptiva. La cual permitió conocer que la República y en consecuencia su estructura orgánica, goza de prerrogativas procesales para actuar en juicios; y estas son extensivas a los otros entes políticos territoriales y por ende sus órganos están amparadas por ellas. Por otra parte, tanto en la legislación venezolana como en la comparada se considera que las mismas comportan potestades exorbitantes pero necesarias para el resguardo de los intereses colectivos.

Descriptores: Prerrogativas Procesales, República, juicio.

INTRODUCCIÓN

La República Bolivariana de Venezuela representa la máxima expresión política, administrativa y jurídica de la Nación Venezolana, en ella subyace un Estado Federal, con un Poder Público ejercido a través de cinco poderes, donde se considera la importancia de los ciudadanos, así como de la soberanía que ellos ostentan y que delegan bajo los principios de participación y representación en ese Poder Público Nacional, el cual debe procurar la sana administración de justicia en pro del desarrollo y fortalecimiento del Estado, respecto del cual la República goza de prerrogativas que le permiten actuar en forma diferenciada a los parámetros procesales establecidos para los particulares en el proceso ordinario.

Estas prerrogativas las ejerce la República, a través de su representante judicial, la Procuraduría General de la República, que según Alonso (2002, 4), por la trascendencia de su papel dentro de la representación de la República en los conflictos con los particulares, se vio obligada por imperativo del propio texto constitucional a actualizar su normativa en estricta correspondencia con el nuevo texto fundamental. De esta forma sanciona, promulga y publica el Decreto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2001), cuerpo normativo a través del cual se dan las bases legales para que la República Bolivariana de Venezuela pueda contar y disponer con una institución especializada, de alto nivel de eficiencia y de eficacia en la defensa de sus derechos, bienes e intereses patrimoniales, haciendo uso de esas prerrogativas que la propia ley le otorga para la defensa e intereses de la nación venezolana.

Actualmente en la legislación, a la República se le conceden privilegios procesales frente a los intereses de los particulares para dirimir los conflictos.

Lo anterior lleva hablar de la garantía procesal efectiva de los derechos y de las libertades públicas para justificar el requerimiento de órganos independientes con potestad constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, controlar la legalidad de la actuación administrativa y el de ofrecer a todas las personas la tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

En este contexto, la organización política, administrativa y jurídica que adopta la nación venezolana, propugna el bienestar de los venezolanos, creando las condiciones necesarias para su desarrollo social y espiritual, procurando la igualdad de oportunidades para que todos los ciudadanos puedan desarrollar libremente su personalidad, dirigir su destino, disfrutar los derechos humanos y buscar la felicidad.

Frente a esta aspirada equidad social y jurídica, se encuentra la República como representante del Estado Venezolano; quien a través de su personalidad jurídica se manifiesta, para la realización de las actividades tendientes a la satisfacción de las necesidades colectivas. Como se sabe, la actividad del Estado está dirigida al bien común y debe ser llevada a cabo por alguien. Ese alguien es la República quien puede sustentar la representación del Estado cuando este se hace parte en relaciones jurídicas con los particulares, sean estos personas jurídicas o naturales.

Con el mismo objeto, el Estado posee un conjunto de órganos e instituciones que le sirven de instrumento para el desarrollo de sus funciones y el logro de los fines que tiene constitucionalmente prescritos, complejo orgánico, al que Rosa (2005, 13) califica de Administración Pública. Refiere este autor que la República a través de la Administración Pública, puede verse inmersa en

procedimientos judiciales bien como parte activa o pasiva y en tales casos, podría ver afectado su patrimonio, entendiendo éste como el conjunto de derechos y obligaciones susceptibles de valoración económica. Ante esta realidad el ordenamiento jurídico prevé una serie de prerrogativas para la actuación de la República en juicio, para el resguardo de los intereses superiores que rigen la actuación del Estado.

Sin embargo, por la connotación política, administrativa y jurídica que tiene la República, ésta no puede actuar en juicio al igual que un particular, no porque este sea menos, sino porque la magnitud de la responsabilidad legal que posee la República en ese procedimiento, amerita y justifica la existencia de ciertas condiciones especiales.

Así pues, cuando la República es demandada en juicio, se acciona contra toda la Nación, pues la República Bolivariana de Venezuela es la manifestación jurídica de la totalidad de las personas que habitan este territorio y el patrimonio que se puede llegar a afectar es el patrimonio de esa población, que le pertenece *latu sensu* a todos los venezolanos.

La justificación e importancia de la investigación consiste en que las prerrogativas procesales son normas de eminente orden jurídico que faculta a la República para actuar de manera privilegiada frente a los intereses de los particulares.

Asimismo, las prerrogativa procesales comportan un tema de estudio que desde el punto de vista del proceso jurisdiccional tienen gran relevancia, por cuanto viene a delimitar la actuación de la República dentro del juicio y frente a los particulares. Resultando oportuno dilucidar los criterios doctrinales que se manejan en torno a estos privilegios aceptados por algunos, pero severamente cuestionados por otros.

La investigación permitió determinar cuáles son esos privilegios que la propia Ley otorga a la República para la representación y defensa de los intereses del Estado a través de la actuación que realizan los diferentes órganos que componen la Administración Pública Nacional. Por otra parte, se establecieron los entes y órganos que gozan de tales prerrogativas, así como los elementos de diferenciación que utiliza el legislador venezolano para conferirle a la República privilegios frente a los intereses de los particulares, sin menoscabar la tutela jurídica efectiva y no vulnerar el Estado Democrático Social de Derecho y Justicia que propugna el actual texto constitucional en pro de la igualdad de los ciudadanos y de las partes en el proceso.

En materia legislativa, permitió conocer los alcances de la legislación en relación a esos privilegios y detectar los vacíos jurídicos existentes, así como los pronunciamientos jurisprudenciales en relación a la falta de estipulación legislativa sobre la materia.

Por otra parte, la investigación puso de manifiesto que la prerrogativas procesales configuran un mecanismo de control, ya que al delegar sobre el Procurador General de la República su actuación y representación, está por vía de acción directa amplia su radio de acción para la representación de las instituciones y personas jurídicas que se encuentran bajo relación de dependencia del Estado.

Igualmente, se pudo conocer que desde el punto de vista procedimental, las prerrogativas procesales son normas reguladoras de un procedimiento especial de ejecución que garantiza la continuidad de los servicios públicos y la protección del interés general, y que en consecuencia no vulnera los derechos e intereses de los particulares, que esa especialidad se traduce en la existencia de poderes especiales que apartan a la administración de un

régimen de derecho privado y la colocan en una situación jurídica privilegiada frente a los asociados con el fin de hacer posible sus cometidos.

Como mecanismo de abordaje para el desarrollo de la función administrativa, la investigación buscó dar cuenta que se trata de prerrogativas exorbitantes que fortalecen la capacidad de decisión de la Administración Pública y que nutren el principio de separación de poderes, al identificar al Poder Ejecutivo, como depositario de la Administración y por ende de todas las prerrogativas que el ordenamiento jurídico le concede para desarrollar el interés general.

También la investigación permitió dilucidar, en función del paradigma del Estado Democrático, Social de Derecho y de Justicia que realmente se están garantizando procesalmente la efectividad de los derechos, así como el control de la legalidad de la actuación administrativa y si se está ofreciendo la tutela efectiva a todas las personas, o si por el contrario se está menoscabando la tutela jurídica efectiva y se está vulnerando el Estado Democrático Social de Derecho y Justicia, establecidos en el texto constitucional vigente a favor de la igualdad de los ciudadanos y de las partes en el proceso jurisdiccional.

El presente trabajo de investigación se encuentra estructurado en ocho (8) capítulos, cuyos contenidos aborda los siguientes aspectos:

Capítulo I, desarrolla las prerrogativas procesales, en referencia a su definición, origen, naturaleza jurídica y principios que la rigen para así conocer su tratamiento doctrinario.

Capítulo II, establece los elementos diferenciadores frente a los intereses de los particulares.

Capítulo III, habla de los entes políticos territoriales que gozan de prerrogativas procesales para actuar en juicio.

Capítulo IV, indica los órganos que gozan de prerrogativas procesales para actuar en juicio.

Capítulo V, señala los entes descentralizados funcionalmente que gozan de prerrogativas procesales para actuar en juicio .

Capítulo VI, aborda la representación judicial de los entes políticos territoriales, y de los entes descentralizados funcionalmente para actuar en juicio.

Capítulo VII, desarrolla desde el punto de vista doctrinario, legal y jurisprudencial las prerrogativas procesales de la República

Capítulo VIII, plantea el tratamiento que tienen las prerrogativas procesales en la legislación venezolana y comparada.

Finalmente se presentan las conclusiones y las referencias bibliográficas utilizadas en la presente investigación.

CAPITULO I

PRERROGATIVAS PROCÉSALES

Las prerrogativas procesales comportan una institución cuyos origen se encuentran determinados por la Ley: y no así en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; en el presente capítulo se abordan algunas consideraciones doctrinarias en relación a este privilegio del cual goza la República para actuar en juicio.

1.1.- Definición de prerrogativas procesales.

Un privilegio es por definición, una prerrogativa concedida por la ley a cierta o ciertas personas, con liberación de carga o con dación de derechos especiales (Arratible, 2004,7).

Los Privilegios o Prerrogativas Procesales de la República, como lo señala Rodríguez Rojas (2004, 15) constituyen una situación jurídica de orden público impuesta por mandato de ley orgánica, con la finalidad de eximir a ésta de las cargas y sanciones establecidas, en forma general, para el resto de las partes en juicio, con la finalidad de resguardar el patrimonio de la República, entendiéndolos destinados al bien común.

Siguiendo, en términos generales, las ideas de Bastiat, cp por Rodríguez Rojas (2004), todo privilegio concedido en favor de una persona determinada, implica una carga para otra u otras personas. En el campo legal, los privilegios de cualquier naturaleza siempre resultan injustamente onerosos para terceros, lo cual los convierte en una especie de expediente expoliatorio, según la terminología de este autor francés.

1.2.- Origen de las prerrogativas procesales.

El origen de la prerrogativas procesales se encuentra en la propia ley, toda vez que la actual Carta Magna no las consagra, siendo que se desarrolla a través de leyes orgánicas, como la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y otras leyes como el Código de Procedimiento Civil y la Ley de Hacienda Pública Estatal.

1.3.- Naturaleza jurídica de las prerrogativas procesales.

Las posiciones en relación a los privilegios procesales son divergentes, para sus detractores, consideran que si bien las normas privilegiadas son de naturaleza procesal o adjetiva, es indudable que su aplicación genera una distorsión notable en el sistema jurídico sustantivo. Es obvio la peculiar naturaleza del derecho procesal, sin el cual los derechos sustantivos no tendrían potencialidad de ejecución, hace que cualquier cambio o alteración en las normas de procedimiento, si tal cambio favorece a determinado grupo de personas o instituciones, implique tanto o más que modificar de plano las normas de derecho sustantivo.

Si la ley establece una regla procesal mediante la cual un banco puede repeler acumulaciones de ejecuciones de terceros a la suya propia, no importando la naturaleza o garantías de los créditos que amparen a dichos terceros, esto equivale a modificar, de manera efectiva, todo el sistema jurídico regulador de las obligaciones y de las garantías. De nada sirve mantener intactas las leyes que deben amparar los créditos y su cumplimiento, si se coarta la posibilidad práctica de reclamar tal el mismo a través de las acciones judiciales.

El efecto sobre el sistema jurídico sustantivo no se limita a producir una desarmonía normativa, sino que alcanza potencialmente a todos los sujetos de dicho sistema.

La legislación civil y mercantil venezolana, a las que Hernández-Mendible (2004, 8) considera como un cuerpo legal de idéntica naturaleza, está cimentada sobre la base de la protección de las obligaciones. Existe toda una elaboración jurídica, la cual, es una de las más significativas herencias de la cultura occidental, basada en la protección del crédito.

La teoría y normativa de las obligaciones es uno de los ejemplos más finos y acabados del hacer jurídico romano, esencialmente intacto en nuestro propio sistema legal. En principio, es esencial a todo crédito la existencia de la buena fe contractual, de hecho, la raíz latina de la misma palabra crédito hace referencia al concepto de confianza del pago por parte del deudor. Sin embargo, como no todos los contratos y obligaciones pueden dejarse librados al relativo azar de la confianza, existe una normativa encaminada a brindar seguridad a los acreedores.

Esta normativa oscila entre los créditos a los cuales la ley, por su propia naturaleza, concede una condición especial y preferida, y aquellos créditos que, sin ser esencialmente privilegiados, son dotados accesoriamente de garantías reales o personales. La existencia de estas garantías es la que posibilita un relativo grado de certidumbre o seguridad al tráfico de bienes y servicios, y de la fortaleza y eficacia de la misma depende el mayor o menor desarrollo de la actividad comercial o económica.

De tal manera es importante lo anterior, que el sistema de derecho del estado debe estar dirigido, no solamente a velar por la conservación de la pureza de sus instituciones, sino por la efectiva, pronta y eficaz aplicación de

las normas preservadoras de los derechos subjetivos conferidos a las personas. Así, las garantías de las obligaciones y contratos, sean éstas reales o personales, tienen una importancia esencial.

Dentro de este mismo orden de ideas están las consideraciones realizadas por Hernández-Mendible (2004,11), cuando señala que los privilegios procesales otorgados por vía legal a los entes político-territoriales y a los órganos de la Administración Descentralizada, son inconstitucionales y que ello es así, no merece mayor comprobación dentro del Estado Social y Democrático de Derecho.

La actual Carta Magna contiene entre sus valores supremos el de la igualdad, sin distinción de ninguna categoría de personas y bienes, por ello estableció, que salvo los supuestos expresamente consagrados en el propio texto constitucional, todos los demás bienes son objeto de apropiación forzosa, por vía de expropiación, siempre que medie una justa indemnización.

Cuando el Constituyente ha querido consagrar privilegios, no ha dudado en establecerlos, nunca ha establecido privilegios de forma larvada, sino expresamente, y la razón es muy lógica, no puede el constituyente proclamar la igualdad como uno de los valores supremos del Estado Democrático y luego entrar a enunciar una carta de privilegios o de privilegiados.

De allí, que el Preámbulo proclame el propósito de "mantener la igualdad social y jurídica, ... ", en lo que respecta a la República, las Disposiciones Fundamentales, establecen en el Artículo 3 que "El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo". Entre los bienes nacionales, la Constitución declara que no se pueden enajenar las salinas, los baldíos existentes en las islas marítimas,

fluviales o lacustres (Artículo 136, ordinal 24) y en lo que se refiere a los funcionarios se establece la inviolabilidad (Artículo 142) y la inmunidad (Artículo 143) de los Senadores y Diputados.

En lo que se refiere a los Estados, no establece ningún privilegio en favor de éstos y sólo consagra la inmunidad de los Diputados a las Asambleas Legislativas (Artículo 19), en cuanto a los Municipios, se establece que los ejidos son inalienables e imprescriptibles, salvo en los casos que el Artículo 32 señala y no se establece privilegio en favor de ningún funcionario municipal.

Así las cosas, señala Hernández-Mendible (2004, 12), cualquier iniciativa del legislador destinada a establecer privilegios en favor de la República, los Estados, los Municipios o cualquier otro ente del Estado está afectada de inconstitucionalidad, por consagrar privilegios no establecidos en el texto constitucional y que tampoco éste atribuyó al establecimiento de la ley.

De allí que el autor considere lamentable que en el estado actual del derecho venezolano, algún sector de la doctrina, siga justificando la aplicación de los privilegios establecidos a los entes públicos por algunas Constituciones y leyes de principios de siglo y que de manera absolutamente acrítica, pretendan mantener vivos éstos privilegios, que en la actualidad carecen de reconocimiento constitucional.

Conforme a lo expuesto, señala Hernández-Mendible (2004) que la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; la Ley Orgánica de Régimen Municipal; la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público; la Ley Orgánica del Distrito Federal y el Código de Procedimiento Civil al establecer privilegios procesales han

infringido el Preámbulo y los Artículos 61 (igualdad), 68 y 206 (tutela judicial efectiva) de la Constitución. Hoy previstos estos principios en la actual carta magna, artículos 20 y 26.

En la última reforma del Código Orgánico Tributario, como lo refiere Hernández-Mendible (Idem) se eliminan los privilegios procesales en favor de la Administración Tributaria Nacional, Estatal y Municipal y de igual manera se pronuncia en materia constitucional la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

No deja de resultar paradójico, que los privilegios procesales establecidos a comienzos de siglo y que han sobrevivido hasta la actualidad, en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, con la finalidad de proteger al Fisco y la Hacienda Pública, sigan siendo aplicados en los procesos distintos de la materia tributaria y que sea justamente en ésta, en donde surgieron, donde han perdido total y absoluta vigencia en virtud de lo dispuesto en el Código Orgánico Tributario.

Lo expuesto, como lo sostiene Hernández-Mendible (2004, 13) conduce a concluir, que ante la ausencia de un pronunciamiento expreso de inconstitucionalidad por parte de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, los órganos jurisdiccionales contencioso administrativos por vía de control difuso de la constitucionalidad pueden desaplicar los privilegios procesales, en los casos que les corresponda decidir, dada su manifiesta inconstitucionalidad.

Frente a estos criterios negativos de los privilegios procesales que otorga la ley a la República, en contraposición son oportunos los señalamientos de Guaparumo (2004,5), respecto a que la República representa la personalidad jurídica mediante la cual el Estado se manifiesta, para la realización de las

actividades tendientes a la satisfacción de las necesidades colectivas. Es ella quien sustenta la representación del Estado cuando este se hace parte en relaciones jurídicas con los particulares.

El ordenamiento jurídico venezolano sobre esa representación que tiene la República del Estado señala prerrogativas para su actuación en juicio, señala la autora que ello obedece a que la República no puede actuar en juicio al igual que un particular, no porque este sea menos, sino porque la magnitud de la responsabilidad legal que posee la República en ese procedimiento, amerita y justifica la existencia de ciertas condiciones especiales.

De esta forma en el ordenamiento jurídico nacional se consagra todo un marco normativo para la actuación de la República y para el resguardo de sus intereses patrimoniales, ya sean directos o indirectos, tal es el caso de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en la que se señala que el Fisco Nacional gozará, además de los privilegios que le confiere la legislación civil, de los acordados por esta Ley y por leyes fiscales especiales. El representante del Fisco que no haga valer estos privilegios, será responsable personalmente de los perjuicios que la falta ocasione al Fisco Nacional.

Asimismo, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se hace una categorización de las prerrogativas que posee el abogado de la República al actuar en juicio.

Advierte Guaparumo (2004), que esta prerrogativas tienen su razón de ser principalmente en:

- 1) Las múltiples actividades que desarrollan los órganos de la Administración Pública Nacional, impide responder con la misma celeridad que los particulares en los juicios que se interponen en su contra.
- 2) El resguardo de los intereses patrimoniales de la Nación amerita una especial protección, pues tal como lo mencionamos anteriormente, el patrimonio del Estado le pertenece *latu sensu* a todos y cada uno de los venezolanos.
- 3) La tutela de los intereses colectivos materializa uno de los fines del Estado, valga decir, la satisfacción de necesidades de interés general o público.
- 4) El principio de legalidad que se presume presente en todos los actos de la Administración Pública, la Administración no puede actuar de forma arbitraria pues de ser así su resultado sería nulo.

1.4.- Características de las prerrogativas procesales.

Las prerrogativas procesales que tiene la República para actuar en juicio comporta un privilegio que otorga la ley, en resguardo del patrimonio de la República y del bien común, siendo en consecuencia irrenunciables.

La anterior premisa lleva a señalar que las notas que vienen a caracterizar a las prerrogativas procesales de la República para actuar en juicio son: privilegio, ley, patrimonio de la República y bien común.

1.4.1.- Son un privilegio.

En cuanto comporta un beneficio creado por la ley para los entes y órganos de la Administración pública, que produce un régimen de excepción a su

favor, conforme al cual gozan de mayores comodidades, se hacen inmunes a ciertas cargas u obligaciones y se les dispensan del cumplimiento de ciertos requisitos, que los erige en una posición especial en diversos aspectos, y en el área judicial, provocan la adopción de un régimen especial, diferenciado del que rige en general en el Derecho común, para los particulares. Esta situación excepcional, sin embargo, se justifica en la medida del interés general que los mismos están obligados a satisfacer en beneficio de la colectividad.

1.4.2.- La otorga la ley.

Por cuanto tienen reconocimiento expreso en el ordenamiento legal, vinculando su existencia y ejercicio a la tutela de los intereses públicos definidos por el legislador. (Ferrada, 2007). Así tomando prestada de las concepciones europeas continentales en boga, la doctrina nacional afirma desde sus orígenes la existencia en derecho venezolano de prerrogativas o poderes jurídicos especiales de las autoridades públicas. Ello ha llevado a la doctrina administrativa nacional más clásica a “reconocer en términos generales esa potestad pública de la Administración, enumerando e identificando las específicas potestades administrativas de que están dotados los órganos que la integran, pudiendo existir otras que coadyuven al cumplimiento de su función institucional” (Silva Cimma, 1986, 31) y poniéndolas en conexión con los fines de "servicio público" que deberían ejecutar aquellos para la tutela efectiva de los intereses generales de la población.

1.4.3.- Resguardo del patrimonio de la República y del bien común.

El Estado como persona moral o colectiva que es y, en virtud de los fines que persigue, cuenta con un patrimonio cuyo manejo le corresponde.

Dadas las dimensiones de las tareas estatales y la importancia económica y estratégica de su acervo patrimonial, así como la necesidad de contar con un adecuado control de éste, conceptuarlo y sistematizarlo ha sido labor constante y ampliamente desarrollada por tratadistas y legisladores

El "patrimonio", representa el conjunto universal de derechos y obligaciones de la persona estimables en dinero que contiene no sólo los derechos personales y reales existentes sino los que pueden llegar a existir. Su resguardo sostiene Brewer Carías (2005, 52) persigue la protección al menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes y recursos públicos sin incluir los intereses patrimoniales del Estado, es decir, se estaría excluyendo la evaluación misma de la eficiencia, eficacia, oportunidad, racionalidad, equidad con que se administren esos bienes, restricción que sería simplemente antieconómica.

1.4.4.- Bien común.

Por cuanto persigue el beneficio de la sociedad; el bien común, está referido al conjunto de condiciones de la vida social que permiten que las asociaciones y cada uno de sus miembros alcancen de manera más fácil e íntegra la perfección que les corresponde.

El Bien Común de un grupo social, según Zanotti (2004, 6), es pues el fin

común por el cual los integrantes de una sociedad se han constituido y relacionado en ella. Ese Bien Común tiene como característica distintiva, el hecho de que por su propia naturaleza es esencialmente participable y comunicable a los integrantes del grupo social.

1.4.5.- Son irrenunciables.

Porque son el producto de un mandato legal, que debe ser aplicado por las autoridades judiciales.

1.5.- Principios que fundamentan las prerrogativas procesales.

1.5.1.- Principios generales del derecho.

Son criterios fundamentales que informan el origen y desenvolvimiento de una determinada legislación que, expresados en reglas y aforismos, tienen virtualidad y eficacia propias, con independencia de las normas formuladas en el plano positivo (Esparsa, 2001).

Su carácter de criterios fundamentales, deriva de expresos principios de justicia de valor elemental y naturaleza objetiva. Y su condición de fuente informativa al ordenamiento explica que puedan adoptar, peculiaridades, que sin romper su tónica general y abstracta, disciplinan la estructura jurídica de un determinado grupo humano y social.

No son ciertamente verdades absolutas, pero sus más pura esencia responde a una general aspiración que se traduce, en la órbita jurídica, en una política de desenvolvimiento y realización de su contenido, que es lo que les da utilidad Su generalidad y ausencia de concreción explican su

formulación y transmisión mediante expresiones no escritas, como ocurre con la ley (Esparsa, 2001).

1.5.2.- Principio de legalidad de la administración.

Para Lares (2001, 283) el principio de legalidad puede ser enunciado en su forma más simple como el que impone que todos los actos del poder público deben realizarse en completa armonía con las reglas del derecho, lo cual nace como sustitución de la noción del Estado-Policía. La noción clásica del principio de legalidad parte de que las actuaciones de la Administración deben estar necesariamente reguladas por la Ley, entendida esta última como el instrumento formal que emana de los cuerpos legislativos, sin embargo, como se explicará infra la realidad económica y tecnológica han conducido a que la noción de 'Ley' se haya hecho más amplia, lo que ha ocasionado que la concepción de Lares sea más acertada para la realidad actual que la noción clásica, es decir según la cual 'Ley' debe ser considerada como sinónimo de Derecho.

1.5.3.- Principio de control de la actuación administrativa:

El ámbito de la acción pública debe ser transparente; sólo así el sector público debe actuar con pleno sometimiento a la ley y al derecho lo que en resumidas cuentas, indica Iturriaga (2005, 12) permitirá que la Administración Pública, además de ser competente, siga determinados procedimientos.

Se trata, según el mencionado autor, de un cumplimiento mucho más estricto que lo que puede exigirse a un ciudadano particular, y ello es lógico, tratándose nada menos que del poderoso aparato administrativo.

La Administración, refiere Iturriaga (2005), debe servir «con objetividad a los intereses generales», lo cual remite a un concepto ideal que se ha de procurar en cada caso escogiendo entre los muchos intereses particulares (todos lo son, en principio) aquellos merecedores de la especial protección de los poderes públicos. No basta, con que algo sea producto de la Administración para que se considere automáticamente “Bien Común“. Lo que haga el sector público, siempre se traducirá en satisfacción de los intereses generales cuando previamente haya existido un proceso de elaboración estratégica racional, no determinado por instancias ajenas a la libre determinación política, construido dentro de los límites positivos y negativos del derecho y enfocado de un modo constatable hacia el logro de los grandes principios del ordenamiento jurídico como son: la libertad, la igualdad, el pluralismo, la equidad, la búsqueda del bienestar colectivo, entre otros.

Si los razonamientos político-administrativos no existen o se orientan hacia la satisfacción de intereses espurios, la acción pública será reprochable pero, para que pueda ser reprochada tendrá que haber sido de antemano controlada lo que implica que, a su vez, deberá ser accesible, es decir, transparente.

1.5.4.- Principio de supremacía.

El control jurídico busca preservar la juricidad anulando toda disposición legislativa y actos del Poder Público que en alguna forma colidan con la Constitución o vulneren los derechos fundamentales por ella misma garantizados, todo esto en virtud de la preferencia que debe tenerse de la voluntad del pueblo, declarada en la Constitución, sobre la voluntad de sus mandatarios, declarada en las leyes. Lo que a criterio de Farias (2004, 162),

viene a ser el fundamento del Principio de la Supremacía establecido en el Artículo 7 de la actual Carta Magna, al disponer que “La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico”, a la cual quedan sujetos “todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público”; constituyendo uno de los deberes constitucionales de los ciudadanos y funcionarios, el “cumplir y acatar” la Constitución (Artículo 131).

De manera que todos los órganos del Estado, por tanto, están sometidos a la Administración, y dentro de ellos, por supuesto, los que conforman la Administración Pública, a cuyo efecto, el artículo 137 de la propia Constitución dispone que “la Constitución y las leyes definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”; y el artículo 141, al precisar los principios que rigen la Administración Pública, dispone que esta debe actuar "con sometimiento pleno a la ley y al derecho (Brewer, 2005, 56).

El principio de la Supremacía para Farías (2004, 164), implica que la Constitución como centro de gravitación de todas las actividades estatales, no sólo es la Ley superior que establece el sistema de fuentes conforme al cual han de dictarse las leyes para su validez, colocándose como norma normarum a la cabeza de todas esas fuentes de producción; sino que no puede existir ninguna otra forma jurídica sobre ella, y entre sus consecuencias se encuentra la necesaria sujeción de todos los actos dictados por los órganos del poder Público a los preceptos constitucionales, la responsabilidad derivada del ejercicio del Poder Público contrario a la Ley Suprema y la nulidad de todo acto dictado en contravención con ésta.

La Constitución para que tenga completa eficacia, requiere que su cumplimiento se garantice jurisdiccionalmente, a fin que su valor normativo sea oponible, porque el Estado de derecho sólo podrá tener sentido y

coherencia en la medidas en que al integridad de la Constitución sea garantizada por los órganos jurisdiccionales.

1.5.5.- Principio de Proporcionalidad.

De acuerdo a este principio, “La Administración Pública actuará con sometimiento a los fines establecidos en la ley”.

Castillo Blanco (1995, 30) indica que el principio de la proporcionalidad descansa sobre tres requisitos jurisprudenciales necesarios para operar como límite sobre la potestad sancionadora de la administración y cuyo poder ilimitado ha ido teóricamente reduciéndose, estos requisitos son:

- Que los hechos imputados se encuentren previamente calificados como faltas en la norma aplicable, fijándose, en orden a la interpretación del precepto sancionador, un criterio restrictivo.
- Que el hecho sancionado se encuentre plenamente probado.
- Que el ejercicio de dicho potestad discrecional debe ponderar, en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida.

Quiros Lobo (1996, 26), sostiene que el principio de proporcionalidad debe ser concebido, como una eficaz herramienta en la lucha contra la discrecionalidad de la Administración y contra su poder soberano para decidir la sanción. Ello tiene su razón de ser en el hecho que es a la actividad jurisdiccional a quien corresponde recortar el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, adecuando la sanción al hecho cometido.

Subraya, Ivars Ruíz (2000), que sería deseable no tener que acudir al control jurisdiccional para frenar aquellos abusos pero la práctica viene demostrándonos todo lo contrario, el administrado se ve obligado a buscar en los Tribunales la corrección de la norma indebidamente aplicada.

La especial sensibilización de la mayoría de los Órganos Judiciales ante este problema, dando acogida a la tesis de imponer la proporcionalidad como un principio normativo equilibra sólo en parte el conflicto, pues la disparidad de posiciones entre la Administración que ejerce su poder punitivo y el administrado que lo soporta, continua inclinándose desfavorablemente del lado de este último; y aunque el principio de proporcionalidad se ha sentado en la doctrina y la jurisprudencia.

1.5.6.- Principio de solidaridad social.

La solidaridad, como principio jurídico-político o como uno de «los fundamentos de los derechos» según Peces-Barba, citado por Trueba (1994, 35), está vinculada con la tradición igualitaria de Rousseau. El mismo autor, menciona otro concepto de la solidaridad como principio ético, de origen religioso cristiano, es decir, como caridad.

La solidaridad, desde el punto de vista neoliberalista, esta diferenciada en dos tipos:

- El primer tipo, la solidaridad moderna, como principio jurídico-político; sería en cierta forma lo que Durkheim llamó solidaridad orgánica.
- El segundo tipo, la solidaridad de los antiguos, como principio ético; sería lo que Durkheim llamó solidaridad mecánica, la cual tiene un origen religioso cristiano como ya se dijo.

La seguridad social representa uno de los mecanismos más efectivos ideados para asegurar el goce de los derechos económicos, en las sociedades occidentales. Anteriormente, las respuestas a las necesidades básicas, que se encontraban, atrás de los derechos económicos, eran la asistencia y la caridad.

La seguridad social responde a un esquema de solidaridad horizontal, ya que presupone, la cooperación entre una sociedad más igualitaria o en la que los individuos tienen situaciones de oportunidad poco distantes una de la otra.

En cambio, la asistencia social, responde a un esquema de solidaridad vertical, ya que implica una cooperación del que tiene mayores oportunidades y recursos con el que tiene pocas o ninguna oportunidad y recursos, es decir, que implica una sociedad poco igualitaria.

En un modelo de solidaridad vertical, lo que se necesitan son muchas madres Teresas, pero también una amplia población de desposeídos y miserables. Sin embargo, por más altruista y admirable que resulte la acción de una Madre Teresa a nivel individual; es mucho más apreciable desde el punto de vista ético, en una sociedad como conjunto, las pequeñas acciones de ciudadanos invisibles, que permiten una solidaridad horizontal y una sociedad más igualitaria. Aquí se encuentra una reivindicación de los que se ha llamado el héroe de lo cotidiano, frente a los mártires y salvadores individuales.

La política actual neoliberal, mediante una reducción del Estado Social; reduce el ámbito de la seguridad social y ensancha el de la asistencia social. Una diferencia entre la seguridad social y la asistencia, es el criterio de asignación de recursos. En la asistencia, la asignación, es a quien no tiene

recursos y se financia con gasto público general. En la seguridad, la asignación, es por derecho, sin importar los recursos y se financia con cuotas de seguridad social e impuestos.

La propuesta a nivel internacional es que la asistencia debe ser complementaria de la seguridad social y no viceversa. Si no es así, a mediano y largo plazo; la asistencia social se vuelve muy costosa e ineficiente. Primero, porque la asistencia presupone un grupo extenso de personas sin recursos; es decir, en extrema pobreza. Segundo, porque no hay una participación real de los beneficiarios y, tampoco responsabilidad en el manejo de los recursos. Tercero, porque cuando existe una cadena larga entre el beneficiario y la fuente de recursos; es fácil que exista desvío de fondos, es decir, que no lleguen a quienes y a dónde deben llegar.

Los cambios mundiales, han obligado a redefinir el Estado de Derecho. Esa redefinición, es un reto fundamental para todos, que consiste en saber hasta dónde el lenguaje del mercado y sus imperativos coexisten con los imperativos y principios del Estado Social y Justicia Social, pero también el determinar hasta dónde pueden hacerlo.

1.6.-Interpretación restrictiva del reconocimiento de prerrogativas procesales o privilegios a favor de la Administración.

Para abordar la interpretación restrictiva del reconocimiento de las prerrogativas procesales a favor de la administración, es necesario acudir al criterio jurisprudencial que sobre el particular establece el Tribunal Supremo

de Justicia, en este sentido, se tiene que en sentencia del 28 de noviembre de 2002, la Sala Constitucional en el caso Instituto Autónomo de Salud del Estado Apure, declaró con lugar la acción de amparo interpuesta, por considerar que sí hubo violación al debido proceso, a la igualdad y a la defensa, toda vez que INSALUD era un ente público cuyo presupuesto estaba conformado por recursos provenientes del gobierno nacional y regional, por lo que mal podría el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Apure decretar medida ejecutiva de embargo, sobre los bienes muebles de dicho instituto, pues en su criterio, debió aplicar por analogía el procedimiento establecido en el Artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Indicia la Sala Constitucional que el esquema del Texto Constitucional que proclama al Estado como democrático y social de Derecho y de justicia – artículo 2-, invita a comprender y aplicar sus instituciones en atención a la realización de dicho valor, ofreciendo solución a los conflictos desde esta óptica, con abandono de cualquier tesis que postule el desconocimiento de la justicia sobre la base de una equivocada interpretación del Derecho. Tal situación teológica conlleva analizar el significado actual del establecimiento de privilegios y prerrogativas procesales a favor de los entes políticos territoriales, y en especial de los Institutos Autónomos creados por aquellos, sobre la base del derecho fundamental de la tutela judicial efectiva y del principio de igualdad.

Considera la Sala Constitucional que privilegio es gracia o prerrogativa que concede el superior, exceptuando o liberando a uno de una carga o gravamen, concediéndole una excepción de que no gozan otros; excepción significa cosa que se aparta de la regla o condición general de las demás de

su especie; exceptuar la exclusión de una persona o cosa de la generalidad de lo que se trata o de la regla común; y privilegia, significa conceder privilegio, lo que a criterio de la Sala, lleva a Linares Quintana (2000, 579) a considerar lógico que dentro de un régimen republicado como el establecido en la Legislación argentina, rija el principio de la igualdad de todos los habitantes ante la ley, y como elemento corolario, que las excepciones o privilegios, en los contados casos en que la Constitución, y en función de ésta, la ley los autorice en forma explícita, sean de interpretación restringida, cualidad que la Sala Constitucional ha considerado conveniente destacar, por su importancia, respecto a la cual es igualmente relevante resaltar, el consenso que en relación con esta exigencia, ha guiado a la doctrina y a la jurisprudencia.

Afirma al Sala Constitucional que el ordenamiento constitucional venezolano acogió el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 26), así como también, de manera general el derecho de igualdad (artículo 21), conforme al cual, todos los ciudadanos deben considerarse iguales ante la ley. En desarrollo de este último derecho existe, igualmente, un principio de igualdad procesal, que si bien no tiene carácter absoluto y, por tanto, es relativo a la condición que la Ley determina para un mismo grupo de individuos, sólo puede regularse diferenciadamente por el legislador de forma justificada, excepcional y restringida para no violentar la igualdad que debe regir como principio fundamental.

Es por ello, que en determinadas ocasiones en las que el Estado participa en procesos judiciales, no puede considerársele en igualdad de condiciones frente a los particulares por los específicos intereses a los cuales representa; lo que obliga al legislador a establecer ciertas desigualdades legítimas, a través del establecimiento de privilegios a su favor que, sin embargo, no

puede desconocer los derechos legítimos de aquellos, erigiéndose como permisibles en tanto y en cuanto no impliquen una infracción del Texto Constitucional, razón por la cual, la materia de privilegios o prerrogativas se encuentra sometida a la reserva constitucional, sin que sea posible su establecimiento cuando, sin que estén previstos en la Constitución, sean capaces de limitar o desconocer el núcleo de los derechos fundamentales de los ciudadanos, requiriéndose entonces una redacción expresa y explícita en la norma jurídica que los crea, lo que tiene como consecuencia al misma exigencia al operador jurídico cuando incursiona en la interpretación de estas instituciones.

El reconocimiento de privilegios o prerrogativas a favor de la Administración es entonces viable, por el interés que en un momento dado, exista en dar protección a determinado bien o valor jurídico a través de esta institución; sin embargo, exige en primer término el respeto de los derechos fundamentales del ciudadano; y en segundo lugar, requiere que su estipulación sea expresa y explícita; de allí, que la búsqueda de un equilibrio se imponga, no estando permitido al legislador instaurar tales excepciones de manera genérica e imprecisa, sin considerar la incidencia que su vigencia pueda ocasionar en los derechos del ciudadano, o pero aún, que éstas se deriven de interpretaciones de principios legales.

Por otra parte, en la misma sentencia, la Sala Constitucional menciona que la idea que los Institutos Autónomos gozan de los privilegios procesales otorgados a la República en atención al principio de unidad presupuestaria, atenta contra el carácter restrictivo que se le debe dar a todo privilegio o prerrogativa, pues dichos privilegios procesales, al menos hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública, existían sólo cuando la Ley que crease al instituto le atribuyese al mismo tales privilegios

Artículo 74 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República-.

Actualmente el Artículo 97 de la indicada ley dispone: “los institutos autónomos gozarán de los privilegios y prerrogativa que la ley nacional acuerde a la República, los estados, los distritos metropolitanos o los municipios”, pero en definitiva, en el régimen anterior, que fue bajo el cual se dictó la sentencia que originó la acción de amparo, conforme lo dispuesto en el Artículo 71 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, los bienes pertenecientes a los institutos autónomos no se encontraban per se sometidos al régimen de los bienes nacionales.

Es aceptable, como se desprende de las normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y ahora de la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el establecimiento de mecanismo rápidos y perentorios para que la Administración cumpla espontánea e inmediatamente, lo que sea ordenado en un fallo judicial, sin afectar los intereses que debe tutelar, pero respetando lo decidido, y no es permisible 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, en franca inobservancia de la institución de la cosa juzgada, del estado de derecho y de justicia y de la majestad del poder Judicial, transgrediendo con su omisión, la situación jurídica subjetiva del justiciable, titular de un derecho reconocido en la sentencia, es justo que éste disponga de instrumentos eficaces, como lo que cuenta ordinariamente el justiciable en el ámbito del derecho común, para el ejercicio y respeto del mencionado derecho fundamental, cual es la ejecución de los bienes del deudor, pues, el nuevo esquema constitucional, que proclama un Estado responsable, con

sometimiento al derecho y a la justicia, debe ofrecer al ciudadano la garantía de ejecución cuando ha obtenido una sentencia favorable, dictada por un Poder legítimo que declara su derecho que fue desconocido por la actividad administrativa calificada como ilegítima por el fallo, tal interpretación es aplicable tanto al régimen anterior, como al devenido con lo dispuesto en el Artículo 97 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, pues las prerrogativas procesales no deben ser entendidas como imposibilidad de ejecutar lo juzgado

Es así como existen decisiones en las que se ha recurrido al decreto de medidas especiales para proveer el cumplimiento, por parte de la Administración, de lo que fue decidido judicialmente, sin que necesariamente se obtuviere una respuesta rápida. En este sentido, trae a colación la Sala, la sentencia que dictó la Sala Político-Administrativa de la entonces Corte Suprema de Justicia el 9 de mayo de 1991 (caso Sanitanga vs. IMAU), al cual constituye una clara muestra de que el juez contencioso-administrativo garantiza el cumplimiento de sus decisiones. En ese caso, cuando aplicó analógicamente el artículo 104 de la Ley orgánica de Régimen Municipal a un instituto autónomo amparado por los mismos privilegios de la República.

Más recientemente, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia del 18 de junio de 2000 (caso: Félix Enrique Páez vs. CANTV), refiriéndose a la ejecución de la sentencia en el derecho venezolano señaló:

(...) y en garantía de la efectividad de los fallos dictados por los Tribunales de la República, el derecho a la ejecución de sentencias encuentra en la Constitución, otro fundamento importante al establecer todo un sistema de responsabilidad de la República, por los daños causados por autoridades legítimas en el ejercicio de la función pública (...) y en cualesquiera de sus ramas (Ejecutivo, Legislativo, Ciudadano, Electoral o Judicial),

así como también consagra lo relativo al control jurisdiccional de la actividad administrativa del poder Público, y la posibilidad de condenar patrimonialmente a la República, cuando en el caso específico no se ha dado cumplimiento o se ha retardado la obligación de ejecutar las sentencias (artículo 259) ... (Ramírez y Garay, 2002, 351- 356).

Afirma la Sala Político Administrativa, que las prerrogativas no constituyen un impedimento para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, que se vería materializado, con la ejecución de la sentencia, sino que más bien tales normas son reguladoras de un procedimiento especial de ejecución, que garantiza la continuidad de los servicios públicos y la protección del interés general, por lo que el juez para hacer efectivo el cumplimiento de lo fallado, debe recurrir al sistema con el mismo orden de prelación, dispuesto en el texto normativo, que la ley pone a su disposición para hacer ejecutar la cosa juzgada por parte de la República, y de no resultar efectivos tales mecanismos, en última instancia, y en aras de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la justicia, puede acudir a la ejecución forzosa del fallo a través del procedimiento ordinario, siempre y 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.

CAPITULO II

ELEMENTOS DIFERENCIADORES FRENTE A LOS INTERESES DE LOS PARTICULARES.

Las prerrogativas procesales como institución que otorga a la República privilegios para actuar en juicio, está supeditada a un conjunto de elementos diferenciadores para su aplicación frente a los intereses de particulares; en este capítulo, se aborda el estudio de esos elementos.

2.1.- Legalidad de la actuación administrativa.

El principio de legalidad es una construcción teórica en la que encuentra su base el funcionamiento del Estado y de los poderes que integran este concepto. Nace históricamente como una sublimación intelectual de los postulados básicos de la ideología liberal, especialmente por el rechazo a seguir manteniendo un sistema en el que el príncipe era prácticamente la única fuente de derecho y por otro lado la necesidad social de objetivar y generalizar las normas que rigen la vida social.

Este principio, como lo señalan Palomar y Losada (2004, 45), se une con el principio democrático, que sitúa la sede de la soberanía en el pueblo y, por traslación en sus representantes parlamentarios: la soberanía se expresa mediante ley, que todas las organizaciones públicas y los ciudadanos deben obedecer y muy especialmente, la Administración Pública.

Elemento central del Estado de Derecho son el principio de legalidad y del control de la actuación administrativa, para lo cual se concretizan ciertos mecanismos de examen o fiscalización de la actividad de la Administración. Uno de éstos es el control preventivo de juridicidad,

De acuerdo al principio de legalidad de la Administración como lo señala Miller Silva (2000, 143), ésta se encuentra en el deber jurídico de adecuar sus actos al principio de supremacía legal, el cual impone la necesidad de fundamentar sus actos en una ley preexistente, que habilite la actuación administrativa en el caso concreto.

La legalidad, en palabras de García de Enterría, citado por Bustamante Alarcón (2002, 187), otorga previamente sus facultades de actuación a la Administración, “definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción. Toda acción administrativa se presenta como ejercicio de un poder atribuido previamente por la ley y por ella delimitado y construido”.

En la actividad administrativa, el principio de legalidad se traduce a la observancia de los procedimientos administrativos legalmente establecidos, y es un principio que rige no sólo para la Administración Pública sino para todos los órganos del Estado, que tiene su fundamento en el artículo 137 del propio texto constitucional cuando dispone: “La Constitución y la Ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”.

El principio de legalidad o de actuación en conformidad con el derecho, implica que las actividades que realicen todos los órganos que ejercen el Poder Público y no sólo los que conforman la Administración Pública, deben someterse a la Constitución y a las leyes. La consecuencia de ello, en un Estado de derecho como el que organiza la Constitución de 1999, es que todas las actividades contrarias al derecho están sometidas al control tanto de la jurisdicción constitucional (Artículo 334) como de la jurisdicción contencioso administrativa (Artículo 259), cuyos tribunales pueden anularlos.

En relación con la Administración Pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública expresa formalmente el principio vinculándolo a la competencia, para lo cual, además, precisa la jerarquía de las fuentes del derecho aplicable a la Administración, así:

Artículo 4: La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a las leyes y a los actos administrativos de carácter normativo, dictados formal y previamente conforme a la ley, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático a las personas.

Se destaca de esta norma, como se dijo, tanto la indicación formal de la jerarquía de las fuentes del derecho: 1) la Constitución, 2) las leyes y 3) los actos administrativos normativos; como la referencia al principio teleológico de la sumisión a la ley, cuyo fin es la garantía y protección de las libertades públicas propias del régimen democrático. Las fuentes del derecho, además, para ser tales, deben haberse dictado formal y previamente a la actividad que se regule, lo que implica la proscripción de la retroactividad de la ley.

El principio de la legalidad, como lo indica Bustamante Alarcón (2002, 21), en la Constitución se erige como un principio en el cual se fundamenta la Administración Pública, definiéndose como “el sometimiento pleno a la ley y al derecho” (Artículo 141), y además, destacándose como una de las misiones fundamentales de los órganos del Poder Ciudadano, el velar por “la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado” (Artículo 274).

Adicionalmente, el Artículo 8 de la Ley Orgánica recoge la previsión del Artículo 7 de la Constitución, al precisar que “todos los funcionarios de la

Administración Pública están en la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución”. Toda autoridad, por tanto, deriva y debe ejecutarse conforme a la Constitución.

La consecuencia de lo anterior, es que los órganos de la Administración Pública para desarrollar las actividades administrativas, tienen que tener competencia para ello, la cual por sobre todo requiere de texto expreso, siendo además de obligatorio cumplimiento y debiendo ser ejercida bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente.

Además, la competencia, tal como lo precisa el Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, es irrenunciable, indelegable, improrrogable y no puede ser relajada por convención alguna, salvo los casos expresamente previstos en las leyes y demás actos normativos. Por tanto, toda actividad realizada por un órgano manifiestamente incompetente o usurpada por quien carece de autoridad pública, es nula y sus efectos se deben tener por inexistentes. Se recoge así, el principio establecido en el Artículo 138 de la Constitución, conforme al cual "toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos".

En la realización de las actividades administrativas, por tanto, no puede haber competencias no reguladas expresamente en la Constitución o en la ley. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sin embargo, en algunas sentencias habría matizado este postulado, admitiendo que las competencias pueden derivar del principio del “paralelismo de las competencias”, siempre que con el ejercicio de las mismas no se afecten derechos de las personas.

En efecto, la Sala Constitucional en sentencia No. 2612 de 11 de diciembre de 2001, señala que conforme al principio conocido como el “paralelismo de

las competencias”, los órganos públicos estarán facultados en algunos casos para realizar determinadas actividades, sin que para ello requieran de una ley o norma que los habilite a tal fin, siempre y cuando no exista una norma que expresamente lo prohíba; con lo cual se busca resolver en el ámbito fáctico, los problemas que pudieran suscitarse cuando una norma atribuye competencia a un órgano para dictar un acto, pero no indica cuál es el órgano facultado para modificarlo o revocarlo, por ello, ha señalado la doctrina patria más autorizada, que en nuestro ordenamiento tal principio puede ser aplicado perfectamente, salvo que se trate de un acto de efectos particulares; lo cual no se comparte.

En este mismo orden de ideas, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia No. 87 de 11 de febrero de 2004, analiza la competencia de los entes públicos señalando que si bien las potestades atribuidas al Estado y demás entes públicos, le son otorgadas en función de ser los entes encargados de tutelar los intereses públicos, lo cual le confiere la posibilidad de afectar a los terceros, mediante la constitución, modificación, o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación de las cosas existentes”, de lo que deriva “la importancia de que estas potestades estén atribuidas por Ley, como garantía para los administrados”; sin embargo, esta regla de la competencia, admitiría excepciones con base en la señalada tesis de las “potestades implícitas o inherentes”, la cual, sin embargo: al constituir una excepción a la regla de competencia, su aplicación debe ser muy restrictiva, no admitiendo una interpretación extensiva, ni siquiera analógica de la legalidad como atributiva de poderes a la Administración, ya que justamente, esta es excepcional por cuanto supone restricciones a la libertad individual.

En efecto, lo contrario daría origen a que se crearan facultades que afecten

derechos subjetivos de particulares, violándose así, el principio de legalidad de la competencia. Como consecuencia de ello, debe señalarse que en el ejercicio de las potestades implícitas, la Administración no podría desplegar actuaciones que afecten los derechos subjetivos de los particulares, por cuanto ello podría suceder sólo mediante norma atributiva de competencia.

Ahora bien, el principio general de que la competencia de todos los órganos del Estado para la realización de sus actividades, tiene que derivar de texto constitucional o legal expreso; en lo que se refiere a la actividad administrativa, la misma básicamente puede y está básicamente en la ley, pues dicha actividad siempre es de carácter sublegal.

2.2.- Tutela jurídica efectiva.

El derecho procesal hace posible la actuación del ordenamiento jurídico que tiene por finalidad, como lo señala Lorca (2002, 14), llevar a cabo la llamada función jurisdiccional. Así, el derecho procesal surge regulando jurídicamente el ejercicio de la función jurisdiccional y, por tanto, no puede ser considerado un instrumento atemporal, acrítico y mecanicista, sino por el contrario, como un sistema de garantías, que posibilita la tutela judicial efectiva y en definitiva el logro de la justicia.

El ejercicio de la función jurisdiccional a través del derecho procesal implica, según Lorca (2002), básicamente un sistema de garantías constitucionales que se proyecta en el llamado proceso de la función jurisdiccional (garantismo procesal). Este garantismo, como lo sostiene Bustamante Alarcón (Ibidem, 23), supone la conceptualización del proceso como realidad sustantiva ajena a su caracterización instrumental; implica la puesta en práctica de las garantías contenidas en las leyes procesales plenamente comprometidas con la realidad Constitucional.

Es incuestionable que para conseguir una justicia saludable, plena de equidad, abarcadora de las perspectivas de toda la sociedad y del propio Estado Democrático, como lo reclama esta época, se exige la confiabilidad de las partes en su ejecución legal, garantista e independiente, con proporcionalidad e iguales posibilidades de actuar y contradecir ante un órgano jurisdiccional imparcial.

No basta con la elaboración de normas claras que recojan el rito establecido para alcanzar un fallo justo, pues se requiere también que estas regulaciones proporcionen la posibilidad de un proceso digno y humanitario, sobre bases y principios democráticos, pero además de ello, es preciso que tales normas y formas de proceder se apliquen con el sentido que las inspiran, para que se pueda arribar en buena lid, a una decisión correcta.

Para hablar de tutela jurídica efectiva, hay que comenzar por hablar del debido proceso o desarrollo progresivo de prácticamente todos los derechos fundamentales de carácter procesal o instrumental, como conjuntos de garantías de los derechos de goce, cuyo disfrute satisface inmediatamente las necesidades o intereses del ser humano, es decir, de los medios tendientes a asegurar su vigencia y eficacia

Bustamante Alarcón (2002) sostiene que la dimensión material del debido proceso exige que todos los actos de poder, sean normas jurídicas, actos administrativos o resoluciones judiciales, inclusive, sean justos, es decir, que sean razonables y respetuosos de los valores superiores, de los derechos fundamentales y de los demás bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, a tal punto que su inobservancia debe ser sancionada con la inaplicación de aquel acto o con su invalidez.

De ese modo, un acto será considerado arbitrario, y por tanto lesivo del derecho fundamental a un debido proceso sustantivo, si no se sujeta a parámetros de razonabilidad; es decir, si su fin no es lícito, en tanto vulnera un derecho o un bien jurídico de mayor jerarquía que el que pretenden protegerse, y los medios para alcanzarlo no son proporcionales, en tanto no respetan los principios de adecuación, necesidad y proporcionalidad en estricto.

De ahí que las leyes y, en general, las normas y los actos de autoridad requieran para su validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución (formal y material), como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, entre otros, que se configuran como patrones de razonabilidad.

Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto.

En Venezuela, tal y como lo sostiene la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

El derecho al debido proceso se consagra como un derecho fundamental, tendente a resguardar todas las garantías indispensables que deben existir en todo proceso para lograr una tutela judicial efectiva.

En este sentido, la Sala, mediante decisión del 15 de marzo de 2000, señaló

la necesidad que cualquiera sea la vía procesal escogida para la defensa de los derechos o intereses legítimos, las leyes procesales deben garantizar la existencia de un procedimiento que asegure el derecho de defensa de la parte y la posibilidad de una tutela judicial efectiva. Respecto a esta última, esta misma Sala afirma en fecha 20-11-2001 que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra el derecho a la tutela judicial efectiva (Artículo 26), que no se agota, como normalmente se ha difundido, (i) en el libre acceso de los particulares a los órganos de administración de justicia para defenderse de los actos públicos que incidan en su esfera de derechos, sino que también comporta, (ii) el derecho a obtener medidas cautelares para evitar daños no reparables por el fallo definitivo; (iii) derecho a asistencia jurídica (asistencia de letrados) en todo estado y grado del proceso; (iv) derecho a exponer las razones que le asistan en su descargo o para justificar su pretensión; (v) oportunidad racional para presentar las pruebas que le favorezcan y para atacar el mérito de las que lo perjudique; (vi) obtener un fallo definitivo en un tiempo prudente y, otra garantía, hoy por hoy más necesaria ante órganos o entes contumaces a cumplir con las decisiones judiciales, (vii) el derecho a obtener pronta y acertada ejecución de los fallos favorables.

2.3.- Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

El Artículo 2 de la actual Carta Magna se define a Venezuela, como un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la libertad, la vida, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad civil y en general la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

En la Exposición de Motivos el Constituyente define a la nación venezolana como un Estado Democrático Social de Derecho y Justicia, con esto el Estado propugna el bienestar de los venezolanos, creando condiciones necesarias para su desarrollo social y espiritual, procurando la igualdad de oportunidades para que todos los venezolanos puedan desarrollar libremente su personalidad, dirigir sus destinos, disfrutar de los derechos humanos y buscar su felicidad.

De igual manera, los principios de solidaridad social y de bien común conducen al establecimiento del Estado Social, sometido al imperio de la Constitución y las Leyes, obedeciendo de esta manera al Estado de Derecho y de Justicia.

Estas consideraciones se corresponden con las principales motivaciones expresadas en el Preámbulo de la actual Carta Magna Bolivariana, por que el fin supremo es refundar la República para establecer no sólo el Estado Democrático, sino una sociedad democrática. Esto es así, porque siendo la sociedad democrática y los elementos que la integran, éstos deben estar impregnados de principios democráticos y someterse a ellos.

En este sentido, el Constitucionalista Carlos Escarrá (2005, 7) sostiene que el Estado Social, dentro del derecho positivo actual y dentro del derecho que se proyecta hacia el futuro, la ley debe adaptarse a las situaciones que el desarrollo de la sociedad vaya creando, como resultado de las influencias provenientes del Estado, a fin de garantizar a los ciudadanos una calidad de vida integral, signada por el valor de la dignidad humana. El Estado constituido con este fin es un Estado Social de Derecho y justicia, cuya meta no es el engrandecimiento del Estado, sino de la Sociedad que lo conforma con quien interactúa en la búsqueda de tal fin; implicando esto el carácter pragmático que el Constituyente le dio al modelo de Estado Venezolano.

De la misma manera, Ricardo Combellas (2000, 36) en su obra "Derecho Constitucional" sostiene que el constituyente se compromete con un modelo de Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia en razón que un Estado Democrático que se rige por principios democráticos participativos, tiene por una parte como presupuesto y obligación coadyuvar al establecimiento de una sociedad democrática, y por otra parte, debe abrir su estructura burocrática a la participación ciudadana. Aspectos estos que se evidencia del contenido de los Artículos 141 y 143 de la Constitución.

En tanto que cuando se refiere al Estado Social, responde a una toma de posición positiva y militante del Estado para enfrentar la cuestión social y que tiene como cometido garantizar y procurar la existencia y satisfacciones de las necesidades mínimas para una vida digna de todo los ciudadanos, pues hay que tener presente que los derechos sociales no son derechos formales, son derechos fundamentales por los cuales debe velar el Estado positivamente para su plena realización.

En este mismo orden de ideas, dicho autor sostiene que cuando se habla de Estado de Derecho y Estado de Justicia, no es una unión casual de términos, ya que el Estado de Derecho implica la sujeción de el gobierno y la sociedad en general al ordenamiento jurídico y al cumplimiento de las leyes; y al hablarse de Estado de Justicia, se está haciendo referencia a que el Estado Venezolano ejerce su poder a través de cinco poderes públicos, entre ellos el Poder Judicial que es el órgano encargado de administrar la justicia, tal y como se infiere de la interpretación del Artículo 26 de vigente Constitución, cuando establece:

Toda persona tiene derecho al acceso a los órganos de la administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; a la tutela efectiva de

los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente
El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial,
idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable,
equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismo o
reposiciones inútiles.

El referido autor sostiene que el Artículo 2 constitucional fue inspirado en la Constitución Española que en su Artículo 1 recoge la noción de los valores superiores, como son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político; por lo tanto las luces de la doctrina española ayudaron a precisar este concepto al constituyente nacional.

Por cuanto los valores no son construcciones dogmáticas ni unidimensionales y menos de una interpretación rígida lo cual no se compadece con la flexibilidad de los modernos consensos constitucionales, los cuales se han denominado ductibilidad o moderación que reclama el Estado Constitucional en nuestros tiempos, es decir, que todo debe ir dirigido al bienestar social de la sociedad y de acuerdo a las circunstancias apremiantes el Estado tiene la obligación de crear normas e infraestructura idónea para dar respuesta a las mismas.

Considera Combellas (2000) que no se puede hablar de un Estado Social y Democrático, de Estado de Derecho y de Justicia, si no se toma en cuenta lo que significa la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad y la ética, porque en ellos se encuentran implícitos los derechos fundamentales del ser humano y por ende de una sociedad.

Los derechos otorgados a la ciudadanía no pueden confundirse con los derechos subjetivos individuales, que buscan la satisfacción personal, ya que su razón de existencia es el beneficio común, y lo que se persigue con ellos es lograr que la calidad de la vida sea óptima, sin que ello quiera decir que

en un momento determinado un derecho subjetivo personal no pueda, a su vez, coincidir con un derecho destinado al beneficio colectivo, siendo que su contenido gira alrededor de prestaciones exigibles, bien al Estado o a los particulares, que deben favorecer a toda la sociedad, por lo que su dominio corresponde a lo Constitucional, ya que ellos vienen a ser el desarrollo de valores básicos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, para el bien colectivo, señalado como fin del Estado en el Preámbulo de la Constitución.

Esta temática sobre la que se viene disertando es de una relevancia tal, para la actual dinámica social, porque de alguna manera estos derechos siempre estuvieron recogidos en los textos constitucionales anteriores, sólo que se trataba de prescripciones que eran conocidas por pocos y que se aplicaban de manera subjetiva y acomodaticia, pero nunca tuvieron una estricta observancia como ocurre en los actuales momentos, donde el texto constitucional ha sido masivamente difundido para que el común de los ciudadanos lo conozca y sepa que allí están plasmados una serie de derechos que le asisten frente a los órganos jurisdiccionales.

En pro de esos derechos puede accionarlos y que los órganos a su vez están obligados a ofrecerles en el contexto más amplio, integral y holístico ese acceso a la justicia que él solicita, sin barreras, ni limitaciones desde el principio hasta el fin, por cuanto son mecanismos que se encuentran como garantías para lograr un pronunciamiento que venga a dar respuesta al problema que está lesionando sus intereses, es decir, que haya un acceso a la justicia, una tutela jurídica efectiva, un debido proceso y un tratamiento eficaz, eficiente y efectivo y que lleve a un resultado efectivo para las partes que se encuentran en conflicto.

2.4.- Debido proceso.

El concepto del debido proceso, como lo señala García Leal (2004, 37), envuelve comprensivamente el desarrollo progresivo de prácticamente todos los derechos fundamentales de carácter procesal o instrumental, como conjuntos de garantías de los derechos de goce –cuyo disfrute satisface inmediatamente las necesidades o intereses del ser humano–, es decir, de los medios tendientes a asegurar su vigencia y eficacia. Este desarrollo, según Ambrosio (2000, 76) muestra tres etapas de crecimiento a saber:

1.- En un primer momento se atribuyó valor y efecto constitucional al principio del debido proceso legal –como aun se conoce en la tradición británica y norteamericana. La Carta Magna Inglesa de 1215 desarrolló este derecho de los barones normandos frente al Rey “Juan Sin Tierra” a no sufrir arresto o prisión arbitrarios, y a no ser molestados ni despojados de su propiedad sin el juicio legal de sus pares y mediante el debido proceso legal. Su contenido fue un signo claro de alivio ante los excesos de este Rey y de sus predecesores, con su antecedente inmediato en la “Carta de Coronación de Enrique I” o “Carta de las Libertades”, primera Carta concedida por un monarca inglés, otorgada por aquél en 1100, en el momento de su acceso al trono.

Según el pasaje de la Magna Carta: “Ningún hombre libre deberá ser arrestado, o detenido en prisión, o desprovisto de su propiedad, o de ninguna forma molestado; y no iremos en su busca, ni enviaremos por él, salvo por el juzgamiento legal de sus pares y por la ley de la nación”.

A partir de este último concepto del Capítulo 39 de la Magna Charta, transcrito del latín original per legem terrae y traducido al inglés como law of the land, se desarrolló el de debido proceso legal –due process of law–, en su

acepción contemporánea.

El capítulo 39 fue una protesta contra el castigo arbitrario y las ilegales violaciones a la libertad personal y de los derechos de propiedad, y garantizaba el derecho a un juicio justo y a una justicia honesta. Creaba y protegía inmunidades de que las personas nunca habían disfrutado hasta entonces, así como los derechos propios, atinentes a la persona o a sus bienes, y también significa que su disfrute no podía ser alterado por el Rey por su propia voluntad y, por ende, no podía arrebatárselas.

El contenido original de la Carta era mucho más específico y restringido, como salvaguarda para asegurar un juzgamiento por árbitros apropiados, compuestos por los propios poseedores, por los barones mismos o por los jueces reales competentes. La cláusula no pretendía acentuar una forma particular de juicio, sino más bien la necesidad de protección ante actos arbitrarios de encarcelamiento, desposesión e ilegalidad que el Rey Juan había cometido o tolerado. Pero con el tiempo las apelaciones a otras libertades fueron, o sustantivas, o procesalmente orientadas hacia fines sustantivos, motivo por el que la Carta Magna inglesa se convirtió en uno de los documentos constitucionales más importantes de la historia. No en vano recibió más de 30 confirmaciones de otros monarcas ingleses; las más importantes, de Enrique III, en 1225; de Eduardo I, en 1297, y de Eduardo III, en 1354.

De todo esto fue desprendiendo también una reserva de ley en materia procesal, en virtud de la cual las normas rituales sólo pueden ser establecidas mediante ley formal, emanada del Parlamento –y de un Parlamento progresivamente más democrático y representativo –, además de un derecho a la propia existencia y disponibilidad de un proceso legal. En esta primera etapa no se hizo aun cuestión constitucional de cuáles fueran

los procedimientos preestablecidos o preestablecibles en cuanto a su contenido, sino sólo en cuanto a la imperatividad de su existencia y a que estuvieran prefijados por ley formal.

2.- Sin embargo, a poco andar la insuficiencia del principio anterior, derivada de su carácter meramente formal, hizo que la doctrina se extendiera al llamado debido proceso constitucional –hoy, simplemente, debido proceso–, según el cual el proceso, amén de regulado por ley formal y reservado a ésta, debe en su mismo contenido ser garantía de toda una serie de derechos y principios tendentes a proteger a la persona humana frente al silencio, al error o a la arbitrariedad, y no sólo de los aplicadores del derecho, sino también del propio legislador; con lo que se llegó a entender que la expresión de la Magna Charta *law of the land* se refiere, en general, a todo el sistema de las garantías todavía sólo procesales o instrumentales– implicadas en la legalidad constitucional. Este es el concepto específico de la garantía constitucional del debido proceso en su sentido procesal actual.

3.- Pero aun se dio un paso más en la tradición jurisprudencial anglo-norteamericana, al extenderse el concepto del debido proceso a lo que en esa tradición se conoce como debido sustantivo o sustancial –*substantive due process of law*–, que, en realidad, aunque no se refiere a ninguna materia procesal, constituyó un ingenioso mecanismo ideado por la Corte Suprema de los Estados Unidos para afirmar su jurisdicción sobre los Estados federados, al hilo de la Enmienda XIV a la Constitución Federal, pero que entre nosotros, sobre todo a falta de esa necesidad, equivaldría sencillamente al principio de razonabilidad de las leyes y otras normas o actos públicos, o incluso privados, como requisito de su propia validez constitucional, en el sentido de que deben ajustarse, no sólo a las normas o preceptos concretos de la Constitución, sino también al sentido de justicia

contenido en ella, el cual implica, a su vez, el cumplimiento de exigencias fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, entendidas éstas como idoneidad para realizar los fines propuestos, los principios supuestos y los valores presupuestos en el Derecho de la Constitución.

Bustamante Alarcón (2002, 32), sobre el particular, sostiene que:

La dimensión material del debido proceso exige que todos los actos de poder, sean normas jurídicas, actos administrativos o resoluciones judiciales, inclusive, sean justos, es decir, que sean razonables y respetuosos de los valores superiores, de los derechos fundamentales y de los demás bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, a tal punto que su inobservancia debe ser sancionada con la inaplicación de aquel acto o con su invalidez. De ese modo, un acto será considerado arbitrario, y por tanto lesivo del derecho fundamental a un debido proceso sustantivo, si no se sujeta a parámetros de razonabilidad; es decir, si su fin no es lícito –en tanto vulnera un derecho o un bien jurídico de mayor jerarquía que el que pretenden protegerse– y los medios para alcanzarlo no son proporcionales –en tanto no respetan los principios de adecuación, necesidad y proporcionalidad en estricto–.

De allí que como lo refiere García Leal (2002, 38) las leyes y, en general, las normas y los actos de autoridad requieran para su validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución (formal y material), como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, entre otros, que se configuran como patrones de razonabilidad.

Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino

además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto.

Refiere García Leal (2002) que el concepto del debido proceso, a partir de la Carta Magna, pero muy especialmente en la jurisprudencia constitucional de los Estados Unidos, se ha desarrollado en los tres grandes sentidos descritos:

- a) El del debido proceso legal, adjetivo o formal, entendido como reserva de ley y conformidad con ella en la materia procesal;
- b) El del debido proceso constitucional o debido proceso a secas, como procedimiento judicial justo, todavía adjetivo o formal procesal–; y
- c) El del debido proceso sustantivo o principio de razonabilidad, entendido como la concordancia de todas las leyes y normas de cualquier categoría o contenido y de los actos de autoridades públicas con las normas, principios y valores del Derecho de la Constitución.

En la legislación venezolana la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en sus Artículos 49 y 51; la Declaración Universal, artículos 10 y 11; Declaración Americana Artículo 25; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su Artículo 14 y la Convención Americana en su Artículo 8, contemplan el derecho al debido proceso.

El Artículo 49 de la vigente Constitución indica que el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; lo cual se traduce en:

- La defensa y la asistencia jurídica en todo estado y grado de la investigación y del proceso.

- Presunción de inocencia mientras no se pruebe lo contrario.
- Ser oído en cualquier clase de proceso.
- Ser juzgado por jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias, o especiales.
- No ser obligado a confesarse culpable o declarar contra sí misma, su cónyuge, concubino o concubina, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
- Ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.
- Ser sometido a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgado anteriormente.
- Solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados.

Por su parte el Artículo 51 ejusdem, señala el derecho de toda personas a presentar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo.

Al respecto y como lo señala García Leal (2002), la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado que El derecho al debido proceso se consagra como un derecho fundamental, tendente a resguardar todas las

garantías indispensables que deben existir en todo proceso para lograr una tutela judicial efectiva. En este sentido, la Sala, mediante decisión del 15 de marzo de 2000, (caso: Enrique Méndez Labrador), señaló la necesidad de que cualquiera sea la vía procesal escogida para la defensa de los derechos o intereses legítimos, las leyes procesales deben garantizar la existencia de un procedimiento que asegure el derecho de defensa de la parte y la posibilidad de una tutela judicial efectiva (15-11-2001).

Refiere el mencionado autor que el propio Supremo Tribunal, con relación al derecho de defensa señala en decisión de Sala Político Administrativa de fecha 26-06-2001 que se concibe el derecho a la defensa, entre otras manifestaciones, como el derecho a ser oído, puesto que no podría hablarse de defensa alguna, si el administrado no cuenta con esta posibilidad; el derecho a ser notificado de la decisión administrativa a los efectos de que le sea posible al particular, presentar los alegatos que en su defensa pueda aportar al procedimiento, más aún si se trata de un procedimiento que ha sido iniciado de oficio; el derecho a tener acceso al expediente, justamente con el propósito de examinar en cualquier estado del procedimiento, las actas que lo componen, de tal manera que con ello pueda el particular obtener un real seguimiento de lo que acontece en su expediente administrativo.

Asimismo, se ha sostenido doctrinariamente que la defensa tiene lugar cuando el administrado tiene la posibilidad de presentar pruebas, las cuales permitan desvirtuar los alegatos ofrecidos en su contra por la Administración y finalmente, con una gran connotación, el derecho que tiene toda persona a ser informado de los recursos y medios de defensa, a objeto de ejercer esta última frente a los actos dictados por la Administración.

Al desarrollar lo relativo a la tutela judicial efectiva, la misma Sala afirma en

decisión de fecha 20-11-2001 que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra el derecho a la tutela judicial efectiva (Art. 26), que no se agota, como normalmente se ha difundido, (i) en el libre acceso de los particulares a los órganos de administración de justicia para defenderse de los actos públicos que incidan en su esfera de derechos, sino que también comporta:

(ii) el derecho a obtener medidas cautelares para evitar daños no reparables por el fallo definitivo;

(iii) derecho a asistencia jurídica (asistencia de letrados) en todo estado y grado del proceso;

(iv) derecho a exponer las razones que le asistan en su descargo o para justificar su pretensión;

(v) oportunidad racional para presentar las pruebas que le favorezcan y para atacar el mérito de las que lo perjudique;

(vi) obtener un fallo definitivo en un tiempo prudente y, otra garantía, hoy por hoy más necesaria ante órganos o entes contumaces a cumplir con las decisiones judiciales,

(vii) el derecho a obtener pronta y acertada ejecución de los fallos favorables

Los argumentos hasta ahora señalados, llevan a considerar lo planteado por García Leal (2002), cuando señala que el debido proceso es una noción compleja de la cual pueden visualizarse dos dimensiones: Una procesal y otra sustancial, sustantiva o material.

La dimensión procesal es aquella que engloba las instituciones jurídicas

necesarias para obtener un proceso formalmente válido, por ejemplo, juez natural, derecho de defensa, cosa juzgada, derecho a probar, la prohibición de la reforma en peor, entre otros aspectos.

Por otra parte, nos encontramos con la dimensión sustancial del debido proceso, la cual se vincula directamente con el principio de razonabilidad y proporcionalidad de los actos de poder, los que determinan la prohibición de cualquier decisión arbitraria, sin importar si ésta fue emitida dentro o fuera de un proceso o procedimiento formalmente válido.

Advierte García Leal (2002) que al estudiar el contenido y alcance del derecho al debido proceso en Venezuela, puede observarse que nuestro Máximo Tribunal no ha recorrido las sendas de la noción de debido proceso sustantiva y se ha conformado con precisar que se trata de un derecho complejo que encierra dentro de sí, un conjunto de garantías que se traducen en una diversidad de derechos para el procesado, entre los que figuran, el derecho a acceder a la justicia, el derecho a ser oído, el derecho a la articulación de un proceso debido, derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial, derecho a obtener una resolución de fondo fundada en derecho, derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, derecho a la ejecución de las sentencias, entre otros.

2.5.- Protección de los intereses patrimoniales de la República.

Los recursos públicos son parte fundamental del capital social y el instrumento de realización material de los fines del Estado, en tanto que garantizan no sólo el funcionamiento del aparato estatal, sino la inversión

social del mismo, ambos instrumentos de protección, promoción y realización de los derechos y garantías sociales e individuales (Sepúlveda, 2000, 56).

Los intereses patrimoniales de la República son encomendados a la Procuraduría General de la República, a fin que defienda el patrimonio de la nación, garantice la seguridad jurídica de la actuación del Estado, el respeto del ordenamiento jurídico público y la existencia, conservación e integridad de los bienes e intereses patrimoniales de la República, mediante la aplicación recta y honorable del conocimiento jurídico en su acción de asesoramiento a las autoridades públicas de defensa y representación judicial y extrajudicial de los interés patrimoniales del país.

2.6.- Igualdad Procesal.

Dentro de un régimen republicano, como el establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), es lógico que rija el principio de la igualdad de todos los habitantes ante la Ley, y como elemento corolario, que la excepciones o privilegios, en los contados casos en que la Constitución, y en función de ésta, la ley los autorice en forma explícita, sean de interpretación restringida, cualidad que la Sala Constitucional, al decir de Moros (2006, 32), ha considerado conveniente destacar, por su importancia, respecto a la cual es igualmente relevante resaltar el consenso que, en relación con esta exigencia, ha guiado a la doctrina y a la jurisprudencia.

Como se señalado en líneas anteriores, el ordenamiento constitucional venezolano acogió el derecho a la tutela judicial efectiva (Artículo 26), así como también de manera general el derecho de igualdad (Artículo 21), conforme al cual, todos los ciudadanos deben considerarse iguales ante la

ley. En desarrollo de este último derecho existe, igualmente, un principio de igualdad procesal, que si bien no tiene carácter absoluto, como afirma Moros (2006), y por tanto es relativo a la condición que la ley determina para un mismo grupo de individuos; sólo puede regularse diferencialmente por el legislador de forma justificada, excepcional y restringida para no violentar la igualdad que debe regir como principio fundamental.

Es por ello que en determinadas ocasiones, en las que el Estado participa en procesos judiciales, no puede considerársele en igualdad de condiciones frente a los particulares por los específicos intereses a los cuales representa; lo que obliga al Legislador a establecer ciertas desigualdades legítimas, a través del establecimiento de privilegios a su favor, que, sin embargo, no pueden desconocer derechos legítimos de aquellos, erigiéndose como permisibles en tanto y en cuanto no impliquen una infracción del texto Constitucional, razón por la cual la materia de privilegios o prerrogativas, destaca Moros (2006), se encuentra sometida a la reserva constitucional, sin que sea posible su establecimiento cuando, sin que estén previstos en la Constitución, sean capaces de limitar o desconocer el núcleo de los derechos fundamentales de los ciudadanos, requiriéndose entonces una redacción expresa y explícita en la norma jurídica que los crea, lo que trae como consecuencia la misma exigencia al operador jurídico cuando incursiona en la interpretación de estas instituciones.

El reconocimiento de prerrogativas o privilegios a favor de la Administración es entonces, viable, por el interés que, en un momento dado exista en dar protección a determinado bien o valor jurídico a través de esta institución; sin embargo, acota Moros (2006, 37), exige en primer término, el respeto de los derechos fundamentales del ciudadano; y, en segundo lugar, requiere que su estipulación sea expresa y explícita; de allí que la búsqueda de un equilibrio

se imponga, no estando permitido al Legislador instaurar tales excepciones de manera genérica e imprecisa, sin considerar la incidencia que su vigencia pueda ocasionar en los derechos del ciudadano o, peor aún, que éstas se deriven de interpretaciones de principios legales.

CAPÍTULO III

ENTES POLÍTICOS TERRITORIALES QUE GOZAN DE PRERROGATIVAS PROCÉSALES PARA ACTUAR EN JUICIO.

Los entes políticos territoriales, República, estados y Municipios forma el territorio de la nación venezolana, en consecuencia se encuentran supeditados a una normativa legal, aplicable a ellos, como es el caso de la prerrogativas procesales para actuar en juicio, tal y como se indica en este capítulo.

3.1.- Entes políticos territoriales.

Los entes políticos territoriales, como lo señala Peña (2002, 54) son aquellos en los cuales “el territorio constituye el elemento esencial de su existencia, así como el ámbito espacial en el cual ellos ejercen sus potestades públicas”.

De manera que en los entes políticos territoriales es el territorio lo que afecta esencialmente la naturaleza de la entidad. Y tal consideración como lo indica García de Enterría (1998) c.p Peña (2002, 56) se encuentra en la teoría iusinternacionalista del Estado y en la explicación que según ella en su formulación tradicional habría que dar al elemento territorio, superando la arcaica tesis patrimonialista medieval que atribuía al Príncipe un verdadero dominium territorial. Así se formula la tesis de que el territorio es un elemento constituido del Estado como persona jurídica, el cual ejercería sobre aquél una especie de derecho de la personalidad.

Este autor realiza una construcción especulativa sobre la distinción entre entes políticos territoriales y entes descentralizados funcionalmente, fundamentadas en diferencias dialécticas, señalando:

- El poder de los entes políticos territoriales se extiende sobre la totalidad de la población existente en el territorio, incluidos los extranjeros. En cambio, los entes descentralizados funcionalmente actúan sus poderes solamente en relación con determinados habitantes que se encuentran dentro del ámbito territorial al que se extiende su competencia.

- Los entes políticos territoriales se caracterizan por la universalidad de sus fines. En principio, nada de los que afecte a las personas que habitan dentro de su territorio les puede resultar ajeno.

- La universalidad de fines a que atienden los entes políticos territoriales implica la atribución a los mismos de poderes públicos superiores, así el poder reglamentario, el expropiatorio, el tributario, la capacidad de ser titular de dominio público, son facultades que se reconocen a favor de los entes políticos territoriales, no de los entes descentralizados funcionalmente.

- A los entes políticos territoriales corresponde calificar una necesidad como necesidad pública, asumir actividades nuevas, auto determinar los fines públicos a perseguir, organizar su realización o prestación, actividad organizativa que incluye la creación de entes filiales no territoriales como instrumentos para la gestión de tales servicios, o bien la delegación de esta gestión a favor de entes corporativos que no admiten la misma calificación de filiales o instrumentales. Por el contrario, los entes descentralizados funcionalmente se limitan a gestionar un servicio concreto que les ha sido atribuido por un ente político territorial, sin poder extender o cambiar dicho servicio a auto atribuirse uno nuevo. Tiene pues, un carácter esencialmente ejecutorio. Por lo mismo, los entes descentralizados funcionalmente están afectos necesariamente a un ente político territorial, que además de ser el centro político de donde procede la configuración sustancial del servicio por

aquéllos cumplido, ejerce sobre los mismos su tutela y que eventualmente, en el caso de los entes institucionales, domina incluso su propia organización y funcionamiento y aún su misma subsistencia.

En este mismo orden de ideas Peña (2002), advierte que el territorio efectivamente constituye un elemento esencial o constitutivo para este tipo de entes, porque no es posible pensar en entes políticos territoriales, sin un territorio.

Después de la creación del ente político territorial, puede hablarse de la circunscripción o espacio delimitado donde ejerce sus competencias. Además los entes políticos territoriales cuenta con una población que forma parte de los mismos, la cual de faltar el territorio no tendría donde asentarse. Vale decir, que el elemento territorio respecto a la idea de la circunscripción territorial, es entendida como el ámbito de ejercicio de potestades públicas donde actúa.

Los entes políticos territoriales, refiere Peña (2002), se encuentran revestidos de las siguientes particularidades:

- Están dotados de un componente subjetivo, denominado población, con el que guarda una relación de pertenencia, la cual no parece determinado por ningún elemento subjetivo, sino por una relación de hecho entre el sujeto y el territorio, para lo que no se requiere ninguna manifestación de voluntad de residencia o domicilio.

- Están dotados de potestades públicas que ejercen no sólo en relación con la población que le pertenece, sino con cualquier sujeto que a pesar de no entrar en su esfera de pertenencia establezca un vínculo con el territorio, ejemplo, un automovilista que resida en un Municipio y cometa una infracción

de tránsito en otro Municipio, estará sujeto a las potestades sancionatorias de este último Municipio. Ello, porque las potestades de los entes políticos territoriales tienen carácter erga omnes, en virtud de que su ejercicio se extiende a todos los que pertenecen a dicho ente, sin tomar en cuenta las diversas categorías en que se clasifican, ni la especial relación de subordinación que establezca con algunos de ellos, o mejor sobre todos los que actúan en su territorio.

- Persigue fines de carácter general, por ser entes exponenciales, o sea, representantes de la comunidad; de allí que deban actuar en el interés de todo el grupo, a diferencia de los entes descentralizados funcionalmente que representan sectores de la población, como colegios profesionales, academias científicas, entre otros.

- Gozan de una gran autonomía, pues se dan su propio gobierno, ya que mediante votaciones universales, directas y secretas eligen a su Poder Ejecutivo y a su Poder Legislativo, y además están dotados de potestad normativa.

- Por estar consagrados constitucionalmente, se les garantiza su existencia casi necesaria, en razón de que únicamente pueden ser suprimidos mediante los procedimientos de revisión constitucional.

El Estado Venezolano, está constitucionalmente configurado como un Estado Federal (Artículo 2 CRBV), en el cual se distinguen tres niveles de organización política: El nivel nacional que corresponde a la República, el nivel estatal, que corresponde a los Estados miembros de la Federación, y el nivel municipal, que corresponde a los municipios. En cada uno de estos tres niveles, como lo indica Brewer-Carias (2005, 52), existe una administración pública central (nacional. Estatal y municipal) que ejerce el poder ejecutivo,

siendo ésta el instrumento por excelencia de la acción política del Estado.

Ahora bien, no toda Administración pública del Estado, es Administración Pública Central, en el sentido de que no sólo los órganos que ejercen el poder ejecutivo en los tres niveles políticos territoriales o los que gozan de autonomía fundamental en virtud de disposiciones constitucionales monopolizan, orgánicamente, a la Administración Pública del Estado. Las diversas ramas de los poderes del Estado en sus diversos niveles tienen su propia Administración Pública, lo que lleva a Brewer-Carias (2005) a insistir en la separación de poderes en Venezuela, como sistema de distribución horizontal del poder público, en los tres niveles de distribución vertical del propio poder público.

Entonces, en el derecho público venezolano, son entes políticos territoriales: la República, los estados y los municipios.

3.1.1.- República.

Es una persona jurídica, sujeto de derechos y obligaciones cuyos órganos, como lo refiere Brewer (2005, 103) ejercen el Poder Público Nacional conforme a la distribución vertical del Poder Público que establece el Artículo 136 de la Constitución.

Indica este autor que la República, como persona jurídica, actúa a través de los órganos que ejercen el Poder Público Nacional en sus cinco ramas: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Ciudadano y Poder Electoral.

En el nivel nacional, hay una separación clara entre cinco grupos de (órganos de la República: los órganos legislativos (Asamblea nacional), los órganos

ejecutivos (Presidente de la República, ministerios, entre otros), los órganos judiciales (Tribunal Supremo de Justicia, tribunales), los órganos de control (Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo), y los órganos electorales (Consejo Nacional Electoral, y cada uno de estos Órganos tiene su propia Administración Pública: la Administración de la Asamblea Nacional; la Administración de la justicia (Dirección Ejecutiva de la Magistratura); la Administración Pública de los órganos de control, la Administración electoral y la Administración Pública central que en principio corresponde a los órganos que ejercen el poder ejecutivo.

Cuando todos estos órganos actúan, actualizan la personalidad jurídica de la República aún cuando, por supuesto, ésta se manifiesta fundamentalmente cuando actúan los órganos de la Administración Pública en ejercicio del Poder Ejecutivo, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública.

La Administración central es la que corresponde a la República, como persona político territorial, y está constituido por la Presidencia y los ministerios, y la Administración descentralizada sería la configurada entre otros entes, por los institutos autónomos y empresas del Estado.

La República, dentro de sus diversas potestades tiene, sin duda, la potestad organizativa, o sea, la posibilidad de organizarse a sí misma, como sería el caso de las potestades reglamentarias, mediante la cual puede regular a través de normas de efectos generales, la conducta de los particulares; y la potestad sancionatoria consiste en la posibilidad de sancionar conductas ilícitas o ilegítimas de los infractores del ordenamiento jurídico: y la potestad expropiatoria, mediante la cual puede adquirir la propiedad en forma forzosa, indemnizando al propietario. Las potestades públicas, como lo señala Brewer-Carias (2005, 62), constituyen para el estado, situaciones jurídicas

constitucionales de carácter general que le permiten actuar frente a los particulares. Dentro de ese conjunto de potestades está, precisamente la potestad organizativa, es decir, la potestad que tiene el Estado de organizarse a sí mismo.

El Artículo 4, CRBV señala: “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en estas Constitución”. En consecuencia, el Estado venezolano es un Estado Federal, siendo la misma norma constitucional la que establece las peculiaridades de dicha Federación.

Brewer-Carias (2005), indica que una de las grandes diferencias que hay entre un Estado Unitario y un Estado Federal está en la organización administrativa, pues en un Estado federal hay más de una Administración; en general, hay al menos tres Administraciones Públicas, según los tres niveles que existan: nacional, estatal y municipal. En cambio, en un Estado Unitario, en principio, habría una sola organización administrativa, salvo en particular, los que deriven de procesos de descentralización política y de los niveles locales, como ocurre en los Estados Unitarios descentralizados como Colombia.

La República, según Pérez Graterol (2004, 23), la República tiene la competencia exclusiva para legislar en materia de procedimientos judiciales (Artículo 156.32 CRBV), bien por la vía de las leyes (Artículo 202 CRBV) o por vía de Decreto con Rango y Fuerza de Ley (Artículo 236,8 CRBV). La materia de prerrogativas procesales:

- No admite regulación legislativa estatal o municipal.
- No admite regulación reglamentaria.
- No admite regulación contractual

Las prerrogativas procesales de la República se establecen en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código de Procedimiento Civil y Ley de Abogados.

3.1.2.- estados.

Los estados que forman la Federación son también personas jurídicas de derecho público político-territoriales, y constituyen, como se indica en el Artículo 16 de la Constitución la base fundamental de la organización política del estado y de la división del territorio nacional. Esta personalidad jurídica de los estados, por lo demás está expresamente atribuida en el Artículo 159 de la Constitución, el cual indica que se trata de “personalidad jurídica plena” (Brewer-Carias, 2005, 105).

Como entidades políticas, refiere el autor, los estados son entidades autónomas e iguales, señala la Constitución (Artículo 159) y como personas jurídicas político-territoriales actúan a través de sus órganos los cuales son, básicamente los que conforman las respectivas Gobernaciones (Administración Pública estatal), los correspondientes Consejos Legislativos, los Contralores estatales y los procuradores estatales. Dichos órganos son los que conforme a la Constitución Nacional y a las respectivas Constituciones estatales, actualizan la personalidad jurídica de los estados.

Los estados y cada uno de estos órganos tiene su propia Administración: la Administración de los Consejos Legislativos, la Administración Pública Central, que en principio corresponde a los órganos que ejercen el poder ejecutivo, y la Administración contralora.

En el nivel estatal (poder de los estados) hay una clara y precisa separación entre tres grupos de órganos en cada estado: los órganos legislativos (Consejos Legislativos), los órganos ejecutivos (gobernadores y sus dependencias administrativas) y los órganos de control (contraloría estatal).

A nivel estatal, como lo sostiene Brewer-Carias (2005, 87), hay una organización administrativa central, integrada por la gobernación, y una descentralizada compuesta por los institutos autónomos y empresas del estado estatales.

Las prerrogativas procesales de las que gozan los estados, se encuentra señaladas en la Ley Orgánica de Descentralización y Delimitación de Transferencia de Competencias (LODDTC), Artículo 33, cuyo contenido señala: Los estados tendrán los mismos privilegios o prerrogativas fiscales y procesales de que goza la República.

3.1.3.- Municipios.

En el nivel municipal (poder municipal), también hay una clara y neta separación legal entre tres grupos de órganos en cada municipio: los órganos legislativos (concejos municipales), los órganos ejecutivos (alcaldes y sus dependencias administrativas) y los órganos de control (contralorías municipales), y cada uno de esos órganos tiene su propia administración: la administración de los concejos municipales como órganos colegiados, la administración pública central, que en principio corresponde a los órganos que ejercen el poder ejecutivo municipal, y la administración contralora.

A nivel local, la organización administrativa central es la propia del Municipio, a cargo del alcalde, las administraciones locales también pueden tener una administración descentralizada, por ejemplo, institutos autónomos y las

empresas públicas municipales.

Para la doctrina, en el criterio de Lares (2001, 227), los Municipios son sociedades naturales, manifestaciones espontáneas del fenómeno de la sociabilidad humana, por eso se sostiene que el Municipio es anterior al Estado y que tiene existencia real, independientemente de su reconocimiento por parte de éste.

Para los Municipios, la actual Carta Magna también prevé en el Artículo 168 que son “la unidad política primaria de la organización nacional y gozan de personalidad jurídica”, y agrega además en el Artículo 178, que corresponde a cada municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que se le asignan en cuanto concierne a la vida local.

Tradicionalmente, los municipios han tenido una organización uniforme, sin embargo, la actual Constitución prevé que la ley puede establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los municipios (Artículo 169), lo cual no se hizo realidad en las Leyes Orgánicas de Régimen Municipal de 1978, 1984, 1988 y 1989, ni en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005, pues en ellas básicamente se continuó la tradición uniformista de la organización municipal, la cual como lo indica Brewer-Carias (2005, 77), se ha rigidizado en la Constitución de 1999.

De manera que todos los Municipios, han tenido la misma conformación: un alcalde como autoridad administrativa y de gobierno municipal, y un concejo municipal, integrado por un número variable de concejales, según la población.

Ahora bien, el sentido del Artículo 169 CRBV, es que la ley puede establecer distintos regímenes para la organización, gobierno y administración de los

municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes, pero que están a la espera de desarrollo legislativo, ya que la actual Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en esta materia, lo único que hizo fue reenviar la regulación en la materia a los niveles territoriales estatales y municipales.

Como lo refiere Lares (2001, 229), la autonomía municipal significa que las facultades reconocidas al Municipio en el campo de su régimen económico-administrativo deben ser ejercidas por órganos surgidos de su seno, y no por órganos del poder nacional o del Estado.

La actual Carta Magna expresa que la autonomía del Municipio comprende:

- 1) La elección de sus propias autoridades;
- 2) La libre gestión en las materias de su competencia;
- 3) Creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Otra manifestación de la autonomía municipal, señala en la propia Constitución, consiste en que los actos de los Municipios no podrán ser impugnados, sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con la Constitución y las leyes. Estos órganos jurisdiccionales, según los casos son: Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, Sala Político-administrativa, Corte primera de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Superiores en lo Civil y Contencioso-Administrativo.

Según la propia Constitución de 1999, corresponde a la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuando tengan relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos,

circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal. Tratándose de una enumeración enunciativa, como lo indica Lares (2001), que permite al legislador atribuir a la competencia municipal otras materias propias de la vida local, como acueductos, distribución y venta de electricidad, arquitectura civil, mataderos y mercados, aseo urbano y domiciliario, prevención y lucha contra incendios, cementerios, hornos crematorios y servicios funerarios.

La prestación de los servicios públicos municipales, como lo indica Lares (2001) puede ser hecha:

- Por el Municipio en forma directa, así se prestan ordinariamente los servicios de arquitectura civil, mataderos y mercados, lucha contra incendios, escuelas municipales.
- Por medio de institutos autónomos municipales.
- Por medio de empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados del Municipio, mediante contrato.
- Por medio de organismos públicos nacionales o estatales, mediante contrato.
- Por medio de concesiones otorgadas a particulares o empresas privadas en licitación pública.

Los servicios públicos que prestan por sí mismos los Municipios son unos de carácter gratuito y otros remunerados. Entre los primeros, se encuentran el alumbrado público, los campos deportivos, plazas y parques públicos. Entre los segundos está el aseo urbano.

El gobierno municipal se ejerce por el Alcalde y un Concejo Municipal. Tanto el Alcalde como los miembros del Concejo Municipal son elegidos popularmente por votación directa.

El Alcalde es la autoridad ejecutiva. El Concejo Municipal es el 'órgano deliberante del Municipio, le corresponde legislar sobre las materias propias del Municipio y ejercer el control de la actividad administrativa del Alcalde.

Los actos de legislación dictados por el Concejo se denominan Ordenanzas.

El Alcalde quedará suspendido en el ejercicio del cargo cuando el Concejo, por decisión expresa y motivada y con el voto de las $\frac{3}{4}$ partes de sus integrantes impruebe la Memoria y cuenta de su gestión anual. En este mismo acto el Concejo convocará a un referéndum que se realizará en 30 días para que los electores de la localidad se pronuncien sobre la revocación o no del mandato del Alcalde.

Los Concejos Municipales, como lo señala Lares (2001), estarán integrados de la siguiente manera:

- 1) Por cinco Concejales en los Municipios que tengan hasta quince mil habitantes.
- 2) Por siete Concejales en los Municipios que tengan de quince mil a cincuenta mil habitantes.
- 3) Por nueve Concejales en los Municipios que tengan de cincuenta mil a doscientos mil habitantes.
- 4) Por once Concejales en los Municipios que tengan de doscientos mil uno a quinientos mil habitantes.

5) Por trece Concejales en los Municipios que tengan de quinientos mil uno a setecientos cincuenta mil habitantes.

6) Por quince Concejales en los Municipios que tengan de setecientos cincuenta mil uno a un millón de habitantes.

7) Por diecisiete Concejales en los Municipios que tengan más de un millón de habitantes.

Como jefe de la rama ejecutiva del Municipio, corresponde al Alcalde, entre otras atribuciones: 1) Dirigir el gobierno y administración municipal, y ejercer la representación del Municipio; 2) dirigir e inspeccionar los servicios y obras municipales; 3) dictar reglamentos, decretos y resoluciones; 4) suscribir los contratos que celebre el Municipios, y disponer gastos y ordenar pagos; 5) nombrar y remover el personal de la Administración municipal, con excepción del personal asignado a la Cámara, a la Secretaría y a la Sindicatura; 6) presentar al Concejo, proyectos de Ordenanzas; 7) presentar anualmente al Concejo, Memoria y Cuenta de su gestión; 8) promulgar las Ordenanzas aprobadas por el Concejo o pedir su reconsideración en las formas y dentro de los términos establecidos en la Ley Orgánica.

El Alcalde ejerce además, las funciones de Presidente de la Cámara Municipal. El Concejo no elige Presidente, pues al Alcalde corresponde automáticamente la presidencia de la Cámara Municipal. Sus faltas temporales en dichas funciones serán suplidas por el Vicepresidente del Concejo, elegido por éste de su propio seno.

El Concejo Municipal ejerce, entre otras atribuciones, las siguientes: 1) Elegir al Vicepresidente; 2) nombrar de fuera de su seno, al Secretario, al Síndico Procurador y al Contralor; 3) sancionar Ordenanzas y dictar acuerdo; 4)

aprobar el presupuesto de ingresos y gastos públicos; 5) aprobar las concesiones de servicios públicos o de uso de bienes del dominio público y la enajenación de terrenos ejidos y otros inmuebles; 6) crear institutos autónomos municipales, lo que deberá hacerse por medio de Ordenanzas, aprobadas con el voto de las tres cuartas partes de los miembros del Concejo; 7) nombrar el persona de las oficinas del Concejo, de la Secretaría y la Sindicatura.

Otros órganos del gobierno municipal: la Secretaría, la Sindicatura y la Contraloría. El secretario, el síndico y el contralor serán designados por el Concejo Municipal.

Las prerrogativas procesales para los Municipios se encuentra reguladas en el Artículo 102 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, indicando al respecto: El Municipio gozará de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco nacional, salvo las disposiciones en contrario contenidas en esta Ley, las demás disposiciones sobre Hacienda Pública Nacional en cuanto sea aplicables.

CAPITULO IV

ORGANOS QUE GOZAN DE PRERROGATIVAS PROCESALES PARA ACTUAR EN JUICIO.

La República para cumplir su cometido como Estado, ejerce sus funciones a través de un conjunto de órganos, a los cuales la propia ley les consagra un conjunto de prerrogativas procesales para actuar en juicio, en este capítulo, se indican cuáles son esos órganos.

4.1.- Órganos del poder ejecutivo.

Según Brewer-Carias (2005, 87), una de las características del Estado Venezolano es que tiene tres niveles de organización administrativa, y por tanto, tres niveles de Administración Pública, como consecuencia de la distribución vertical del poder público en el poder municipal, poder estatal y poder nacional, según el propio contenido del Artículo 136 constitucional.

4.1.1.- Administración pública central.

La Ley Orgánica de Administración Pública, regula la organización de la Administración Pública nacional, distingue entre Administración Pública del poder nacional y su administración pública descentralizada funcionalmente.

La organización de la Administración Pública nacional central, el Artículo 45 de la Ley Orgánica de Administración Pública, distingue dos tipos de órganos superiores de la misma: los órganos superiores de dirección y los órganos superiores de consulta, los cuales ejercen el poder ejecutivo en los términos del Artículo 225, CRBV.

La Ley Orgánica de la Administración Pública enumera como órganos superiores de dirección de la Administración Pública central a: el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo, el Consejo de Ministros, los ministros y los viceministros.

En tanto que los órganos superiores de consulta son: la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado, el Consejo de Defensa de la Nación, los Gabinetes Sectoriales y los Gabinetes Ministeriales.

- Órganos superiores de consulta y dirección.

Los órganos superiores de consulta de la Administración Pública central, se encuentran señalados en el Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, siendo éstos: la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado, el Consejo de Defensa de la Nación, los Gabinetes Sectoriales y los Gabinetes Ministeriales, los cuales también ejercen el poder ejecutivo.

Corresponde a los órganos superiores de dirección de la Administración Pública central (Artículo 46 LOAP) dirigir la política interior y exterior de la República, ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de conformidad con la Constitución y las leyes. Asimismo, tienen a su cargo la conducción estratégica del Estado y, en especial, la formulación, aprobación y evaluación de las políticas públicas, el seguimiento de su ejecución y la evaluación del desempeño institucional y de sus resultados. Además, los órganos superiores de dirección de la Administración Pública central ejercen el control de la actividad y de las políticas desarrolladas por los órganos inferiores, a los cuales deben evaluar en su funcionamiento, desempeño y resultados.

a) Presidente de la República.

Tal y como lo establece el Artículo 226 CRBV, es el Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya conducción dirige la acción de gobierno. En materia administrativa, dirige la acción de la Administración Pública central del poder nacional con la colaboración inmediata del Vicepresidente Ejecutivo. En su potestad reglamentaria tiene competencia para reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón.

b) Vicepresidente de la República.

El Vicepresidente Ejecutivo, como lo señala la propia Constitución es un órgano dependiente del Presidente de la República y de su libre nombramiento y remoción. Por ello, la creación de dicho cargo, como lo sostiene Brewer (2005, 89), no significa el establecimiento de separación alguna entre el Jefe del Estado y el gobierno, cuya acción sigue estando dirigida por el Presidente de la República, ni por tanto cambio alguno en el sistema presidencia de gobierno. El Vicepresidente Ejecutivo, por ello, tampoco llegar a configurarse como un jefe de gabinete con funciones de gobierno, separado del Jefe del Estado: en realidad se trata es de un órgano auxiliar del Presidente de la República en la conducción de la Administración Pública.

La enumeración de sus competencias señaladas en el Artículo 239 CRBV, las repite y amplía el Artículo 49 LOAP.

La Vicepresidencia de la República debe contar con la estructura orgánica y los funcionarios que requiera para el logro de su misión, de conformidad con el Reglamento orgánico que apruebe el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

c) El Consejo de ministros.

Según el Artículo 242 CRBV y el Artículo 50 LOAP, el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo y los ministros, reunidos, integran el Consejo de Ministros, el cual debe ser presidido por el Presidente de la República o por el Vicepresidente Ejecutivo.

Este último de acuerdo al Artículo 242 CRBV sólo puede presidir el Consejo de Ministros, con autorización del Presidente de la República, cuando éste no pueda asistir a sus reuniones. En este último caso, además todas las decisiones adoptadas deben ser ratificadas por el Presidente de la República.

El Procurador General de la República, de acuerdo con el mismo Artículo 59 LOAP, puede asistir al Consejo de Ministros, pero solamente con derecho a voz. Además, el Presidente de la República puede invitar a otros funcionarios y personas a las reuniones del Consejo de Ministros, cuando a su juicio, la naturaleza de la materia o su importancia así lo requieran.

Corresponde al propio Consejo de Ministros la designación de su secretario.

La finalidad del Consejo de Ministros, según el Artículo 51 LOAP, es la consideración y aprobación de las políticas públicas generales y sectoriales que son competencias del poder ejecutivo nacional.

El Presidente de la República debe fijar la periodicidad de las reuniones del Consejo de Ministros y está legalmente autorizado para convocarlo extraordinariamente cuando lo juzgue conveniente (Artículo 54 LOAP).

El Vicepresidente Ejecutivo y los ministros son solidariamente responsables

con el Presidente de la República de las decisiones adoptadas en las reuniones a que hubieren concurrido, salvo que hayan hecho constar su voto adverso o negativo.

Conforme al Artículo 204 CRBV, el poder ejecutivo nacional tiene la iniciativa de las leyes, mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de proyectos de ley a la Asamblea nacional (Artículo 85 LOAP). No obstante, el Artículo 86 LOAP le asigna un rol básico al Consejo de Ministros en la iniciativa legislativa.

d) Ministros.

De acuerdo al Artículo 60 LOAP, los ministerios son los órganos del Ejecutivo nacional encargados de la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes generales, programas y proyectos en las materias de su competencia y sobre las cuales ejercen su rectoría. Su número y competencias se deben establecer, conforme al Artículo 236.20 CRBV, mediante decreto que, en este caso, tiene rango de ley.

En cuanto a la organización de los ministerios, la suprema dirección de los mismos corresponde al ministro, quien al debe ejercer con la inmediata colaboración de los viceministros y de los órganos de apoyo ministerial. Por ello, cada ministerio debe estar integrado por el despacho del ministro y los despachos de los viceministros.

El reglamento orgánico de cada ministerio debe determinar el número y competencias de los viceministros de acuerdo con los sectores que deba atender, así como de las demás dependencias del ministerio que sean necesarias para el cumplimiento de su cometido. Además, conforme al Artículo 61 LOAP, las competencias específicas y las actividades particulares

de cada ministerio son las establecidas en el reglamento orgánico respectivo, como instrumento distribuido de competencias.

Los ministros son órganos directos del Presidente de la República, pueden ser de dos clases: con despacho ministerial o sin tal despacho. El número de ministros con despacho ministerial deriva del decreto de organización y funcionamiento de los ministerios que dicte el Presidente de la República.

Además de los ministros con despacho ministerial los Artículos 243 CRBV y 59 LOAP, autorizan al Presidente de la República para nombrar ministros de Estado, sin asignarles despacho determinado, los cuales además de asistir y participar en el Consejo de Ministros, deben asesorar al Presidente de la República o Vicepresidente Ejecutivo, en los asuntos que les fueren asignados. Además por vía de excepción y mediante decreto motivado (Artículo 59 LOAP), el Presidente de la República puede designar ministros de Estado, adscribiéndoles los órganos, entes o fondos necesarios para el eficaz cumplimiento de los fines que se les asignen.

Corresponde a los ministros y a sus viceministros la planificación y coordinación estratégicos del ministerio y la rectoría de las políticas públicas del sector cuya competencia les esté atribuida, así como las que le asigna el Artículo 76 LOAP.

e) Viceministros.

Son los órganos inmediatos del ministro, y tienen a su cargo, específicamente, la supervisión de las actividades de sus respectivas dependencias, de acuerdo con las instrucciones del ministro. Además, tienen a su cargo (Artículo 82 LOAP), las atribuciones que les otorga la Ley

Orgánica de la Administración Pública y el reglamento orgánico del ministerio, así como conocimiento y la decisión de los asuntos que les delegue el ministro.

Los Viceministros son de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República, oída la propuesta del ministro correspondiente. No pueden existir ni crearse cargos de viceministro sin asignación específica de sectores de actividad administrativa, aún cuando los viceministros pueden tener asignado más de un sector. Sus competencias las enumera el Artículo 83 LOAP

El Estado venezolano, como entidad nacional según lo sostiene Brewer-Carias (2005, 92), tiene una sola personalidad jurídica, la de la República, y todos los órganos de la Administración central responde a dicha personalidad jurídica única. “La personalidad jurídica de la Administración nacional central, es una sola y única, la de la República, por lo que los diversos órganos de la Administración Central no tienen personalidad propia. También los órganos de la Administración Pública nacional que ejercen otros poderes públicos tampoco tienen personalidad jurídica propia, sino que participan de la personalidad de la República, y cuando actúan jurídicamente, actualizan la personalidad jurídica de la República.

En la misma forma, los ministerios no tienen personalidad jurídica propia, sino que son órganos de una sola persona jurídica: la República. Cuando las administraciones ministeriales o, en general, el ejecutivo nacional contratan o sus órganos causan un daño, quien contrata o responde, por supuesto, es la República.

Entonces, la administración ministerial, como parte de la Administración central, tienen una sola y única personalidad jurídica: la personalidad de la

República, como persona nacional, distinta en el ámbito territorial, de las otras personas político territoriales: los estados y municipios, y distinta también en el ámbito funcional, de los entes descentralizados funcionalmente, como por ejemplo, los institutos autónomos y las empresas del Estado.

- Órganos superiores de consulta.

El Artículo 45 de la LOAP se limita a señalar que son la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado, el Consejo de Defensa de la Nación, los gabinetes sectoriales y los gabinetes ministeriales.

a) Procuraduría General de la República.

El Artículo 247 CRBV regula a la Procuraduría general de la República dentro de los órganos que ejercen el poder ejecutivo nacional, con la misión de asesorar, defender y representar judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República. Dicho órgano, además debe ser consultado para la aprobación de los contratos de interés público nacional. La ley, sin embargo, debe determinar la modalidad, efectos y casos en los cuales debe formularse esta consulta.

La Procuraduría General de la República, como lo refiere Brewer-Carias (2005, 99), depende jerárquicamente del Presidente de la República, y no puede considerarse a pesar de su rango constitucional, como una Administración con autonomía funcional. Al contrario, forma parte completamente de la Administración Pública central, aún cuando esté regulada por la Ley Orgánica de la Procuraduría general de la República, y no por la Ley Orgánica de la Administración Pública.

b) Consejo de Estado.

Creado por el Artículo 251 CRBV, es el órgano superior de consulta de gobierno y de la Administración Pública, y está presidido por el Vicepresidente Ejecutivo. Corresponde al Consejo de Estado recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos en los que el Presidente de la República reconozca de especial trascendencia y requieran de su opinión. De acuerdo al Artículo 84 LOAP, la competencia, organización y funcionamiento del Consejo de Estado también se remite a una ley especial.

c) Consejo de Defensa de la Nación.

Regulado en el Artículo 323 CRBV, es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del poder público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación, su soberanía y la independencia de su espacio geográfico. A tales efectos, le corresponde también establecer el concepto estratégico de Nación.

El Consejo está presidido por el Presidente de la República y lo integran además el Vicepresidente Ejecutivo, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente del Consejo Moral Republicano y los ministros de los sectores de la defensa, la seguridad interior, las relaciones exteriores y la planificación, y otros cuya participación se considere pertinente.

La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, ha fijado la organización y atribuciones del Consejo, Brewer-Carias (2005, 100) acota que dicha ley debió incorporar, al Consejo, al Presidente del Consejo nacional Electoral, órgano que ejerce el quinto de los poderes públicos nacionales.

d) Los Gabinetes Sectoriales.

Tienen por misión asesorar y proponer acuerdos o políticas sectoriales al Presidente de la República, así como estudiar y hacer recomendaciones sobre los asuntos a ser considerados por el Consejo de Ministerios. Su creación corresponde al Presidente de la República, quien además, puede crearlos para coordinar las actividades entre varios ministerios o entre éstos y los entes públicos (Artículo 67). El reglamento respectivo debe establecer el funcionamiento de los gabinetes sectoriales (Artículo 69).

Estos gabinetes sectoriales están integrados por los ministros y las autoridades de los órganos rectores de los sistemas de apoyo técnico y logístico del sector correspondiente.

Los ministros integrantes de los gabinetes sectoriales sólo pueden delegar su asistencia y participación en los mismos en viceministros de su despacho (Artículo 68).

Los gabinetes sectoriales deben ser coordinados por el ministro que el Presidente de la República designe o por el Vicepresidente Ejecutivo cuando el Presidente lo considere necesario.

El Presidente de la República puede autorizar a los ministros coordinadores de los gabinetes sectoriales para que reciban la cuenta de los ministros que integran su gabinete sectorial, a fin de que el coordinador correspondiente le presente al Presidente o al Vicepresidente, según el caso, la cuenta de los ministros que integran el gabinete sectorial (Artículo 69).

De los asuntos tratados en los gabinetes sectoriales se debe informar al Consejo de Ministros, en cuyo seno deben conocerse y discutirse aquellos

que de acuerdo con la Constitución y las leyes se correspondan con competencias que el Presidente de la República deba ejercer en Consejo de Ministros.

e) Gabinetes Ministeriales.

Cada ministro reunido con sus viceministros, conforma el gabinete ministerial, el cual debe contar con una unidad estratégica de seguimiento y evaluación de políticas públicas adscritas al despacho del ministerio integrada por un equipo interdisciplinario.

Los gabinetes ministeriales deben ejercer la alta dirección del ministerio y les corresponderá revisar, evaluar y aprobar previamente las resoluciones ministeriales.

La unidad estratégica de seguimiento y evaluación de políticas públicas debe analizar y evaluar la ejecución y el impacto de las políticas pública que están bajo la responsabilidad del ministerio, y debe someter el resultado de sus estudios a la consideración del gabinete ministerial para que éste adopte las decisiones a que hubiere lugar (Artículo 63).

4.2.- Órganos del Poder Moral.

4.2.1.- Ministerio Público.

Señalan Coello, Gil, Hernández, Hernández y Pino (2005) que estará bajo la dirección y responsabilidad del Fiscal o Fiscalía General de la República, quien ejercerá sus atribuciones directamente con el auxilio de los funcionarios o funcionarias que determine la ley.

Para ser Fiscal o Fiscala General de la República se requieren las mismas condiciones de elegibilidad de los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia. El Fiscal o Fiscala General de la República será designado o designada para un período de siete años.

Son atribuciones del Ministerio Público:

- Garantizar en los procesos judiciales el respeto de los derechos y garantías constitucionales, así como de los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por la República.
- Garantizar la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, el juicio previo y el debido proceso.
- Ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles para hacer constar su comisión con todas las circunstancias que puedan influir en la calificación y responsabilidad de los autores o las autoras y demás participantes, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración.
- Ejercer en nombre del Estado la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesario instancia de parte, salvo las excepciones establecidas en la ley.
- Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o funcionarias del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones.
- Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.

Estas atribuciones no menoscaban el ejercicio de los derechos y acciones que correspondan a los o las particulares o a otros funcionarios o funcionarias de acuerdo con esta Constitución y la ley.

4.2.2.- Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidas en esta Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos y difusos, de los ciudadanos y ciudadanas. La Defensoría del Pueblo actuará bajo la dirección y responsabilidad del defensor o defensora del Pueblo, quien será designado o designada por un único período de siete años.

Para ser Defensor o Defensora del Pueblo se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de treinta años, con manifiesta y demostrada competencia en materia de derechos humanos y cumplir con las exigencias de honorabilidad, ética y moral que establezca la ley. Las faltas absolutas y temporales del Defensor o Defensora del Pueblo serán cubiertas de acuerdo con lo dispuesto en la ley.

Son atribuciones del Defensor o Defensora del Pueblo:

- Velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República, investigando de oficio o a instancia de parte las denuncias que lleguen a su conocimiento.

- Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos y difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a los administrados de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos.
- Interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, habeas corpus, habeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas en los numerales anteriores, cuando fuere procedente de conformidad con la ley.
- Instar al Fiscal o Fiscalía General de la República para que intente las acciones o recursos a que hubiere lugar contra los funcionarios públicos o funcionarias públicas, responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos.
- Solicitar al Consejo Moral Republicano que adopte las medidas a que hubiere lugar respecto de los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables por la violación o menoscabo de los derechos humanos.
- Solicitar ante el órgano competente la aplicación de los correctivos y las sanciones a que hubiere lugar por la violación de los derechos del público consumidor y usuario, de conformidad con la ley.
- Presentar ante los órganos legislativos municipales, estatales o nacionales, proyectos de ley u otras iniciativas para la protección progresiva de los derechos humanos.

- Velar por los derechos de los pueblos indígenas y ejercer las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección.
- Visitar e inspeccionar las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, a fin de prevenir o proteger los derechos humanos.
- Formular ante los órganos correspondientes las recomendaciones y observaciones necesarias para la mejor protección de los derechos humanos, para la cual desarrollará mecanismos de comunicación permanente con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, de protección y defensa de los derechos humanos.
- Promover y ejecutar políticas para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos.
- Las demás que establezcan la Constitución y la ley.

4.2.3.- Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los órganos y entidades sujetas a su control.

Son atribuciones de la Contraloría General de la República:

- Ejercer el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos, sin perjuicio de las facultades que se atribuyen a otros órganos en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley.

- Controlar la deuda pública, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley.
- Inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control; practicar fiscalizaciones, disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público, así como dictar las medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley.
- Instar al Fiscal o Fiscala de la República a que ejerzan las acciones judiciales a que hubiere lugar con motivo de las infracciones y delitos cometidos contra el patrimonio público y de los cuales tenga conocimiento en el ejercicio de sus atribuciones.
- Ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes.
- Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.

4.2.4.- Contralor Municipal y estatal.

La Contraloría ejercerá el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales; así como de las operaciones relativas a los mismos.

La Contraloría deberá existir en aquellos Municipios cuya población alcance a cien mil habitantes o sea superior a dicha cifra. Si la población fuere menor

de cien mil habitantes, será potestativo del Concejo Municipal crear o no la Contraloría.

El Contralor será elegido por el Concejo Municipal mediante concurso de credenciales. El nombramiento deberá recaer en uno de los candidatos que ocupen los tres primeros lugares como resultado del concurso.

La Contraloría General de la República jugará el papel de asesor de los Contralores Municipales y contralores estatales.

4.3.- Poder Electoral.

El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como órgano rector y, como organismo subordinado a éste, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva.

El Poder Electoral tiene por función:

- Reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan.
- Formular su presupuesto, el cual tramitará directamente ante la Asamblea Nacional y administrativa autónomamente.
- Emitir directivas vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político electorales y aplicar sanciones cuando no sean acatadas.
- Declarar la nulidad total o parcial de las elecciones.

- La organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos.

- Organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley. Así mismo, podrán organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Las corporaciones, entidades y organizaciones aquí referidas cubrirán los costos de sus procesos eleccionarios.

- Mantener, organizar, dirigir y supervisar el registro civil y electoral.

- Organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos y velar porque éstas cumplan las disposiciones sobre su régimen establecidas en la Constitución y la ley. En especial, decidirá sobre las solicitudes de constitución, renovación y cancelación de organizaciones con fines políticos, la determinación de sus autoridades legítimas y sus denominaciones provisionales, colores y símbolos.

- Controlar, regular e investigar los fondos de financiamiento de las organizaciones con fines políticos.

- Las demás que determine la ley.

Los órganos del Poder Electoral garantizarán la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional.

4.4.- Órganos del Poder Público estatal.

Según el artículo 159 de Constitución de 1999, "Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena", y de acuerdo al Artículo 160 ejusdem, cada Estado Federal tiene como poder ejecutivo un Gobernador electo por mayoría simple por 4 años, con la posibilidad de reelección inmediata y por una sola vez para igual periodo.

El Poder Legislativo (Artículo 162 CRBV) esta formado entre 7 a 15 integrantes llamados legisladores electos por 4 años. Habrá además, una Contraloría Estatal, que posee autonomía (Artículo 163, CRBV). Además de un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, integrado por el Gobernador, los Alcaldes, los directores estatales de los ministerios y representación de los legisladores elegidos o legisladoras elegidas por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales o concejalas y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere, El mismo funcionará y se organizará de acuerdo con lo que determine la ley (Artículo 166 CRBV).

Por otra parte, el Artículo 164 ejusdem señala que cada estado deberá dictar su propia constitución, organizar sus municipios, y estarán entre sus competencias todas aquellas no reservadas expresamente por la constitución al poder público nacional o municipal.

Los estados, refieren Coello y otros (2005, 3), son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir la Constitución y las leyes de la República.

4.4.1) Gobernador

El gobierno y administración de cada estado corresponde a un Gobernador o Gobernadora. Para ser Gobernador o Gobernadora se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar.

El Gobernador o Gobernadora será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan. El Gobernador o Gobernadora podrá ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un período adicional.

Es de la competencia exclusiva de los estados:

- Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución. La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a esta Constitución y a la ley.
- La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.
- La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.
- El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.

- La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
- La creación, organización, recaudación, control y administración e los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.
- La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales.
- La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales.
- La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.
- Todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución, a la competencia nacional o municipal.

4.4.2.- Consejos Legislativos Regionales.

De acuerdo al Artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los estados, El Poder Legislativo estatal se ejercerá en cada estado por un Consejo Legislativo. El Consejo sesionará en la capital de los estados y podrá excepcionalmente, sesionar en otra localidad del estado por acuerdo de la mayoría absoluta de los legisladores que la conforman.

La denominación de los integrantes del Consejo Legislativo estatal será de legisladores y legisladoras (Artículo 3).

Las condiciones de elegibilidad e inelegibilidad de los legisladores y legisladoras a los Consejos Legislativos de los Estados son las mismas establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela para los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional (Artículo 4).

Los legisladores o legisladoras son representantes del pueblo y de los municipios, no sujetos a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia. Su voto en el Consejo Legislativo es personal (Artículo 11).

Cada Consejo Legislativo dictará su Reglamento Interior y de Debates en el cual regulará su estructura orgánica interna tratando en lo posible de fijar su organización bajo parámetros de homogeneidad con los Consejos Legislativos de los demás estados. Dicho Reglamento regulará todo lo relativo a las sesiones, postulaciones, debates, quórum, deliberaciones, régimen de votaciones y mociones con excepción de las que expresamente prevea la presente Ley (Artículo 16).

La instalación del Consejo Legislativo estatal estará a cargo de una comisión preparatoria, presidida por el legislador o la legisladora con mayor edad del estado. Esta comisión se convocará, reunirá, integrará y funcionará en los términos que señale la Constitución Estatal (Artículo 17).

Los Consejos Legislativos estatales tendrán una Junta Directiva integrada por un Presidente o Presidenta y un Vicepresidente o Vicepresidenta, la cual será elegida entre los legisladores o legisladoras presentes al inicio del período constitucional en la sesión de instalación y al inicio de cada período anual de sesiones ordinarias, por votación pública e individual. Asimismo, nombrarán, fuera de su seno, un Secretario o Secretaria (Artículo 20).

Los Consejos Legislativos de los estados funcionarán en pleno o en comisiones permanentes y especiales las cuales se regirán por lo previsto en esta Ley y en sus reglamentos internos (Artículo 27).

Los Consejos Legislativos estatales contarán con comisiones permanentes referidas a los sectores de la actividad estatal y cumplirán las funciones de organizar y promover la participación ciudadana; estudiar la materia legislativa a ser discutida en las sesiones; realizar investigaciones; ejercer controles; estudiar, promover, elaborar y evacuar proyectos de acuerdos, resoluciones, solicitudes y demás materias en el ámbito de su competencia, que por acuerdo de sus miembros sean consideradas procedentes, y aquellas que le fueren encomendadas por el Consejo Legislativo estatal, la Comisión Delegada, los ciudadanos o ciudadanas y las organizaciones de la sociedad en los términos que establece la Constitución y la ley.

Los legisladores y legisladoras suplentes también podrán participar con derecho a voz o como asesores o asesoras ad honorem de las comisiones previa notificación del Presidente (Artículo 28).

Las comisiones permanentes no podrán ser más de siete (7) en aquellos Consejos Legislativos estatales constituidos entre once (11) y quince (15) legisladores o legisladoras, ni más de cuatro (4) en aquellos Consejos que tengan menos de once (11) legisladores o legisladoras, y estarán integradas por un mínimo de tres (3) legisladores o legisladoras, uno de los cuales fungirá como Presidente (Artículo 29).

Los legisladores o legisladoras de los Consejos Legislativos estatales podrán integrarse en grupos parlamentarios de opinión a fin de orientar, disciplinar y unificar criterios de sus integrantes en relación con el trabajo parlamentario (Artículo 32).

Durante el receso de los Consejos funcionará la Comisión Delegada integrada por el Presidente o Presidenta del respectivo Consejo Legislativo estatal, quien la presidirá y un número no mayor de cuatro (4) de sus integrantes, quienes representarán en lo posible la composición política del Cuerpo en pleno (Artículo 33).

Los Consejos Legislativos estatales podrán dictar leyes, acuerdos y reglamentos (Artículo 35).

4.5.- Poder Público Municipal.

La Constitución de 1999, señala en el Artículo 168 que "Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley". De manera que la organización local reside en los Municipios autónomos de cada Estado, Su gobierno y administración esta a cargo de un Alcalde (Artículo 174) electo por mayoría simple por 4 años con la posibilidad de reelección inmediata y por una sola vez para igual periodo, y un órgano municipal (Artículo 175) que ejerce las funciones legislativas en las localidades y que son electos también cada 4 años, La fiscalización la efectúa la Contraloría Municipal (Artículo 176) Además cuentan con un Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales o concejalas, los Presidentes o Presidentas de la Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley (Artículo 182). La constitución establece que los municipios poseen potestad tributaria (Artículo 180) y pueden crear y establecer sus parroquias cumpliendo con los requisitos establecidos en la ley (Artículo 173).

Señala el texto constitucional de que "Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley"(Artículo 168) La organización local reside en los Municipios autónomos de cada Estado, Su gobierno y administración esta a cargo de un Alcalde (Artículo 174) electo por mayoría simple por 4 años con la posibilidad de reelección inmediata y por una sola vez para igual periodo, y un Concejo Municipal (Artículo 175) que ejerce las funciones legislativas en las localidades y que son electos también cada 4 años, La fiscalización la efectúa la Contraloría Municipal (Artículo 176).

Además cuentan con un Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales o concejalas, los Presidentes o Presidentas de la Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley (Artículo 182). La constitución establece que los municipios poseen potestad tributaria (Artículo 180) y pueden crear y establecer sus parroquias cumpliendo con los requisitos establecidos en la ley (Artículo 173).

Según Coello y otros (2005, 16) la autonomía municipal comprende:

- La elección de sus autoridades.
- La gestión de las materias de su competencia.
- La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y

ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme la ley.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley.

Es de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

- Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
- Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.
- Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
- Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.

- Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas.
- Servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.
- Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
- Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
- Las demás que le atribuya la Constitución y la ley.

Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a la Constitución

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme la ley.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley.

Son órganos del gobierno municipal: la Secretaría, la Sindicatura y la Contraloría. El secretario, el síndico y el contralor serán designados por el Consejo Municipal.

Corresponde al Síndico procurador: representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Municipio, siguiendo las instrucciones del Alcalde o del Concejo; y asesorar jurídicamente, cuando sea abogado, al Alcalde y al Concejo.

El Municipio gozará de los privilegios y prerrogativas que la legislación nacional acuerda al Fisco Nacional, salvo las excepciones expresamente establecidas. Ejemplo, las liquidaciones formuladas por los empleados municipales competentes y las multas impuestas por las autoridades municipales tienen el carácter de títulos ejecutivos y al ser presentados en juicio aparejan embargo de bienes.

En ningún caso, como lo refiere Lares (2001, 301) es admisible la compensación contra el Municipio. En los casos de demandas intentadas contra el Municipio, cuando los apoderados de éste no asistan al acto de contestación de la demanda, se tendrá ésta como contestada en todas sus partes. Toda sentencia definitiva dictada en juicio en que sea parte el Municipio se consultará con el Tribunal Superior competente.

4.6.-Órganos del Poder Legislativo.

4.6.1.- Asamblea Nacional.

La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa,

personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá además tres diputados o diputadas. Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres. Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso

En 1999 debido a la aprobación de una nueva carta magna para el país, el antiguo Congreso pasa a denominarse Asamblea Nacional y se elimina su condición de bicameral con Diputados y Senadores a una sola cámara.

La Asamblea Nacional deberá tener un Presidente, dos Vicepresidentes, un Secretario y un Subsecretario, elegidos para periodos de un año por la mayoría de los votos afirmativos de la Cámara, y además se nombrará Comisiones Permanentes, ordinarias y especiales y a su vez Subcomisiones. Las Comisiones Permanentes, en número no mayor de quince, estarán referidas a los sectores de la actividad nacional. Igualmente se podrá crear Comisiones con carácter temporal, para investigación y estudio, todo ello de conformidad con su Reglamento. Se podrán crear o suprimir las Comisiones Permanentes con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes. En el receso de la Asamblea Nacional funciona la Comisión Delegada.

Son elegidos tres Diputados por cada Entidad Federal, y tres de los cuales son legisladores especiales elegidos por los pueblos indígenas, en votación universal, directa, personalizada y secreta por medio de representación proporcional, según la base poblacional del 0,1% de la población total del país. Los Diputados pueden ser reelegidos una sola vez (la anterior

constitución de 1961 establecía la reelección indefinida), además los Diputados tienen un suplente, escogidos en el mismo proceso.

Las Comisiones Permanentes contarán con número impar no inferior a siete ni superior a veinticinco. Para su integración se tomará en cuenta la preferencia manifestada por los Diputados y Diputadas, el Presidente y Vicepresidente de la Comisión Permanente lo elegirá el Presidente de la Asamblea Nacional.

Corresponde a la Asamblea Nacional:

- Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.
- Proponer enmiendas y reformas a la Constitución, en los términos establecidos en esta Constitución.
- Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y la ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función, tendrán valor probatorio, en las condiciones que la ley establezca.
- Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.
- Decretar amnistías.
- Discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público.
- Autorizar los créditos adicionales al presupuesto.

- Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional.
- Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.
- Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra.
- Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.
- Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles de dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley.
- Autorizar a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.
- Autorizar el nombramiento del Procurador o Procuradora General de la República y de los Jefes o Jefas de Misiones Diplomáticas Permanentes.
- Acordar los honores del Panteón Nacional a venezolanos y venezolanas ilustres, que hayan prestado servicios eminentes a la República, después de transcurridos veinticinco años de su fallecimiento. Esta decisión podrá

tomarse por recomendación del Presidente o Presidenta de la República, de las dos terceras partes de los Gobernadores o Gobernadoras de Estado o de los rectores o rectoras de las Universidades Nacionales en pleno.

- Velar por los intereses y autonomías de los Estados. Autorizar la salida del Presidente o Presidenta de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos.

- Aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo nacional, salvo las excepciones consagradas en esta Constitución.

- Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan.

- Calificar a sus integrantes y conocer de su renuncia. La separación temporal de un diputado o diputada sólo podrá acordarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados y las diputadas presentes.

- Organizar su servicio de seguridad interna.

- Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos, tomando en cuenta las limitaciones financieras del país.

- Ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y organización administrativa.

- Todas las demás que le señalen esta Constitución y la ley.

4.7.- Órganos del Poder Judicial.

4.7.1.- Tribunal Supremo de Justicia.

El Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) es el máximo órgano del sistema judicial de Venezuela. se divide en 7 salas o instancias las cuales se dividen el trabajo según su competencia, estas salas son: Sala Plena, Sala Constitucional, Sala Político-administrativa, Sala Electoral, Sala de Casación Civil, Sala de Casación Social, y Sala de Casación Penal

El Tribunal Supremo de Justicia funciona con una Sala Plena, que esta integrada por los Magistrados de todas las Salas, y una Junta Directiva cuyos miembros presidirán las respectivas Salas. La Sala Plena tendrá un Secretario y un Alguacil. La Junta Directiva del Tribunal Supremo y de cada una de sus Salas durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos, por un periodo igual

4.8.- Servicios desconcentrados o autónomos.

Generalmente estos órganos se encuentran relacionados con la creación de servicios autónomos, respecto de los cuales Badell, Grau & De Grazia (2005), refieren: que no tienen personalidad jurídica constituyen una figura presupuestaria que incide en la organización administrativa, pues da origen a una dependencia con ciertos rasgos de autonomía.

Los servicios autónomos sin personalidad jurídica, según los mencionados autores, tienen las siguientes notas características:

a) Constituyen patrimonios unitarios y permanentes destinados a realizar una determinada actividad cuya administración, aun cuando dependiente de la jerarquía administrativa tiene una cierta autonomía funcional en el ámbito financiero, presupuestario, contable y de gestión, sin adquirir personalidad jurídica distinta de la República.

b) Son una forma mixta que conjuga la administración directa desde el punto de vista orgánico, con la administración autónoma desde el punto de vista funcional. En tal sentido se diferencian de los Institutos Autónomos en que éstos tienen personalidad jurídica, cuentan con un patrimonio independiente del Fisco Nacional y sus bienes no están sometidos al régimen de bienes nacionales. Existe una diferencia de grado en cuanto a la autonomía funcional, pero no tienen estos servicios autonomía orgánica.

c) Se encuentran sometidos al conjunto de potestades que se engloban dentro de la relación jerárquica. Corresponde a la máxima autoridad de la persona a la cual se adscriben tomar iniciativas, la última decisión, la revocación y control de los actos del Director del Servicio y su inspección.

d) Además de la relativa autonomía de gestión y de la autoridad directa e inmediata del Ministro, se tiene la ventaja de que se pueden afectar los ingresos o fondos para una finalidad determinada.

e) Permite organizar aquellas actividades con posibilidades de autofinanciamiento -total o parcial- ligadas a servicios especiales del Estado.

Las características antes indicadas se fundamentan en el hecho que los servicios autónomos sin personalidad jurídica constituyen una figura intermedia entre la estructura y el rigor de la Administración Central y la Administración Descentralizada o Indirecta. Este tipo de estructura es conocida en diversos países como Administración, Servicios, Fondos, Patrimonios o Haciendas Autónomas, y que tienen una autonomía financiera, sin personalidad jurídica, convertidos en instrumentos para conseguir la flexibilidad en el manejo de fondos. Son «organismos autónomos que se tienen como cajas especiales o fondos separados, lo cual supone para

algunos, una excepción al principio de la unidad de caja o del tesoro, si bien para otros lo que se quebranta es el principio de universalidad del Presupuesto del Estado.

Los servicios autónomos sin personalidad jurídica, refieren Badell y otros (2005), son figuras especiales cuya creación corresponde a la máxima autoridad del Poder Ejecutivo Nacional, y por interpretación analógica, a las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Estadal y Municipal, insertándose su creación, dentro de la potestad organizativa del Estado. Conforme a la potestad organizativa, es posible dictar normas internas de funcionamiento a través de las cuales se defina la estructura y repartición de tareas entre sus componentes para lograr una mayor eficiencia en la consecución de sus fines.

Tradicionalmente en el derecho comparado, se ha señalado como justificativo de existencia y creación de las haciendas autónomas, el criterio de necesidad de las administraciones independientes o neutrales, para la gestión de determinadas competencias.

Así, pueden configurarse como servicios autónomos sin personalidad jurídica todos aquellos órganos del Estado que deben gozar de independencia frente a las directrices político-gubernamentales. Ciertamente, en ocasiones es necesario que el ordenamiento jurídico establezca una auténtica garantía de la independencia de ciertas organizaciones de Derecho público en sus aspectos financieros y contables para garantizar que alcance los fines que le han sido impuestos. El caso típico son los servicios autónomos sin personalidad jurídica.

Los servicios autónomos sin personalidad jurídica han sido calificados como órganos administrativos dotados de autonomía de gestión financiera y

presupuestaria para realizar un cometido estatal, pero carentes de personalidad jurídica. La Ley Orgánica de la Administración Pública, siguiendo esta orientación, señaló en su artículo 93 lo siguiente:

Los servicios autónomos sin personalidad jurídica contarán con un fondo separado, para lo cual estarán dotados de la autonomía que les otorgue el reglamento orgánico que les otorgue tal carácter.

Los ingresos provenientes de la gestión de los servicios autónomos sin personalidad jurídica no forman parte del Tesoro y, en tal virtud, podrán ser afectados directamente de acuerdo con los fines para los cuales han sido creados. Tales ingresos sólo podrán ser utilizados para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines.

El carácter autónomo e independiente del patrimonio del servicio autónomo sin personalidad jurídica frente al Fisco Nacional, constituye, en forma evidente, una excepción al principio de unidad del tesoro.

Estos servicios autónomos se desenvuelven bajo centralización, pero acompañados de una individualidad financiera reconocida al servicio, es decir, tienen un patrimonio propio y carecen de personalidad jurídica al integrar la misma persona a que pertenece al órgano superior. Sin embargo, cuentan con un conjunto de bienes y recursos afectados especialmente al servicio con contabilidad propia y reglas de administración específicas, teniendo una autonomía financiera en cuanto a que esos órganos tienen unos ingresos distintos de los generales del ente central.

A estos servicios se les acuerda una independencia de gestión administrativa y presupuestaria, aun cuando permanecen integrados como un sector a la Administración: sus funciones son las mismas de la Administración y el

servicio no es sujeto de derechos y obligaciones ya que no tienen capacidad jurídica.

La Procuraduría General de la República, al referirse a las Haciendas Autónomas, ha advertido que su creación no obedece a una tendencia sistemática de organización. La formación de cada organismo se ha orientado a la iniciativa propia de sus autores dentro de un criterio general de centralización o descentralización, sin llegar a definir con claridad su naturaleza jurídica.

El servicio autónomo sin personalidad jurídica opera como un patrimonio separado o una caja especial y, en ese sentido, constituye una excepción al principio de unidad del tesoro, conforme al cual todos los ingresos recaudados son destinados a un mismo fondo: el Tesoro Nacional.

CAPÍTULO V

ENTES DESCENTRALIZADOS FUNCIONALMENTE QUE GOZAN DE PRERROGATIVAS PROCÉSALES PARA ACTUAR EN JUICIO.

Los entes descentralizados funcionalmente también gozan de prerrogativas procesales para actuar en juicio, en el presente capítulo, se mencionan cuáles son esos entes descentralizados funcionalmente, a los que se hacen extensivas las prerrogativas procesales de la República.

5.1.- Institutos Autónomos.

Tal y como lo indica Lares (2001, 513), los institutos autónomos “son entidades creadas directamente por actos del poder público, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, que tienen por objeto la gestión de servicios públicos o la realización de actividades administrativas, financieras, industriales y comerciales”.

La Constitución y las leyes venezolanas denominan institutos autónomos a los servicios y empresas así personalizados. No obstante, un sector de la doctrina estima que la denominación “autónomo” es inexacta, por cuanto autonomía etimológicamente significa “facultad de darse leyes a sí mismo”, y tales institutos están regidos por leyes o decretos emanados de entidades superiores, por lo que sería más adecuada la denominación de ‘autárquicos’, pues ‘autarquía’ significa “facultad de administrarse a sí mismo”.

Los institutos autónomos son sujetos de derecho, capaces de adquirir derechos, contraer obligaciones y comparecer en juicio como actores o como

demandados.

Existe en derecho una separación completa entre el patrimonio de cada instituto autónomo y la Hacienda Nacional, o sea, el conjunto de bienes, rentas y deudas que forman el activo y el pasivo de la República.

Los bienes nacionales al ser aportados por el gobierno nacional a un instituto autónomo, dejan de pertenecer al patrimonio nacional, pues el aporte como lo sostienen Lares (2001) envuelven una enajenación.

El patrimonio inicial de los institutos autónomos está constituido por el aporte inicial de la Nación, después de iniciadas las operaciones dicho patrimonio puede aumentar mediante nuevos aportes de la Nación o de otras personas naturales o jurídicas, y por las ganancias obtenidas como resultados de las negociaciones efectuadas.

En el caso de los institutos autónomos, los ingresos provenientes de su administración, no pasan a la Tesorería Nacional, sino a la Caja del mismo instituto o a sus depósitos bancarios.

Para cubrir los sueldos del personal de los institutos autónomos, y los gastos que ocasione el funcionamiento de los mismos, no pueden expedirse órdenes de pago a cargo de la Tesorería, sino que los cajeros del respectivo instituto, con los dineros de éste, hacen los pagos correspondientes.

La administración de los institutos autónomos está sometida a la fiscalización de la Contraloría general de la República, salvo lo dispuesto en leyes especiales. Este control podrá ser ejercido en dos formas: mediante intervenciones periódicas o por medio de la instalación de unidades permanentes de control.

Los institutos autónomos están en el deber de presentar a la Contraloría, dentro del plazo que ésta fije, contados a partir de la fecha de cierre de sus ejercicios, el balance general y un estado de sus ganancias y pérdidas o de ejecución presupuestaria, con el análisis completo de sus cuentas.

La Contraloría podrá efectuar todos los estudios e investigaciones que estime necesarios para examinar la gestión financiera de los institutos autónomos. El resultado de tales investigaciones lo comunicará al Ejecutivo y a la Asamblea Nacional, sin perjuicio de que la Contraloría procesa a aplicar las sanciones pertinentes o a promover los juicios a que hubiere lugar.

Las prerrogativas procesales para los Institutos Autónomos, se señalan en la Ley orgánica de la Administración pública, Artículo 97, cuyo tenor es el siguiente: “Los institutos autónomos gozarán de los privilegios y prerrogativas que la ley nacional acuerde a la República, los estados, los distritos metropolitanos o los municipios”.

5.2.- Empresas del Estado.

Las Empresas del Estado “son aquellas compañías anónimas en las cuales el Estado (latu sensu) es el titular de la totalidad de las acciones, o de una parte considerable de ellas. En esta segunda situación, como lo señala Lares (2001, 515) encuadran las sociedades de economía mixta, esto es, aquellas empresas en las cuales están asociados al sector público y el privado, y en consecuencia, uno y otro participan en la administración social.

Refiere el autor, que las empresas del Estado pueden estar sometidas a un régimen de derecho privado. En el primer caso, son personas públicas.

Las empresas del estado, generalmente revisten el carácter de entidades

privadas, la Ley orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, somete a dichas compañías a un régimen de derecho público.

El Artículo 6 de la mencionada ley, señala como sujetas a sus regulaciones, los siguientes entes u organismos del sector público:

- 1) La República
- 2) Los Estados
- 3) El Distrito metropolitano de Caracas
- 4) Los Distritos
- 5) Los Municipios
- 6) Los institutos autónomos
- 7) Las personas jurídicas estatales de derecho público
- 8) Las sociedades mercantiles en las cuales la República o las demás personas a que se refiere el presente artículo tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social. Quedarán comprendidas además las sociedades de propiedad totalmente estatal, cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades, sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional.
- 9) Las sociedades mercantiles en las cuales las personas a que se refiere el numeral anterior tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social.
- 10) Las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas

con fondos públicos o dirigidas por algunas de las personas referidas en este artículo, cuando la totalidad de los aportes presupuestarios o contribuciones en un ejercicio efectuados por una o varias de las personas referidas en el presente artículo, representen el cincuenta por ciento o más de su presupuesto.

Entre las empresas de propiedad totalmente estatal, están en primer término las que tienen por objeto la industria y el comercio de los hidrocarburos: petróleos de Venezuela, S.A, Petroquímica de Venezuela S.A., Instituto Tecnológico Venezolano de Petróleos S.A. También se incluyen: Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico, Compañía Anónima Centro Simón Bolívar, Instituto de la Vivienda, Alcaldía Mayor, Empresa Inmobiliaria Parque Central C.A, Siderúrgica del Orinoco y la Electricidad del Caroní, Compañía Anónima, C.A. Metro de Caracas, Sociedad de Diques y Astilleros Nacionales, entre otras. Se discute si debe aplicársele las prerrogativas procesales o no, en nuestro criterio no son sujeto de prerrogativas procesales, solo se aplica es el caso de la notificación al Procurador cuando estas son demandadas en órganos jurisdiccionales.

5.3.- Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado.

5.3.1.- Fundaciones.

Según el Artículo 4 de las Normas sobre las Fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado y el control de los aportes públicos a las instituciones privadas (2001) se consideran fundaciones del Estado, aquellas en cuyo acto de constitución haya participado cualquiera de los antes señalados en el artículo 2º, de tal forma que su patrimonio inicial en más de

un cincuenta por ciento (50%) se haya hecho con aporte de dichos entes o cuando su patrimonio pase a estar integrado, en la misma proporción, por aportes de los referidos entes, independientemente de quienes hubieren sido sus fundadores. Se entiende que el patrimonio de una fundación estará constituido en cualquier momento por el conjunto total de sus activos menos su pasivo.

El organismo que ejerza la tutela de la fundación deberá:

- a) Ejercer la supervisión de la fundación a fin de asegurar que las actividades de la misma correspondan a los objetivos, programas y metas para los cuales fue constituida.
- b) Evaluar en forma continua los resultados de la gestión de la fundación e informar de ello al Gabinete Sectorial respectivo.
- c) Coordinar el presupuesto de la fundación a fin de asegurar que se ajuste a los objetivos perseguidos.
- d) Remitir al Ministerio de Hacienda durante el primer trimestre de cada año, copia del informe y cuenta.

Cuando el ente al cual corresponda la tutela fuere un organismo distinto a la República, estará obligado a informar a su Ministerio de adscripción u organismo de tutela acerca del ejercicio de las competencias señaladas en este artículo.

Las Fundaciones del Estado tendrán la duración que establezcan sus estatutos, pero podrán ser disueltas en cualquier momento, a Juicio del Ejecutivo Nacional por órgano del Ministro respectivo. La disolución será dispuesta por Resolución Ministerial que se publicará en la Gaceta Oficial de

la República Bolivariana de Venezuela, en la cual se señale el ente al cual serán transferidos los bienes, y la integración y funciones de la Comisión Liquidadora.

En este caso, el Ejecutivo Nacional determinará el organismo competente a cuyo cargo estará el cumplimiento de los compromisos contraídos por la fundación que se liquida, en los términos y condiciones en que fueron convenidos.

5.3.2.- Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado.

Las Normas sobre las Fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado y el control de los aportes públicos a las instituciones privadas (2001) define a las Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado como aquellas en las cuales los entes, posean el cincuenta por ciento (50%) o más de las acciones o cuotas de participación y aquellas, en cuyo patrimonio actual, existan aportes de los entes señalados, en la misma proporción, siempre que tales aportes hubiesen sido hechos en calidad de socios o miembros.

Cuando el porcentaje de participación referido, sea inferior al cincuenta por ciento (50%), deberá asegurarse que la representación de los entes en los órganos de dirección y de administración, reflejen la participación del capital o patrimonio.

La tutela de las Fundaciones del estado será ejercida por aquél de los entes, que hubiere participado en su constitución o hecho el aporte, según sea el caso. Cuando en la constitución de la fundación del Estado, participen varios de los entes indicados, la tutela la ejercerá aquel que tenga atribuida la coordinación o el control de las actividades que constituyan el objeto principal de la fundación. En todo caso el organismo tutelar de las Asociaciones y

Sociedades Civiles será aquel que tenga atribuida la coordinación o control de las actividades que constituyan el objeto principal de la Sociedad o Asociación. No obstante de lo indicado, el Ejecutivo Nacional podrá designar expresamente a cualquier otro ente para que ejerza la tutela.

CAPÍTULO VI

REPRESENTACIÓN JUDICIAL DE LOS ENTES POLÍTICOS TERRITORIALES Y DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS FUNCIONALMENTE PARA ACTUAR EN JUICIO.

Para que los entes políticos territoriales y los entes descentralizados funcionalmente puedan actuar en juicio, requieren de una representación judicial, de acuerdo a su categoría. Así, para el caso de la República, será el Procurador General de la República; la Entidades Federales serán los Procuradores General de estados, y para los Municipios, tal representación es propia del Sindico Procurador Municipal, en este capítulo, se abordan estos aspectos.

6.1.- Procuraduría General de la República.

De acuerdo al Artículo 19, ordinal 1º, del Código Civil (1982), la representación de la persona jurídica "república ", como " sujeto de relaciones de derecho y obligación de carácter predominante patrimonial", es atribución de la Procuraduría General de la República, según el ordinal 1º del artículo 202 de la Constitución, y por ende, su defensa judicial y extrajudicial. Mientras que la defensa de su orden jurídico, " concebido como una unidad política que ha de realizar la justicia ", es atribución propia de la Fiscalía General de la República, en atención a los ordinales 1º a 4º del artículo 220, del mismo Texto Fundamental.

Sostiene Suárez (1978, 12) aquella función y esta última por su naturaleza heterogénea, no pueden ser confundidas y unificadas, porque aparte de diversas, pueden ser, incluso, incompatibles, ya que puede darse el caso en

que esté presente la defensa del orden jurídico por una parte y por otra el interés patrimonial propio del Estado .

Con fundamento en lo anteriormente señalado, destaca Duque Corredor (2000), es función natural del Procurador General de la República tutelar, mediante la representación judicial o extrajudicial de la República, sus intereses relacionados con los bienes y derechos nacionales, como acota el ordinal 1º del artículo 1º de la Ley Orgánica que rige la procuraduría.

Por ello, el titular de este organismo es de pleno derecho, por mandato constitucional, el representante nato de los intereses patrimoniales de la república; su mandatario en la defensa del patrimonio público; su apoderado.. Así, se consagra en el artículo 14 de la mencionada Ley, al atribuir al Procurador, en toda su plenitud la representación de los intereses patrimoniales de la república, aún en los casos en que legalmente existan otro u otros funcionarios investidos de ella y aún cuando el mismo Procurador sea quien, conforme a la Ley, la haya sustituido.

Ahora bien, si lo anterior se refiere a la legitimación respecto de la representación de la República, en cuanto a su objeto, es decir, la defensa de sus derechos e intereses patrimoniales, se entiende, " en el sentido de resultante; esto es de complejo integrado tanto por los recursos que la doctrina hacendística califica de "originarios" o de derecho privado, (los poseídos por la república como sujeto de derecho que es, según lo dispone el Código Civil, y cuyas categorías más notables y casi únicas son hoy los ingresos del dominio financiero, especialmente en su forma territorial y el producido en las empresas del Estado) como aquellos que tienen su fuente en el ejercicio de poderes soberanos (la tributación -tasa, impuestos, contribuciones- ; y el crédito público, al menos en su versión principal, el empréstito; y las multas en su aspecto indemnizatorio) ". Por supuesto, que

en ese contexto, " al hablar de patrimonio, se incluye también el pasivo". Por tanto, también la representación del Fisco Nacional, es decir, el conjunto de ingresos públicos de la República, también corresponde al Procurador General de la república, como lo aclara el Numeral 1 del artículo 2º de la Ley Orgánica citada.

En razón de lo expuesto, la legitimación de la República, entendida como capacidad procesal de representación, para el ejercicio de las acciones o demandas de defensa del patrimonio de la República corresponde al Procurador General de la república, sus sustitutos o delegados o quienes sean sus apoderados. Sin embargo, constitucionalmente, por excepción, si se trata de acciones para hacer efectiva la responsabilidad penal, en que hubieran incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones, la legitimación procesal corresponde al Ministerio público, según el ordinal 5º del artículo 220 de la constitución; la civil a Procuraduría y administrativa según corresponda. Lo cual ratifica el ordinal 7 de la Ley Orgánica del Ministerio Público. De acuerdo con este texto es claro que salvo este caso, para toda otra acción en defensa de los intereses patrimoniales de la república la capacidad procesal de representación es de la procuraduría.

6.2.- Procuraduría General de los estados.

Es un órgano de rango constitucional estatal encargado de ejercer la asesoría jurídica, defensa y representación judicial y extrajudicial de los intereses, bienes y derechos patrimoniales de una entidad federal.

La Procuraduría General de los estados goza de autonomía orgánica, funcional, administrativa y presupuestaria de conformidad con lo establecido en la Constitución del estado respectivo y la ley que las regule.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley que regula la descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público u otras leyes, los funcionarios judiciales, registradores, notarios y demás autoridades nacionales, estatales y municipales, están en la obligación de prestar gratuitamente sus oficios a la Procuraduría General del estado, así como de informarla de cualquier hecho o acto del cual tuvieren conocimiento en el ejercicio de su cargo, que afecte o amenace afectar directa o indirectamente algún derecho, bien o interés de la Entidad.

Es de competencia de las Procuradurías General de los estados el asesoramiento jurídico a los órganos de la Entidad, en líneas generales estas al igual que la de la República defienden sus intereses patrimoniales y la representan judicialmente.

Los entes descentralizados funcionalmente y demás establecimientos públicos presentes en el estado, podrán ser asesorados por las procuradurías estatales, cuando el asunto objeto de la consulta está relacionado o pueda tener incidencia sobre derechos, bienes o intereses patrimoniales de la Entidad Federal o revista interés jurídico o afecte el interés general.

En el caso de los municipios de los estado, tienen al Sindico Procurador como su representante judicial y defensor del municipio, cuando el asunto pueda afectar los intereses de estos, por lo cual cada nivel político territorial tiene su representación judicial propia.

En líneas generales la competencia de las Procuraduría General de estados, son los interese, bienes y derechos patrimoniales del estado, sin embargo,

estos van a depender de la Constitución estatal correspondiente.

Su actuación en procedimientos administrativos y jurisdiccionales están regidos por los privilegios y prerrogativas procesales y fiscales de la Entidad Federal, siendo estas irrenunciables, y en consecuencia deben ser defendidas en todo momento por los apoderados de la Entidad Federal en todo procedimiento administrativo o jurisdiccional ordinario o especial.

6.3.- Síndico Procurador Municipal.

La Sindicatura Municipal, según Otero (2005, 1), es el Órgano de apoyo jurídico al Poder Público Municipal, a cargo de un Síndico Procurador, quien debe ser venezolano, mayor de edad, abogado, estar en el goce de sus derechos civiles y políticos y, no tener interés personal directo en asuntos relacionados con el ente local.

Su representante es el Síndico procurado Municipal, quien es designado por el Alcalde, previa autorización del Concejo Municipal, en la sesión ordinaria siguiente a la de instalación de este último órgano o dentro de la sesión más inmediata posible.

Cuando el Concejo Municipal no apruebe la designación hecha por el Alcalde, éste deberá proponer una terna acompañada de los soportes académicos y de cualquier otro orden que sustenten sus postulaciones, y el Concejo Municipal deberá pronunciarse dentro de los quince días continuos siguientes en favor de una de las postulaciones presentadas, en defecto de lo cual, el Alcalde o Alcaldesa podrá designar a quien estime más apropiado dentro de la terna de postulados.

Al Síndico Procurador Municipal le corresponde la representación y defensa judicial y extrajudicial del Municipio y dura en sus funciones el lapso que corresponde al período municipal del Alcalde respectivo, establecido por Ordenanza, pudiendo ser destituido por votación de la mitad más uno de los concejales o concejales presentes, previo expediente con garantía del debido proceso.

CAPÍTULO VII

PRERROGATIVAS PROCESALES DE LA REPÚBLICA

Las prerrogativas procesales que la ley otorga a la república y por ende, al Poder Público, central, estatal y municipal, son diversas, así lo señala en principio la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, cuando dispone en su Artículo 3º:

El Fisco Nacional gozará, además de los privilegios que le confiere la legislación civil, de los acordados por esta Ley y por leyes fiscales especiales. El representante del Fisco que no haga valer estos privilegios, será responsable personalmente de los perjuicios que le falta ocasione al Fisco Nacional.

A tales efectos, establece la mencionada Ley, como prerrogativas:

- 1.- Cuando los apoderados de la Nación no asisten al acto de contestación de la demanda incoada contra ella, se entenderán contradichas en todas y cada una de sus partes (Artículo 6).
- 2.- No se podrá convenir, transar, o desistir de la acción ni de ningún otro recurso, sin autorización previa del Ejecutivo Nacional con intervención de la Procuraduría (Artículo 7).
- 3.- Se consultará con el Tribunal Superior competente toda sentencia definitiva dictada en juicio contra los intereses patrimoniales de la República (Artículo 9).
- 4.- En ninguna instancia podrá ser condenada la Nación en costas (Artículo 10)

5.- Los Tribunales tienen el deber de despachar en los términos mas breves los juicios en que sea parte el Fisco Nacional (Artículo 11). Se aplica?

6.- Los Tribunales, Registradores y demás autoridades, deben enviar al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría de la Nación, copia certificada de cualquier documento que le presenten los particulares y del cual se desprenda algún derecho a favor del Fisco Nacional, a menos que ya haya intervenido una representación del mismo. Asimismo, debe notificarse al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, sentencia o providencia, cualquiera que sea su naturaleza, que obre contra la República y de la apertura de cualquier lapso para el ejercicio de derechos o recursos dentro de esos procedimientos (Artículo 12).

7.- La gratuidad de los servicios legales de los órganos administrativos o judiciales ante los que actúe el Fisco Nacional por autoridad competente. Las solicitudes, actuaciones, documentos y copias que se extiendan en interés de la República, se formularan en papel común, sin estampillas y no estarán sujetas a impuesto ni contribución alguna (Artículo 14).

8.- En ningún caso podrá exigirse caución al Fisco Nacional (Artículo 15)

9.- Los bienes rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Nación, no están sujetos a medida preventiva o ejecutiva de ninguna naturaleza, en tal sentido, los procedimientos en tal estado de ejecución, deberán ser suspendidos, con la consecuente notificación al Ejecutivo Nacional para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado (artículo 17).

Posteriormente, mediante Decreto Ley N° 1.556 de fecha 13 de Noviembre de 2001, entra en vigencia la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General

de la República, la cual fue publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.554 Extraordinario, de esa misma fecha; en este instrumento legal y reformada en Julio de 2008 por Ley habilitante, se extiende el abanico de prerrogativas que posee el abogado de la República para actuar en juicio, destacando en el ámbito procesal, las siguientes:

1.- Reitera las prerrogativas establecidas en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional en los términos anteriormente expuestos.

2.- A los fines de hacer más eficaz la actuación de la República, consagra:

- Quienes actúan en nombre de la Procuraduría General de la República, tienen acceso a los expedientes judiciales o administrativos, en los que ellos estén vinculados, aun en horario no hábil para el resto del público (Artículo 6).

- Las actuaciones de la Procuraduría General de la República podrán ser hechas en papel común y no están sujetas a obligaciones tributarias de ninguna naturaleza (Artículo 35).

- Observación obligatoria de los privilegios y prerrogativa procesales de la República: "Es obligatorio dar cabal cumplimiento a los privilegios y prerrogativas procesales de la República, en este sentido, son irrenunciables y deben necesariamente ser aplicados por todas las autoridades judiciales en cualquier juicio en que la República sea parte"(Artículo 63).

- Las actuaciones procesales que efectúe la Procuraduría General de la República pueden realizarse indistintamente mediante escrito, diligencia u oficio (Artículo 65).

- Posiciones juradas: Los funcionarios que actúen en representación de la República, no están obligados a absolver posiciones juradas ni a prestar juramento decisorio, deberán contestar por escrito las preguntas que se le hicieren en igual forma, el Juez o la contraparte (Artículo 76).
- Citación de la República: Los artículos 79, 80 y 81 establecen las formalidades que han de cumplirse para que se tenga legalmente citada a la República, a los fines de su emplazamiento para la contestación de la demanda. Y el 82 prevé que cuando la República sea reconvenida tendrá un lapso mayor para la contestación.
- Privilegio de conocimiento: Los órganos jurisdiccionales deben notificar a la República de todo libelo, actuación, o medida en los cuales pueda verse afectado directa o indirectamente el patrimonio de la República o la prestación de servicios públicos (Artículos 93, 94, 95, y 97).

Mención especial merece, la exigencia del procedimiento administrativo previo a las acciones que se pretendan ejercer contra la República, pues mas que una prerrogativa representa una garantía de solución efectiva de conflictos entre los particulares y los órganos que componen la Administración Publica Nacional, es obvio, que puede ser más expedito para el particular lograr la resolución de la controversia en el ámbito administrativo antes de acudir a los Tribunales de justicia, lo que se pretende no es impedir el ejercicio de juicios contra la República, sino que, los que en efecto se interpongan, sea porque se agotaron las vías conciliatorias correspondientes, para evitar juicios innecesarios tanto para el particular como para la Administración Pública.

- Agotación de la Vía Administrativa: Los artículos 54 al 60 de la Ley Orgánica que rige las funciones del Procuraduría General de la República,

regulan las formalidades y requisitos que han de cumplirse para que pueda entenderse agotada la vía administrativa previa, formalidad que también prevé la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo en el artículo 32, con el objeto de darle prioridad a la solución alternativa de conflictos. Los funcionarios judiciales deben declarar inadmisibles las acciones que se intenten contra la República sin que se acredite el cumplimiento de las formalidades del procedimiento administrativo previo que establece la ley al respecto.

Explica Guaparumo (2004,8) que todas estas prerrogativas tienen su razón de ser principalmente en:

- 1.- Las múltiples actividades que desarrollan los entes políticos territoriales y los entes descentralizados funcionalmente, impide responder con la misma celeridad que los particulares en los juicios que se interponen en su contra.
- 2.- El resguardo de los intereses patrimoniales de la Nación amerita una especial protección, pues tal como se indicó en capítulo anterior, el patrimonio del Estado le pertenece *latu sensu* a todos y cada uno de los venezolanos.
- 3.- La tutela de los intereses colectivos materializa uno de los fines del Estado, valga decir, la satisfacción de necesidades de interés general o público.
- 4.- El principio de legalidad que se presume presente en todos los actos de los entes políticos territoriales y de los entes descentralizados funcionalmente. La Administración no puede actuar de forma arbitraria, pues de ser así, su resultado sería nulo.

Ahora bien, cuando la República se hace parte en un juicio, ya sea de forma directa o indirecta, el marco normativo procedimental que establece el Código de Procedimiento Civil da pie para que las prerrogativas de las que disfruta el Fisco Nacional se hagan efectivas, en este sentido, señala su artículo 7: “Los actos procesales se realizarán en la forma prevista en este Código y en las leyes especiales. Cuando la ley no señale la forma para la realización de algún acto, serán admitidas todas aquellas que el Juez considere idóneas para lograr los fines del mismo”.

La revisión doctrinaria legal y jurisprudencial, de las prerrogativas procesales que tiene la República para actuar en juicio, permite abordar su estudio atendiendo a las fases del proceso como son: la Fase cognoscitiva y ejecutiva del proceso.

1.- Antejudio Administrativo.

Es definido por Pierre Tapia (2006) como el trámite previo, mediante el cual:

(...)los particulares puedan resolver sus controversias con la Administración, en sede administrativa, sin que requieran acudir a los órganos jurisdiccionales, y que la autoridad administrativa tenga conocimiento de las eventuales acciones de las cuales podría ser objeto, lo cual se encuentra perfectamente enmarcado en el ordenamiento jurídico venezolano y en particular con la nueva Ley orgánica de la Administración Pública, pues ésta establece el alcance del agotamiento de la vía administrativa a los recursos administrativos, no encontrándose, en consecuencia, incluido en este supuesto, el denominado procedimiento previo de las acciones contra la República (p. 298).

Su base legal es el Artículo 54, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: “Quienes pretendan instaurar demandas de contenido

patrimonial con la República, debe manifestarlos previamente por escrito al órgano al cual corresponda el asunto y exponer concretamente sus pretensiones en el caso. De la presentación de este escrito, se debe dar recibido al interesado y su recepción debe constar en el mismo”.

Para la jurisprudencia venezolana, en Sentencia N° 01877 de la Sala Político Administrativa del 26 de julio de 2006, juicio de María Iris Jeanniny de Blanco, Expediente N° 2002-0198; se expresa que la interposición de las demandas contra la República, a tenor de lo dispuesto en el Artículo 30 de la derogada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, aplicable al momento de la interposición de la demanda, hoy, requisito contenido en el Artículo 54 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2001), se establece: que el Artículo 54 prevé el denominado “Antejuicio Administrativo” , el cual tiene por objeto:

(...) que la República conozca de las pretensiones que pudieran ser alegadas en su contra y sus fundamentos, para entonces, si lo considerare procedente, admitirlas total o parcialmente , evitándose así las cargas que implicarían un potencial litigio, o simplemente desecharlas (Pierre Tapia, 2006, p. 120).

De esta forma el Antejuicio Administrativo, se constituye como un elemento de garantía para la Administración, en tanto que le permite tener conocimiento exacto acerca de las pretensiones que serán deducidas por el particular, luego del antejuicio en vía jurisdiccional.

Esta exigencia, para la jurisprudencia es indispensable, para la admisibilidad de las demandas contra la República, así, la expresión “manifestarlo previamente por escrito al órgano al cual corresponda el asunto y exponer concretamente sus pretensiones en el caso”; impone traer a consideración para concatenar con el precitado Artículo 54, los artículos 49 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 26, y 257 de la Constitución de

la República Bolivariana de Venezuela.

Artículo 49 LOPA: Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, en el escrito se deberá hacer constar:

1. El organismo al cual está dirigido.
2. La identificación del interesado, y en su caso, de la persona que actúe como su representante con expresión de los nombres y apellidos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión y número de la cédula de identidad o pasaporte.
3. La dirección del lugar donde se harán las notificaciones pertinentes.
4. Los hechos, razones y pedimentos correspondientes, expresando con toda claridad la materia objeto de la solicitud.
5. Referencia a los anexos que lo acompañan, si tal es el caso.
6. Cualesquiera otras circunstancias que exijan las normas legales o reglamentarias.
7. La firma de los interesados.

Artículo 26, CRBV: Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

Artículo 257, CRBV: El proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia. Las leyes procesales establecerán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público. No se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales.

Igualmente, la Sala Político Administrativa en sentencia número 1648, dictada en fecha 18 de julio de 2000, indica: "... de las disposiciones legales, se desprende que lo exigido por el legislador al particular es un requisito previo a la instauración de demandas contra al República, previsto con al finalidad de lograr que las pretensiones de los administrados sean estudiadas y resueltas en la propia vía administrativa, su agotamiento consiste en permitir al interesado poner en conocimiento de la Administración el contenido de su pretensión, en aras de evitar la posibilidad de acudir por vía jurisprudencial.

Sentencia la Sala Político Administrativa que cuando no se acredita el cumplimiento de la formalidad, se debe declarar inadmisibile la demanda interpuesta de conformidad con lo previsto en el ordinal 5 del Artículo 84 de la Ley orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicable *ratione temporis*, hoy parte 5 del Artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, por no haberse cumplido con el procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, previsto en el Artículo 30 y siguientes de la Ley orgánica de la Procuraduría General de la República de 1965. Tendencia actual ejem. lefp

Asimismo, la Sala Plena evidencia la intención del legislador de mantener un procedimiento administrativo que ya se encontraba en el Artículo 58 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público de 1955, así como en el Artículo 30 de la anterior Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dictada en 1965, que establecía respectivamente:

Artículo 58: Quienes pretendan instaurar judicialmente alguna acción en contra de la nación venezolana, de alguna dependencia del gobierno nacional, o de cualquiera otro organismo o entidad en la defensa de cuyos intereses esté llamada a intervenir la Procuraduría de a Nación, deberán

dirigirse previamente y por escrito al Ministerio Organismo al cual corresponda el asunto para exponer concretamente sus pretensiones en el caso, las razone so fundamentos en que apoyen sus aspiraciones y presentar todos los elementos de juicio de que dispongan y que permitan formar criterio al respecto. De la presentación de este escrito se dará recibo al interesado, a menos que su remisión haya sido hecha por conducto de un Juez o de un Notario. De dicha presentación se dejará también constancia al pie del mismo escrito. Cuando al acción que se pretenda instaurar tenga por objeto al reclamación de acreencias contra el Fisco Nacional, cuyo pago no esté autorizado en el presupuesto, el interesado antes de ocurrir al procedimiento previsto en este capítulo, agotará los recursos administrativos a que se refiere el Título III de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

El procedimiento a que se refiere este capítulo no menoscaba la atribución que tiene la Contraloría de la Nación, de conformidad con el N° 6 del Artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

Evidencia la Sala Plena tanto de la revisión de los Artículos 58 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público de 1955, y 30 de la anterior Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (1965), y de la evolución legislativa del llamado “Antejudio Administrativo” previo a las demandas contra la República, que se mantiene la idea, de vieja data, de establecer un procedimiento previo a la instauración de una demanda contra la República, de manera que se garantice, por un lado el acceso de los particulares a la indemnización de las cargas ilegítimas que hayan debido soportar como consecuencia de la actividad estatal, y por otro, como una prerrogativa para la Administración Pública, para prevenir futuros juicios, o prepararse para ellos en defensa del patrimonio público, cuando considere improcedente la indemnización reclamada por alguna persona, y de modo de tomar las medidas presupuestarias correspondientes en caso de que fuese conducente el pago de algún monto. No se excluye tampoco la intención legislativa de permitir la solución de la controversia mediante procedimiento

extrajudicial previo que permita prescindir del cauce del proceso jurisdiccional formalizado.

Destaca la Sala Plena que el avance legislativo experimentado, en comparación con la Ley de 1965, la cual encauzaba este procedimiento previo sólo a través de los “Ministerio”, consiste en que se sustituye la expresión genérica de “el órgano” con lo cual se amplía correctamente el ámbito de aplicación de dicho Artículo, incluyendo también a órganos distintos a los Ministerios, pertenecientes a cualquier rama del Poder Público, e incluso de órganos del Ejecutivo distintos a los Ministerios. Esta modificación que constituye aparentemente un “leve” cambio, según la Sala, en realidad denota un avance importante en la legislación en cuanto a este procedimiento se refiere, en tanto que deja en claro la pertinencia de tramitar el procedimiento administrativo previo en el supuesto de reclamaciones a plantearse ante cualquier órgano del Estado y no sólo los del Ejecutivo Nacional.

Adicionalmente, la norma actual es mucho más precisa en términos jurídicos y presenta una mejor técnica legislativa en cuanto al uso de los conceptos técnico-jurídicos apropiados. Así lo expresa la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 15-04-1963, al señalar:

El Antejudio Administrativo participa de la naturaleza jurídica de los procesos de conciliación previstos en algunas legislaciones con carácter obligatorio antes de proponerse una acción judicial. A veces el derecho positivo estima que es una función procesal digna de regulación que tiene por objeto evitar la provocación de un litigio mediante actividades previas de avenencias. En este sentido el procedimiento conciliatorio funciona como un presupuesto strictu sensu de un proceso futuro; es decir, que el acto de conciliación o avenimiento es un requisito de cumplimiento previo al nacimiento del proceso principal. El que el procedimiento de conciliación opere como un

presupuesto de proceso futuro quiere decir que, sin su previa celebración, el nacimiento del proceso ulterior, que impide por lo tanto el curso de la demanda presentada sin el cumplimiento de tal requisito. (Pierre Tapia, 2005, 236).

Por otra parte, la Sala Político Administrativa, en sentencia del 13 de julio de 2000, signada con el N° 1648 expreso:

En la estructura del ordenamiento jurídico, está concebida la acción procesal como el medio para acceder a la función jurisdiccional, cuando existe la necesidad de satisfacer pretensiones jurídicas. Si se entiende la acción procesal como un derecho a la jurisdicción, debe precisarse que ella es un presupuesto lógico de todo derecho, dado su carácter de medio o instrumento jurídico para lograr, por intermedio de los órganos jurisdiccionales, el goce y ejercicio pleno de todos los demás derechos. Esta necesaria relación de medio a fin, permite calificar a la acción como un derecho especial o de segundo nivel, es decir, un auténtico metaderecho, frente a todos los demás derechos del ordenamiento jurídico.

Este especial derecho de acción procesal está previsto y garantizado expresamente en la vigente Constitución en su Artículo 26 CRBV, ya señalado. Sin embargo, a pesar de existir la garantía de acceso a la jurisdicción, en algunos casos la ley somete a ciertas condiciones o requisitos previos, la tutela judicial de las pretensiones que los justificables aspiren proteger o defender.

Así, quien pretenda instaurar demandas contra al República Bolivariana de Venezuela, debe agotar previamente el procedimiento administrativo contemplado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Frente a esta exigencia de agotamiento anticipado del procedimiento administrativo, su omisión constituye una causal expresa de inadmisibilidad, lo cual debe tener muy en cuenta el Juez de lo Contencioso Administrativo, en la oportunidad de decidir sobre la admisión de las demandas o solicitudes

que se le presentan.

En otro orden de ideas, el ordinal 5 del Artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, dispone lo siguiente:

Artículo 84: No se admitirá ninguna demanda o solicitud que se intente ante la Corte:

(...omisis...)

5) Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible; o no se haya cumplido el procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República.

La admisión del requisito de antejuicio administrativo, también puede ser delegada dentro de la cuestión previa prevista en el ordinal 11º del Artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, cuando la demanda es admitida sin percatarse el juzgado de su existencia. En este caso conviene precisar que no se trata propiamente de que la ley prohíba admitir la acción propuesta, lo que la ley prohíbe es admitir la demanda, mientras no se haya dado cumplimiento a tan importante requisito. La pretensión procesal tiene la correspondiente protección jurídica, no hay en verdad ausencia de acción, ni prohibición de su ejercicio, la cuestión procesal, consiste en exigir el agotamiento previo de la reclamación administrativa, lo cual puede evitar el uso de la vía jurisdiccional.

Este criterio establecido por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en cuanto al agotamiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, se ve reforzado por lo dispuesto en el Artículo 36 de la Ley Orgánica de la Procuraduría general de la República de 1965, así como en el Artículo 60 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría general de la República (2001), donde se establece la declaratoria de inadmisión de la acción, cuando no se

acredite el cumplimiento del aludido requisito.

Destaca la Sala que no existe antecedente jurisprudencial y legal que establezca limitación al alcance del artículo 30 de la derogada Ley orgánica de la Procuraduría General de la República, la misma es de aplicación obligatoria para toda aquella demanda que pretenda intentarse contra la República, por cuanto la misma no constituye restricción alguna en cuanto al ámbito de su aplicación; en consecuencia, este requisito del antejuicio administrativo previo, debe ser de obligatorio cumplimiento para todas aquellas personas que estén en la posibilidad de intentar alguna acción contra la República, Es por ello que la Sala Político Administrativa en Sentencia N° 00155 del 5 de febrero de 2003 reitera el criterio sostenido en anteriores oportunidades, como ya han sido reseñados, cual es:

Establecer mediante este requisito de cumplimiento previo, la necesidad de plantearle al justificable formas alternativas de resolución de conflictos que no necesariamente lleven a éste a la instauración directa de un juicio con la República, además establece un privilegio para el estado dirigido a proteger a su vez a todos los ciudadanos, el cual es el fin último de éste". (Pierre Tapia, 2006, p. 116).

2.- Prerrogativas en fase cognoscitiva del proceso.

- Notificación privilegiada y citación.

Para la doctrina, la notificación privilegiada en materia de prerrogativas procesales es una formalidad esencial, que pone en conocimiento a los entes político territoriales y a los entes descentralizados de la República, a través del Procurador General de la República, Procurador General de los Estados y el Síndico Procurador Municipal sobre los procesos que puedan afectar el interés patrimonial de éstos (Pierre Tapia, 2005).

Legalmente se encuentra recogida esta prerrogativa en el Artículo 94 LOPGR (2001):

Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al procurador o Procuradora General de la República de la admisión de toda demanda que obre directa o indirectamente contra los intereses patrimoniales de la República. Las notificaciones deben ser hechas por oficio y estar acompañadas de copias certificadas de todo lo que sea conducente para formar criterio del asunto.

El proceso de suspenderá por un lapso de noventa (90) días continuos, el cual comienza a transcurrir a partir de la fecha de la consignación de la notificación, practicada en el respectivo expediente. Vencido este lapso, el Procurador o procuradora se tendrá por notificado. Esta suspensión es aplicable únicamente a las demandas cuya cuantía es superior a Mil Unidades Tributarias (1000 U.T.).

El Procurador o Procuradora General de la República o quien actúe en su nombre, debe contestar dichas notificaciones durante este lapso manifestando la ratificación de la suspensión, o su renuncia a lo que quede del referido lapso, en cuyo caso se tendrá igualmente por notificado.

Se desprende del anterior dispositivo que la notificación privilegiada es una formalidad esencial en el juicio y constituye la expresión de las prerrogativas jurisdiccionales del Estado, que no sólo se circunscribe a los intereses patrimoniales directos de la República, sino que se hace extensiva a los entes descentralizados funcionalmente.

El criterio jurisprudencial de la Sala Político-Administrativa, en fecha 26 de julio de 2001, caso Macpri Reproducciones, C.A., contra Centro Simón Bolívar, C.A., Expediente N° 1999-15.965; en relación a esta prerrogativa expresa:

El incumplimiento de la notificación a la Procuraduría General de la República y la consecuente sustanciación de la causa en

ausencia de la representación del Estado, a juicio de esta Sala, y en aras de garantizar el ejercicio del derecho de la defensa previsto en el Artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, resulta forzoso notificar a la procuraduría General de la República a los fines de que manifieste si tiene alguna objeción en el presente juicio, de lo contrario la causa seguirá su curso de ley, concediéndole para ello, un lapso de 90 días continuos, a partir de la constancia en autos de haberse practicado dicha notificación, en aplicación analógica del Artículo 94 del decreto con Fuerza de Ley orgánica de la Procuraduría General de la República (Pierre Tapia, 2005, p. 34).

En este mismo orden de ideas, afirma la Sala Constitucional en sentencia 3684 del 6 de diciembre de 2005, juicio Universidad Simón Bolívar, Expediente N° 05-1745, que:

(...) la obligación de notificación del Procurador (a) General, en los procesos donde pueda afectarse el interés patrimonial de la República, no constituye un mero formalismo, pues su omisión implica un menoscabo al derecho a la defensa y al debido proceso de aquella (Pierre Tapia, 2005, p. 182).

Igualmente en materia Estatal, el Artículo 159 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, señala que los Estados “son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena”, y según el Artículo 164 ejusdem “Es de la exclusiva competencia de los Estados: (...) 3) la administración de sus bienes”.

En otro aspecto, Las citaciones al Procurador o Procuradora General de la República para la contestación de demandas deben ser practicadas:

- Por oficio, acompañado del libelo y de los recaudos producidos por el actor.
- Debe ser entregado personalmente al Procurador o Procuradora General de la República, o a quien esté facultado por delegación. En consecuencia:

No se admite otras formas de citación prevista en los artículos 219 al 223 del Código de Procedimiento Civil (carteles, correo con acuse de recibo) Además se le suministra al privilegiado los recaudos a diferencia del particular que solo es la compulsas.

Según el Artículo 33 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, los estados gozan de los mismos privilegios y prerrogativas procesales que la República, beneficios que se establecieron en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; de ello se deriva que sea necesario la aplicación de esa Ley a los estados; por lo cual se aplica a estos la citación privilegiada.

De manera que, para la aplicación de prerrogativas a los casos en que tenga interés los estados, deberá sustituirse el término “República” por el de “estado “. Si no se hiciere de esta manera, se acabaría poniendo en cabeza de la República la defensa de los intereses de los estados, o de sus órganos con autonomía funcional como el cumplimiento de su deber de que por efecto de las cautelares que se dicten a su favor, no se perturbe la continuidad de las actividades de interés público a las que están afectas los bienes de esas entidades federales, artículo 97 Ley Orgánica de la Procuraduría general de la República. Eso sería contrario al principio constitucional de autonomía y plena capacidad de los Estados en la administración de sus bienes.

Por otra parte, en Sentencia de la Sala Constitucional del 14 de noviembre de 2005, juicio de sustituta del Procurador del Estado Zulia, Expediente N° 05-1752, se expresa:

(...) los Procuradores Estadales no sólo deben ser notificados de cualquier decisión definitiva o interlocutoria que afecta los intereses de las Entidades Federales, respectivas, sino que además, en los juicios en que sean parte los Estados, son ellos

los que ostentan, salvo excepciones muy específicas, la representación judicial de las Entidades federales y, como tales, deben ser notificados (Pierre Tapia, 2005, p. 163).

En otro orden de ideas, el Artículo 103 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal establecía:

Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Síndico Procurador de toda demanda, oposición excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, ore contra los intereses patrimoniales del Municipio, del Distrito Municipal o metropolitano.

Dichas notificaciones se harán por oficio y deberán ser acompañadas por copia certificada de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto. El Síndico Procurador deberá contestarlas en un término de cuarenta y cinco (45) días continuos, vencido el cual se tendrá por notificado.

En los juicios en que el Municipio o Distrito sea parte, los funcionarios judiciales están igualmente obligados a notificar al Síndico Procurador de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto de toda actuación que se practique. En este caso, vencido un plazo de ocho (8) días hábiles, se tendrá por notificado el Municipio o Distrito.

La falta de notificación, será causal de reposición a instancia del Síndico Procurador.

Actualmente el Artículo 155 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, establece:

Los funcionarios judiciales están obligados a citar al síndico procurador o síndica procuradora municipal en caso de demandas contra el Municipio, o a la correspondiente entidad municipal, así como a notificar al alcalde o alcaldesa de toda demanda o solicitud de cualquier naturaleza que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales del Municipio o la correspondiente entidad municipal.

Dicha citación se hará por oficio y se acompañará de copias certificadas de la demanda y todos sus anexos. Mientras no

conste en el expediente la citación realizada con las formalidades aquí exigidas, no se considerará practicada. La falta de citación o la citación practicada sin las formalidades aquí previstas, será causal de anulación y, en consecuencia, se repondrá la causa. Una vez practicada la citación, el síndico procurador o síndica procuradora municipal tendrá un término de cuarenta y cinco días continuos para dar contestación a la demanda.

Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al síndico procurador o síndica procuradora municipal de toda sentencia definitiva o interlocutoria.

- No confesión ficta.

Para la doctrina la confesión ficta es la sanción impuesta por el Legislador al demandado renuente y que consiste en una especie de ficción legal mediante la cual los hechos narrados por el actor en su libelo quedan admitidos, y se reputan como ciertos, trayendo como lógica e inmediata consecuencia que el Juez deba conceder a éste todo cuanto haya pedido. Sin embargo como prerrogativa legal esta no opera de esta manera cuando se trata de los intereses de la República.

Legalmente, esta prerrogativa procesal, se encuentra regulada en el Artículo 66 de la LOPGR (2001), al indicar:

Cuando el Procurador o Procuradora General de la República o los abogados que ejerzan la representación de la República, no asistan a los actos de contestación de demandas intentadas contra ésta, o de las cuestiones previas que les hayan sido opuestas, las mismas se tienen como contradichas en todas sus partes, sin perjuicio de la responsabilidad personal del funcionario por los daños causados a los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República

El tratamiento de la jurisprudencia venezolana en relación a esta prerrogativa procesal, lleva a señalar que en Sentencia Juzgado Primero de Primera

Instancia de Juicio en Régimen Procesal Transitorio del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Lara de fecha 16-08-2004 (caso Omar Silva Vs IMAUBAR)

No podemos dejar pasar por alto que la presencia física de las partes a los actos del proceso constituye hoy pilar fundamental del nuevo procedimiento laboral, pues la Ley Orgánica Procesal del Trabajo descansa sobre el desarrollo de los principios de oralidad e intermediación, ello justifica el régimen sancionatorio a las partes por su incomparecencia.

Así pues, nada establecen las normas y disposiciones sobre la incomparecencia del ente público demandado al acto de Audiencia Oral y Pública de Juicio.

Lo anterior lleva a la Sala a afirmar que en caso de aplicarse de manera estricta la regla establecida en el Artículo 6 de la Ley de Hacienda Pública Nacional, como lo es el rechazo o contradicción de todo lo alegado, cuando se incomparezca al juicio, no permitiría oportunidad para el debate probatorio, pues el esquema del juicio oral laboral supone la concentración de todos los actos, incluyendo la evacuación de las pruebas, en una sola oportunidad, vale decir, en la Audiencia Oral y Pública de Juicio, la cual no fue posible realizar por la contumacia patronal.

Otro tratamiento jurisprudencia es el que el máximo tribunal de República hace en sentencia N° 00190, de fecha 11 de febrero de 2003, emitida por la Sala Político-Administrativa al señalar que, el Artículo 97 de la Ley Orgánica de Administración Pública dispone que “Los institutos Autónomos gozarán de los privilegios y prerrogativas que la ley nacional acuerde a la República, los estados, los distritos metropolitanos o los municipios”. Igualmente el Artículo 66 de la Ley orgánica de la Procuraduría general de la República, cuya

redacción prevé “Cuando el Procurador o Procuradora General de la República, o los abogados que ejerzan la representación de la República, no asistan a los actos de contestación de demandas intentadas contra ésta, o de las cuestiones previas que les hayan sido opuestas, las mismas se tienen como contradichas en todas sus partes, sin perjuicio de la responsabilidad personal del funcionario por los daños causados a los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

Destaca la Sala Político Administrativa, que para el momento en el cual se produjo la supuesta confesión del demandado las normas antes transcritas no se encontraban vigentes. Sin embargo, al respecto, dispone el Artículo 24 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, lo siguiente:

Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia,. Aún en los procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos penales, las pruebas ya evacuadas, se estimarán en cuanto beneficien al reo o a la rea, conforme a la ley vigente, para la fecha en que se promovieron
Cuando haya dudas se aplicará la norma que beneficie al reo o a la rea.

Con relación al principio de irretroactividad de la ley consagrado en la Carta Magna venezolana, la Sala Político Administrativa ha expresado que el mismo constituye uno de los principios informadores del ordenamiento jurídico, junto a los principios de legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica y otros, el cual se conecta y cobra valor en función de los demás.

Sin embargo, la regla así concebida, contiene en su texto dos claras excepciones, como son: la atinente a que las normas procesales se aplicarán de inmediato incluso a los procesos que se hallaren en curso, y lo relativo a que cuando existan dudas en la aplicación de una ley, se deberá optar por

aquella que beneficio al reo o rea.

En el caso de autos, la Sala Político Administrativa observa que se encuentra presente un problema de aplicación temporal de la ley, por cuanto para la fecha en que se alegó al confesión ficta del demandado no estaba en vigencia el Artículo 97 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que otorga a los institutos autónomos los mismos privilegios y prerrogativas consagrados en al ley nacional para la República, los Estados, los Distritos Metropolitanos y los Municipios, entre los cuales se encuentra el establecido en la artículo 66 del Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En consecuencia, resulta necesario determinar si al misma se subsume en las excepciones contenidas en el citado Artículo 24 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Aprecia igualmente la Sala que el Artículo 97 de la Ley Orgánica de la Administración Pública goza de una naturaleza mixta, por cuanto⁹ el carácter adjetivo o sustantivo de la norma está íntimamente ligado al privilegio o prerrogativa que pretenda aplicarse. Resultando claro que la prerrogativa contenida en el Artículo 66 del decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es de naturaleza procesal, por cuanto la misma se dirige a establecer la imposibilidad de que la República quede confesa, previendo en tales casos que ha de entenderse expresamente contradicha la demanda.

De esta forma, cobra vigencia el mandato establecido en el Artículo 24 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en lo atinente a que la ley procesal se aplica de inmediato incluso a los procesos que se hallaren en curso.

El desarrollo de esta institución por parte de la jurisprudencia venezolana en

materia laboral, es la que realiza la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de fecha 25-03-2004, caso Sindicato Nacional de Trabajadores Caballericeos, Prendices, Capataces, Serenos de Cuadra, Similares y Conexos de Venezuela vs. El Instituto Nacional de Hipódromos (INH); la Sala declara: (...) el artículo precedente conmina a los funcionarios judiciales (extensible a los jueces) en acatar sin restricción alguna, a menos que esté tutelada legalmente, los privilegios y prerrogativas de la República siempre que esta tengan algún interés patrimonial discutido en juicio que pudiera resultar afectado.

De tal forma que, en el caso en análisis, pese a la incomparecencia de la parte demandada, el Juzgador de la recurrida ha debido observar los privilegios o prerrogativas de la República y no aplicar mecánicamente el efecto jurídico propio de la no asistencia del demandado a la audiencia preliminar, como lo es la presunción de admisión de los hechos.

En el presente asunto, 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 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.

- No absolución de posiciones juradas. No prestar juramento decisorio.

El Artículo 76 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2001) señala: Ni las autoridades, ni los representantes legales 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.

- No condenatoria en Costas.

Se entiende por costas:

... los gastos legales que hacen las partes y deben satisfacer en ocasión de un procedimiento judicial. Las costas no sólo comprenden los llamados gastos de justicia, o sea los derechos debidos al Estado, fijados por las leyes, sino además los honorarios de los letrados y los derechos que debe o puede percibir el personal auxiliar, si así estuviera establecido” (Cabanellas, 2001, p. 400).

Legalmente esta prerrogativa se encuentra recogida en el Artículo 74, LOPGR, señalando al respecto: “La República no puede ser condenada en costas, aún cuando sean declaradas sin lugar las sentencias apeladas, se nieguen los recursos interpuestos, se dejen perecer o se desista de ellos”.

El tratamiento que la jurisprudencia venezolana da a esta prerrogativa procesal de la República para actuar en juicio, se puede ilustrar con la sentencia del 16 de julio de 2003, la sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en el caso M.M. Mendoza, indica:

En el caso de autos, la parte demandada es una Universidad Nacional, creada por Decreto Legislativo de fecha 29 de mayo de 1891, la cual no puede ser considerada como la República, ni empresa del estado. Sin embargo, a pesar de la imposibilidad de su asimilación existencial, las Universidades participan de la naturaleza de los Institutos Autónomos, en cuanto a sus componentes estructurales, tales como personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente al Fisco nacional y además, de

conformidad con el Artículo 2 de la Ley de Universidades, se trata de instituciones al servicio de la Nación formando parte de la Administración Pública Nacional u por tanto, por participar de las notas principales de aquellos institutos, y por los intereses fundamentales que representan, se justifica, que a los fines de su protección jurisdiccional, se les extienda el fuero contencioso administrativo y por ello, cualquier acción o recurso que se ejerza en su contra, corresponde su conocimiento , al igual que los institutos autónomos, a la jurisdicción contencioso administrativa.

Aunado a ello la Ley Orgánica de Administración Pública, (2001), establece en su Artículo 97 lo siguiente: “Los institutos autónomos gozarán de los privilegios y prerrogativas que la ley nacional acuerde a la República, los Estados, los distritos metropolitanos o los municipios”.

-Prerrogativas en procedimiento cautelar.

Las medidas cautelares, también llamadas de seguridad o cautelar, las decreta el juez sólo cuando exista riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo y siempre que se acompañe un medio de prueba que constituye presunción grave de esta circunstancia y del derecho que se reclama (Sánchez, 1995).

Como prerrogativa procesal, son abordadas por la LOPGR (2001) en los Artículos 89, 90, 91 y 92, bajo el siguiente contenido:

Artículo 89: La Procuraduría General de la República puede solicitar las siguientes medidas:

1. El embargo;
2. La prohibición de enajenar y gravar;
3. El secuestro;
4. Cualquier medida innominada que sea necesaria para la defensa de los derechos, bienes e intereses de la República.

Artículo 90: Cuando la Procuraduría General de la República solicite medidas preventivas o ejecutivas, el Juez para decretarlas, deberá examinar si existe un peligro grave de que resulte ilusoria la ejecución del fallo, o si del examen del caso, emerge una presunción de buen derecho a favor de la pretensión, bastando para que sea procedente la medida, la existencia de cualquiera de los dos requisitos mencionados. Podrán suspenderse las medidas decretadas cuando hubiere caución o garantía suficiente para responder a la República de los daños y perjuicios que se le causaren. Esta caución debe ser aprobada por la representación de la República.

Artículo 91: Las medidas preventivas, a que se refieren los artículos anteriores, pueden ejecutarse sobre bienes que se encuentren en posesión de aquél contra quien se libren.

Artículo 92: El juez debe limitar las medidas preventivas a los bienes que sean estrictamente necesarios para garantizar las resultas del juicio. A tal fin, si se comprueba que los bienes afectados exceden la cantidad por la cual se decretó la medida, el Juez debe limitar los efectos de ésta a los bienes suficientes, señalándolos con toda precisión.

En la jurisprudencia venezolana, la Sala Político Administrativa se ha pronunciado en relación a las medidas preventivas como prerrogativa procesal, tal es el caso de la sentencia del 12 de marzo de 2003, caso Inversora Banco Industrial de Venezuela C.A (INBIVEN) en apelación; analiza que la parte demandada se encuentra conformada por un litis consorcio pasivo, por cuanto la pretensión del actor se dirige contra una sociedad mercantil, así como contra un instituto autónomo, y en tal sentido, destaca la Sala que al Ley Orgánica de la Administración Pública (2001) en su artículo 97 prevé que "... Los institutos autónomos gozarán de los privilegios y prerrogativas que la ley nacional acuerde a la República, los estados, los distritos metropolitanos o los municipios".

Entre dichos privilegios y prerrogativas se encuentra el establecido en el

Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el cual prevé lo siguiente:

Los bienes rentas, derechos o acciones pertenecientes a la nación no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca o ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva. En consecuencia, los jueces que conozcan de ejecuciones contra el Fisco, luego que resuelvan definitivamente que deben llevarse adelante dichas ejecuciones, suspenderán en tal estado los juicios sin decretar embargo, y notificarán al Ejecutivo Nacional, para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado...

Subraya la Sala Político Administrativa que lo anterior viene al caso, por cuanto el bien hipotecado, es propiedad del instituto autónomo demandado, y en tal sentido la norma mencionada, establece claramente que el mismo no puede ser embargado a menos que se haya resuelto "... definitivamente que deben llevarse adelante dichas ejecuciones...", lo cual significa que esta medida procede en la fase de ejecución de una sentencia, previa la notificación al Ejecutivo Nacional, a fin de que se establezcan los términos en que ha de cumplirse.

Asimismo, disponen los Artículos 97 y 98 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2001):

Artículo 97: Cuando se decreta medida procesal, de embargo, secuestro, ejecución interdictal y, en general, alguna medida de ejecución preventiva o definitiva sobre bienes de institutos autónomos, empresas del Estado o empresas en que éste tenga participación; de otras entidades públicas o de particulares, que estén afectados al uso público, a un servicio de interés público, a una actividad de utilidad pública nacional o a un servicio privado de interés público, antes de su ejecución, el juez debe notificar al Procurador o Procuradora General de la República, acompañando copias certificadas de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto, a fin de que

el organismo público que corresponda adopte las previsiones necesarias para que no se interrumpa la actividad o servicio a la que esté afectado el bien. En este caso el proceso se suspende por un lapso de cuarenta y cinco días (45) días continuos, contados a partir de la consignación en el expediente de la constancia de la notificación al Procurador o Procuradora General de la República.

Adoptadas las previsiones del caso, el organismo correspondiente debe comunicar al Procurador o Procuradora General de la República, quien a su vez debe informar al juez de la causa.

Artículo 98: Transcurrido el lapso señalado en el artículo anterior, sin que el Procurador o Procuradora General de la República haya informado al Tribunal de la causa sobre las previsiones adoptadas por el organismo correspondiente, el juez puede proceder a la ejecución de la medida.

Estas normas tienen por objeto permitirle al Ente Político territorial, la oportunidad de que tome las medidas necesarias para que la utilidad, uso o servicio público a que estén afectos los bienes propiedad de la República o los entes descentralizados funcionalmente- no se vea interrumpida con motivo del decreto de una medida procesal, disposición esta que, en definitiva, otorga al Estado la posibilidad de no ser sorprendido por la ejecución de una medida procesal, con la consecuente afectación del servicio o uso público, a la par que protege a los usuarios o beneficiarios de tales servicios de una eventual perturbación en su prestación.

Observa al respecto la Sala Político Administrativa, que los artículos 97 y 98 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República son aplicables sólo en aquellos casos en que los entes públicos sujetos de aplicación de la norma no son parte en el juicio, en el entendido que sólo en ese caso serían sorprendidos por la ejecución de una medida procesal. Por el contrario, en casos en que el ente público en cuestión ha sido el solicitante

de la medida preventiva, ha de entenderse que tomará las medidas tendientes a la continuidad de la actividad de utilidad pública, pues a los Estados debe considerársele plenamente capaces para la toma de medidas para que, a pesar de las medidas que recaigan sobre cualquiera bienes, no se afecte la actividad de utilidad pública a la que ellos estuvieren afectos.

- Recurso de Apelación.

Consiste en un recurso impugnativo que se interpone cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió la resolución para que se eleve lo actuado al superior jerárquico.

Como Prerrogativa procesal, se encuentra señalado en el Artículo 84 de la LOPGR (2001).

Sobre este Recurso, la Sala Político Administrativa, en Sentencia N° 05406 del 4 de agosto de 2005, juicio de Puerto Licores, C.A., Expediente N° 2003-0228, señala que en aquellos juicios contenciosos-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 que 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 un 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 (Pierre Tapia, 2005, p. 142).

- Revisión en Segunda Instancia. Consulta obligatoria.

Toda sentencia proferida por algún órgano jurisdiccional, si la República es parte en el juicio, independientemente que esta ejerza o no el recurso de apelación debe el tribunal remitirlo al superior a consulta obligatoria

En Sentencia del 4 de julio de 2003, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso Diques y Astilleros Nacionales, C.A (DIANCA) en amparo, observa que efectivamente el Tribunal Primero de Primera Instancia en lo civil, Mercantil, Agrario, Tránsito, y del Trabajo del Municipio Puerto Cabello de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo notificó, una vez que dictó la sentencia definitiva el 11 de abril de 2000, a la Procuraduría General de la República, pero acompañó a la boleta copia del libelo de la demanda y no de ese pronunciamiento, vulnerando lo señalado en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Este hecho le fue dado a conocer a dicho juzgado por parte de ese ente, cuando le requirió que le remitiese copia certificada de la sentencia que dictó, a los fines de que se diese por notificada y empezara a correr el lapso para interponer la apelación.

No obstante, el referido Tribunal Primero de Primera Instancia procedió a declarar definitivamente la sentencia, que declaró con lugar la demanda contra Diques y Astilleros Nacionales, C.A (DIANCA) y procedió a su ejecución.

Con ello cercenó el derecho al debido proceso y, consecuentemente, a la defensa de la quejosa dado que no cumplió con los parámetros establecidos en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la

República, para que empezara a correr el lapso de apelación contra la sentencia definitiva, tal como ocurrió en el caso ventilado en segunda instancia.

En efecto, al no transcurrir el lapso de apelación, para que la parte interesada pudiese impugnar la decisión para que fuese revisada en segunda instancia, no podía el Tribunal de la Causa ordenar la ejecución de ese pronunciamiento, ni menos aún notificar a la Procuraduría General de la República de esa ejecución, la cual a, juicio del Tribunal a quo permitió que dicho ente conociese de la sentencia definitiva, sin que se le haya remitido copia certificada de la misma. Se debió notificar debidamente a la Procuraduría General de la República de la sentencia definitiva acompañándose copia certificada de ese pronunciamiento, lo cual no se hizo, para que empezara a correr el lapso de apelación.

3.-Prerrogativas en fase ejecutiva del proceso.

- Ejecución de sentencia procedimiento especial.

La ejecución de sentencia consiste en el "...acto de llevar a efecto lo dispuesto por un juez o tribunal en el fallo que resuelve una cuestión o litigio. Como requisito fundamental, la sentencia ha de ser firme, es decir, consentida por las partes, o que no quepa contra ella ningún recurso, salvo el extraordinario de revisión" (Caballeas, 2001, p. 336).

Como prerrogativa procesal, legalmente se encuentra señalada en el Artículo 85 de la LOPGR (2001):

Cuando la República sea condenada en juicio, el Tribunal encargado de ejecutar la sentencia notificará al Procurador o Procuradora General de la República quien, dentro del lapso de

sesenta (60) días siguientes, debe informarle sobre su forma y oportunidad de ejecución.

Dentro de los diez (10) días siguientes de su notificación, al procuraduría General de la República participará al órgano respectivo de lo ordenado en la sentencia. Este último deberá informar a la Procuraduría General de la República sobre la forma y oportunidad de ejecución de lo ordenado en la sentencia, dentro de los treinta (30) días siguientes de recibido el oficio respectivo.

Esta prerrogativa procesal ha sido desarrollada por la jurisprudencia, como es el caso de la sentencia del 18 de febrero de 2003, emitida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso Instituto Autónomo de Salud del Estado Apure (INDSALUD-Apure) en amparo, donde señala:

La parte accionante en el presente caso es un Instituto autónomo encargado de ser el rector y ejecutor de las políticas de salud en el estado Apure.

Un instituto Autónomo es un organismo del Estado que tiene a su cargo la prestación de un servicio de utilidad pública, por lo cual su patrimonio se conforma con el aporte de los entes regionales o nacionales para su funcionamiento. Siendo esto así, es por lo que su régimen patrimonial está protegido y sujeto a principios de legalidad presupuestaria consagrados en la Constitución, así como en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, que los incluye expresamente en su artículo 1 como órganos supeditados a sus disposiciones.

En este orden de ideas, el Artículo 314 de la Constitución de la República establece el principio de legalidad presupuestaria al señalar que: “No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto”. Así pues, se ha una remisión expresa a las disposiciones de dicha Ley por ser ésta la que regula, limita y controla el ejercicio del proceso presupuestario que deben seguir los órganos públicos.

La situación fáctica del presente caso consiste en que el Instituto accionado fue condenado mediante decisión judicial al pago de las prestaciones sociales y otros conceptos. A este respecto la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario indica en su Artículo 42:

(...) Los compromisos originados en sentencia judicial firme con autoridad de cosa juzgada o reconocidos administrativamente, de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica de la Procuraduría general de la República y en el reglamento de esta Ley (...) se pagarán con cargos a la partida que, a tal efecto, se incluirá en el Presupuesto de Gastos.

Afirma la Sala Constitucional que de la norma anterior se colige que, una vez, condenado un órgano del Estado, sujeto a esta Ley, mediante una decisión judicial, esta no puede ser ejecutada inmediatamente por el administrador de justicia, sino que se debe atender a la prerrogativa presupuestaria de que goza el ente y esperar para su cobro a que se incluya dentro de una partida del presupuesto de gastos que corresponda realizar.

- Procedimiento para la ejecución de fallos que tengan carácter de cosa juzgada.

Se entiende por cosa juzgada “lo resuelto en juicio contradictorio, ante un juez o tribunal, por sentencia firme, contra al cual no se admite recurso, salvo el excepcionalísimo de revisión” (Cabanella, 2001, p. 397).

Legalmente como prerrogativa procesal de la República, se encuentra establecida en los Artículos 85 y 86, LOPGR (2001).

Su desarrollo jurisprudencial como prerrogativa procesal, permite traer a consideración la Sentencia N° 3.595 de la Sala Constitucional del 6 de

diciembre de 2005, juicio de Josefina Ramírez, Expediente N° 04-2.728, sobre los compromisos originados en sentencia judicial firme con autoridad de cosa juzgada o reconocidos administrativamente, deben aplicarse los procedimientos previstos en la Ley Orgánica de la procuraduría General de la República. Así, en los Artículos 85 y 86, numeral 1° de la mencionada ley se prevé:

Artículo 85: Cuando la República sea condenada en juicio, el tribunal encargado de ejecutar la sentencia notificará al Procurador o Procuradora General de la República, dentro del lapso de sesenta días siguientes, debe informar sobre su forma y oportunidad de ejecución.

Dentro de los diez (10) días siguientes de su notificación, la Procuraduría participará al órgano respectivo de lo ordenado en la sentencia. Este último deberá informar a la procuraduría General de la República, sobre forma y oportunidad de ejecución de lo ordenado en la sentencia, dentro de los treinta (30) días siguientes de recibido el oficio respectivo.

Artículo 86: La parte interesada previa notificación, puede aprobar o rechazar la proposición del organismo público que corresponda y, en el último caso, el Tribunal debe fijar otro plazo para presentar nueva propuesta; si la misma no es aprobada por la parte interesada, o si el organismo respectivo no hubiere planteado alguna, el Tribunal debe determinar la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

Si se trata de cantidades de dinero, el tribunal a petición de la parte interesada, debe ordenar que se incluya el monto a pagar en la partida respectiva de los próximos dos ejercicios presupuestarios, a cuyo efecto debe enviar al procurados o procuradora General de la República copia certificada de la decisión, la cual debe ser remitida al organismo correspondiente. El monto que se ordene pagar debe ser cargado a una partida presupuestaria no imputable programas (...).

Con base a estos dispositivos, observa la Sala que los estados junto con la República, el Distrito Metropolitano, los Distritos, los Municipios, los Institutos Autónomos, las personas jurídicas estatales de derecho público, las

sociedades mercantiles en las cuales las personas jurídicas mencionadas tengan una participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social, las Fundaciones, Asociaciones Civiles y demás instituciones constituidas con fondos públicos o dirigidas por alguno de los sujetos ya mencionados y que la totalidad de los aportes presupuestarios en un ejercicio represente el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto tiene un régimen patrimonial protegido y sujeto al principio de legalidad presupuestaria, consagrado en el Artículo 314 de la Constitución, cuyo desarrollo legislativo se encuentra el Artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, la cual los incluye expresamente en su artículo 6 como entes supeditados a sus disposiciones.

Advierte la Sala, que el Juez para hacer efectivo el cumplimiento de lo fallado, debe recurrir a lo dispuesto en el texto normativo, para hacer ejecutar la cosa juzgada, y de no resultar efectivos tales mecanismos, en última instancia, y en aras de asegurar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la justicia, puede acudir a la ejecución forzosa del fallo a través del procedimiento ordinario, siempre y cuando la medida no recaiga sobre bienes cuya naturaleza y particularidades impidan la continuación de un servicio público, o entes afectados al interés general o se trate de bienes del dominio público.

En este sentido, se enfatiza que, dado el carácter público del fin que persiguen estos entes, debe aplicarse un régimen especial de ejecución del fallo, con el objeto de preservar el principio de la legalidad presupuestaria y la prestación del servicio y, al mismo tiempo, respetar el derecho legítimo de aquél que resultó favorecido por una decisión judicial luego de transitar un proceso.

De allí que el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría

General de la República prevé en los artículos antes señalados un procedimiento especial para la ejecución de los fallos que tengan carácter de cosa juzgada, procedimiento en el cual, de no haber acuerdo entre las partes, los montos a ser cancelados por el Estado deben ser cargados a los próximos dos ejercicios presupuestarios.

CAPÍTULO VIII

TRATAMIENTO DE LAS PRERROGATIVAS PROCESALES EN LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA Y EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA.

8.1.- Legislación Venezolana.

En Venezuela, se considera que por ser la República, quien representa al estado Venezolano, las prerrogativas procesales se justifican, toda vez que la actividad del Estado está dirigida al bien común y debe ser llevada por la República quien puede sustentar la representación del Estado cuando este se hace parte en relaciones jurídicas con los particulares, sean estas personas jurídicas o naturales.

Asimismo, indica Guaparumo (2004,14) que el Estado posee un conjunto de órganos e instituciones que conforman la Administración Pública, que le sirven de instrumento para el desarrollo de sus funciones y el logro de los fines que tiene constitucionalmente prescritos; por lo que puede verse inmersa en procedimientos judiciales bien como parte activa o pasiva y en tales casos, podría ver afectado su patrimonio.

Es por ello que el ordenamiento jurídico venezolano prevé una serie de prerrogativas para la actuación de la República en juicio,, en resguardo de los intereses superiores que rigen la actuación del Estado.

Sin embargo, explica el autor que la República no puede actuar en juicio al igual que un particular; pues la magnitud de la responsabilidad legal que

posee, amerita y justifica la existencia de ciertas condiciones especiales, reguladas en leyes como:

- La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, dispone en su artículo 3º:

El Fisco Nacional gozará, además de los privilegios que le confiere la legislación civil, de los acordados por esta Ley, y por leyes fiscales especiales. El representante del Fisco que no haga valer estos privilegios, será responsable personalmente de los perjuicios que la falta ocasione al Fisco Nacional.

Estableciendo a tales efectos:

1.- Cuando los apoderados de la Nación no asisten al acto de contestación de la demanda incoada contra ella, se entenderán contradichas en todas y cada una de sus partes (Artículo 6).

2.- No se podrá convenir, transar, o desistir de la acción, ni de ningún otro recurso, sin autorización previa del Ejecutivo Nacional con intervención de la Procuraduría (Artículo 7).

3.- Se consultará con el Tribunal Superior competente, toda sentencia definitiva dictada en juicio contra los intereses patrimoniales de la República (Artículo 9).

4.- En ninguna instancia podrá ser condenada la Nación en costas (Artículo 10).

5.- Los Tribunales tienen el deber de despachar en los términos mas breves, los juicios en que sea parte el Fisco Nacional (Artículo 11).

6.- Los Tribunales, Registradores y demás autoridades, deben enviar al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría de la Nación, copia certificada de

cualquier documento que le presenten los particulares, y del cual se desprenda algún derecho a favor del Fisco Nacional, a menos que ya haya intervenido una representación del mismo. Asimismo, debe notificarse al Procurador General de la República, de toda demanda, oposición, sentencia o providencia, cualquiera que sea su naturaleza, que obre contra la República, y de la apertura de cualquier lapso para el ejercicio de derechos o recursos dentro de esos procedimientos (Artículo 12).

7.- La gratuidad de los servicios legales de los órganos administrativos o judiciales ante los que actúe el Fisco Nacional por autoridad competente. Las solicitudes, actuaciones, documentos y copias que se extiendan en interés de la República, se formularan en papel común, sin estampillas y no estarán sujetas a impuesto ni contribución alguna (Artículo 14).

8.- En ningún caso podrá exigirse caución al Fisco Nacional (Artículo 15).

9.- Los bienes rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Nación, no están sujetos a medida preventiva o ejecutiva de ninguna naturaleza, en tal sentido, los procedimientos en tal estado de ejecución, deberán ser suspendidos, con la consecuente notificación al Ejecutivo Nacional para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado (Artículo 17).

- Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; en este instrumento legal se extiende el abanico de prerrogativas que posee el abogado de la República al actuar en juicio, destacando en el ámbito procesal:

1.- Reitera las prerrogativas establecidas en la Ley Orgánica de Hacienda Publica Nacional en los términos anteriormente expuestos.

2.- A los fines de hacer más eficaz la actuación de la República, consagra:

Artículo 6. Quienes actúan en nombre de la Procuraduría General de la República, tienen acceso a los expedientes judiciales o administrativos, en los que ellos estén vinculados, aun en horario no hábil para el resto del público.

Artículo 35. Las actuaciones de la Procuraduría General de la República, podrán ser hechas en papel común y no están sujetas a obligaciones tributarias de ninguna naturaleza.

Artículo 63. Es obligatorio dar cabal cumplimiento a los privilegios y prerrogativas procesales de la República, en este sentido, son irrenunciables y deben necesariamente ser aplicados, por todas las autoridades judiciales en cualquier juicio en que la República sea parte.

Artículo 65. Las actuaciones procesales que efectúe la Procuraduría General de la República, pueden realizarse indistintamente mediante escrito, diligencia u oficio.

Artículo 76. Los funcionarios que actúen en representación de la República no están obligados a absolver posiciones juradas ni a prestar juramento decisorio, deberán contestar por escrito las preguntas que se le hicieren en igual forma, el Juez o la contraparte.

3.- Los artículos 79, 80 y 81 establecen las formalidades que han de cumplirse para que se tenga legalmente citada a la República, a los fines de su emplazamiento para la contestación de la demanda. Y el 82 prevé que cuando la República sea reconvenida tendrá un lapso mayor para la contestación.

4.- Establece el privilegio de conocimiento, valga decir, los órganos jurisdiccionales deben notificar a la República de todo libelo, actuación, o medida en los cuales pueda verse afectado directa o indirectamente el patrimonio de la República o la prestación de servicios públicos (Artículos 93, 94, 95, y 97).

Mención especial merece, la exigencia del procedimiento administrativo previo a las acciones que se pretendan ejercer contra la República, pues mas que una prerrogativa representa una garantía de solución efectiva de conflictos entre los particulares y los órganos que componen la Administración Publica Nacional, es obvio, que puede ser mas expedito para el particular lograr la resolución de la controversia en el ámbito administrativo antes de acudir a los Tribunales de justicia, lo que se pretende no es impedir el ejercicio de juicios contra la República, sino que, los que en efecto se interpongan, sea porque se agotaron las vías conciliatorias correspondientes, para evitar juicios innecesarios tanto para el particular como para la Administración Pública.

Los artículos 54 al 60 de la Ley Orgánica in comento, regula las formalidades y requisitos que han de cumplirse para que pueda entenderse agotada la vía administrativa previa, formalidad que también prevé la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo en el artículo 32, con el objeto de darle prioridad a la solución alternativa de conflictos. Los funcionarios judiciales, deben declarar inadmisibles las acciones que se intenten contra la República sin que se acredite el cumplimiento de las formalidades del procedimiento administrativo previo que establece la ley al respecto.

Sostiene Guaparumo (2004) que estas prerrogativas fueron creadas para preservar el cumplimiento de los fines del Estado, en este sentido, le son aplicables:

- 1.- A la República, como representación jurídica del Estado Venezolano.
- 2.- A los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales a través de los cuales se manifiesta la actividad del Estado y a los órganos creados constitucionalmente con autonomía funcional pero sin personalidad jurídica.
- 3.- A todos aquellos órganos creados por el Estado sin personalidad jurídica, valga decir, de cuyos decretos de creación se desprenda que poseen la personalidad jurídica de la República; generalmente órganos o entes cuyo decreto de creación solamente señala el Ministerio al cual están adscritos, mas no señalan que éstos posean su propia personalidad jurídica, en tales casos ha de entenderse que al igual que el Ministerio al cual estén adscritos solo podrán ser representados jurídicamente por la Procuraduría General de la República.
- 4.- A los Institutos Autónomos, Fundaciones y Empresas del Estado, en virtud del interés patrimonial indirecto que posee la República en su capital accionario.

8 1.1.- Las Prerrogativas procesales en materia laboral.

Es una realidad innegable, que el Estado Venezolano representa el mayor empleador del país, valga decir, es la fuente que genera mas empleos a nivel nacional. En el desarrollo de estas relaciones de trabajo, el Estado puede vulnerar los derechos e intereses del trabajador a su servicio, ya sea obrero, empleado, funcionario público regido por carrera administrativa o un simple

contratado, pues bien, a los efectos de que las controversias que en esta materia se susciten entre la Administración Pública Nacional y sus trabajadores se solucionen, ambos pueden acudir ante los órganos jurisdiccionales para hacer valer las defensas y derechos que correspondan respectivamente.

Menciona Guaparumo (2004, 12) que en este sentido han surgido diversas dudas en cuanto a la aplicación de las prerrogativas de la República en los juicios de naturaleza laboral, pues, se esgrime que atentan contra la celeridad que debe regir en los procedimientos laborales, así como, se alude la preeminencia de lo establecido en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que dispone:

Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de la administración de justicia, para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita; sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

Con fundamento a lo expuesto en esta norma, los accionantes en materia laboral, han pretendido que los órganos jurisdiccionales enerven la aplicación de las prerrogativas procesales supra comentadas, alegan los trabajadores demandantes que: no hay obligación de dar cumplimiento al agotamiento previo de la vía administrativa, porque según ellos representa un formalismo inútil, de igual manera, levantan su voz de protesta ante las reposiciones decretadas por los órganos jurisdiccionales en aquellos casos en que se ha omitido alguna prerrogativa procesal de la República y por último demandan que los lapsos otorgados a la República alargan innecesariamente los procedimientos.

Conviene aclarar al respecto, que si bien es cierto el fin último del contenido del artículo 26 antes citado, persigue la prestación de una justicia efectiva, no menos cierto es que, la principal garantía de obtener un procedimiento justo es dar cabal cumplimiento a lo que la ley disponga para el caso concreto.

Por ejemplo, siendo el trabajador un débil jurídico la ley permite que para ser efectivo su amparo, se acorten los lapsos y se enerven formalidades, atendiendo a las especiales condiciones que rigen la materia laboral, asimismo, la ley prevé que para hacer efectivo el derecho a la defensa de la República, se de cumplimiento a las prerrogativas de las cuales disfruta, por las especiales características de la función que cumple.

De tal manera, que ambas situaciones se desarrollan en virtud de un marco normativo preestablecido, si bien deben respetarse las prerrogativas creadas para el trabajador, también han de respetarse las prerrogativas establecidas para la República en resguardo de los intereses colectivos, las prerrogativas de la República representan una garantía de debido proceso, indispensable para proteger los intereses patrimoniales de la República.

En este sentido, indica Guaparumo (2004), el Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencias de fecha 24 de Octubre del 2000, 31 de Mayo del 2001 y 17 de Diciembre del 2001, la primera en Sala Constitucional y las dos últimas en Sala de Casación Social, ante la omisión absoluta de notificación al Procurador General de la República en aquellos juicios en que esta tenga interés patrimonial indirecto en las resultas del juicio, ha establecido pacífica y reiteradamente que:

(...) es importante destacar que resulta claro, y no es objeto de discusión, que la notificación del Procurador General de la República, es una de las prerrogativas procesales de la

República, por lo que se requiere que tal notificación se realice previo al inicio de la sustanciación de cualquier juicio que directa o indirectamente obre contra los intereses de la República, estando condicionada la validez y eficacia de cualquier acto procesal que se lleve a cabo en estos juicios, al requisito previo de la notificación al Procurador. Tampoco es objeto de discusión, la suspensión del juicio por noventa (90) días continuos en los casos donde la República participa en forma directa como persona jurídica.

(...) en aquellos juicios en los cuales pudieran verse afectados de manera directa o indirecta los intereses patrimoniales de la República, resulta forzoso para cualquier funcionario judicial, el notificar de éstos al Procurador o Procuradora General de la República, ya que de lo contrario, quedará sujeto a nulidad cualquier acto procesal que se llevare a cabo.

Si bien podría pensarse, que con tal proceder, se estaría conculcando la garantía constitucional a la tutela judicial efectiva establecida en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al resultar inútil tal reposición y propiciar indebidas dilaciones que atentan contra una justicia expedita; lo cierto es que ante tal supuesto también entra en contradicción otro derecho fundamental como es el de la defensa, de allí, y ante tal confrontación, debe prevalecer una limitación al derecho a la tutela jurídica efectiva, por resultar supeditado en este caso, al interés general que deriva en la protección del derecho a la defensa y al debido proceso de la República.

(...) el derecho fundamental a la celeridad procesal y sin dilaciones indebidas, se encuentra limitado, por el interés general representado en la necesidad de proteger los intereses patrimoniales de la República.

Con base a lo anterior, señala Guaparumo (2004), las prerrogativas de la Nación, son normas de eminente orden público, pues deben ser aplicadas con preferencia, en virtud de la especial condición del sujeto que las asume, y en resguardo de los intereses patrimoniales de todos los venezolanos. Se debe recordar que, el derecho de todo ciudadano termina en el preciso momento que comienza a hacerse valer el derecho de otro, consecuencia obligatoria de todo Estado de Derecho; donde impera el principio de

legalidad, solo podemos hacer lo que la ley permita no podemos usar nuestras libertades y potestades con arbitrariedad.

En este mismo orden de ideas, en sentencia N° 1892, del 11 de julio de 2003, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Señaló que las prerrogativas y privilegios requieren de un especial tratamiento, pues el derecho de los demás no puede hacerse nugatorio, aceptar ello conduciría a consentir un abuso de derecho por parte de los organismos públicos que, en virtud de haberseles creado legislativamente una prerrogativa, a veces de manera genérica y sin base constitucional, pudiéndose desconocer el derecho de los particulares y las ordenes judiciales. Si observándose además, por una parte, que la ley que creo el instituto de autos no prevé tal privilegio y, por otra parte, el procedimiento que motivó la decisión que se impugnó es un juicio laboral, específicamente por pago de prestaciones sociales y las normas que contiene la Ley orgánica del Trabajo son de orden público, además por la existencia del principio de protección especial del trabajador (por ser el débil económico) y por cuanto la Constitución considera al trabajo como un hecho social que protege el Estado y que se rige por una serie de principios tales como: intangibilidad, progresividad, primacía de la realidad, irrenunciabilidad, in dubbio pro operario, entre otros. Por todo ello estima la Sala que el Juzgado a debido mantener la medida de embargo que se practicó en cumplimiento de la decisión que se impugnó, ante la ausencia de las violaciones alegadas.

8.2.- Legislación Colombiana.

En la Legislación Colombiana, Cifuentes (1999), señala que para establecer la viabilidad de la teoría de las prerrogativas públicas dentro del ordenamiento constitucional actualmente vigente en ese país, se hace

necesario estudiar cuál es la posición que ocupa el Estado en el sistema constitucional colombiano y, en especial, cuáles son las relaciones y el papel que le corresponde desempeñar en términos de los valores, principios y derechos consagrados en la Carta Política.

Al respecto, explica que el Estatuto Superior determina que Colombia es un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, basado, entre otros fundamentos, en el respeto de la dignidad humana, en la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general. Por lo que, en aras de la efectividad de estos principios, el Estado no sólo se encuentra obligado al cumplimiento de ciertos fines esenciales, sino que reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona.

Refiere que la existencia del Estado, se cifra en el cumplimiento de los fines que la Carta Política le ha impuesto y, en especial, de la garantía, defensa y protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, es posible concluir que, la sujeción a las finalidades antes anotadas constituye la fuente de legitimidad y el instrumento de medida y control de los poderes que detentan las autoridades públicas. En el Estado social de derecho que establece la Constitución, no existen poderes o autoridades omnímodos que puedan restringir o lesionar los derechos de las personas, sin una justificación constitucionalmente aceptable.

Con base en los principios anteriores, afirma Cifuentes (1999) que, aquellas formas de autoridad que constituyen la máxima expresión de discrecionalidad política y que, por esta razón, en otras épocas no eran susceptibles de ser controladas con miras a verificar su adecuación a los postulados constitucionales, como es el caso de los poderes del Presidente de la

República para declarar los estados de excepción, se encuentran hoy plenamente sometidas al imperio de la Carta Política.

En relación a las prerrogativas públicas establecen, como se vio, un trato favorable que beneficia al Estado cuando éste actúa en determinados ámbitos. En este sentido, esas prerrogativas constituyen una manifestación de poder público que, por esta razón, debe someterse enteramente al marco constitucional establecido. En este contexto descrito, la legitimidad de un privilegio público, depende de que éste pueda ser adscrito al cumplimiento o la satisfacción de alguna de las finalidades que la Carta Política le ha confiado al Estado. Adicionalmente, la específica configuración - usualmente legal - que adopte la prerrogativa pública de que se trate, debe adecuarse a los postulados del principio constitucional de proporcionalidad, según el cual ésta deba ser útil y necesaria respecto de la finalidad que persigue y no comprometa bienes constitucionales más importantes que los que busca promocionar o proteger.

En efecto, a la luz de la Constitución Política actualmente vigente, son claramente insuficientes aquellas explicaciones de los privilegios públicos que tienden a justificarlos, exclusivamente, en la "peculiar personalidad" o en "la personalidad pública" de las autoridades que los ostentan. Tras la concepción de lo "estatal" o de lo "público" que yace en esta fundamentación de las prerrogativas públicas, parece ocultarse un concepto absoluto del poder, que tiene la virtualidad de justificarse a sí mismo. De este modo, el poder público, por el sólo hecho de serlo, justificaría cualquier instrumento diseñado para ponerlo en ejecución. En opinión de la Corte, esta concepción del poder, es inaceptable a la luz del marco axiológico que diseña la Carta Política, como quiera que se opone, de manera frontal, al esquema de distribución de poderes que se desprende del principio de soberanía popular

y de la razón que explica y legitima la propia existencia del Estado en un régimen constitucional.

Como antes se vio, la noción de poder público que se deriva del Estatuto Superior se fundamenta en una autoridad que la trasciende, toda vez que sólo existe y se legitima a partir de su vinculación a los fines esenciales que, según la Constitución, el Estado está llamado a cumplir.

En consecuencia, menciona Cifuentes (1999) que para que una prerrogativa pública se encuentre adecuada a la Constitución es necesario que exista para cumplir una finalidad constitucionalmente legítima y que sea útil, necesaria y proporcionada a dicha finalidad.

Las prerrogativas públicas han sido justificadas en la necesidad de que las autoridades estatales cuenten con instrumentos exorbitantes tendentes a la satisfacción del interés general. La Corte estima que, aunque esta justificación, se inscribe dentro del ámbito de la Carta Política, no constituye, por sí misma, razón suficiente que justifique la existencia de una prerrogativa pública.

En efecto, la prevalencia del interés general, - en aquellos casos en los cuales se demuestre que en efecto existe un verdadero interés general – no es un principio constitucional de carácter absoluto. Ciertamente, dicho principio puede resultar enfrentado a derechos e intereses de carácter eminentemente individual; igualmente protegidos por la Constitución e, incluso, a derechos que, como los derechos inalienables de la persona humana o los derechos de los niños tienen primacía en el orden jurídico, por expreso mandato constitucional.

Según la jurisprudencia colombiana, refiere Cifuentes (1999) en caso de presentarse un conflicto de esta índole, el interés general en cuestión debe ser armonizado con el derecho o interés individual con el que choca, a fin de encontrar una solución que, a la luz de las particularidades del caso concreto, maximice ambos extremos de la tensión. Sobre esta cuestión, el criterio jurisprudencial señala:

La norma que establece la prioridad del interés general no puede ser interpretada de tal manera que ella justifique la violación de los derechos fundamentales de unos pocos en beneficio del interés de todos. Aquí, en esta imposibilidad, radica justamente, uno de los grandes avances de la democracia y de la filosofía política occidental en contra del absolutismo y del utilitarismo. La persona es un fin en sí mismo; el progreso social no puede construirse sobre la base del perjuicio individual, así se trate de una minoría o incluso de una persona. La protección de los derechos fundamentales, no está sometida al vaivén del interés general; ella es una norma que encierra un valor absoluto, que no puede ser negociado o subestimado". (p. 16)

Con base en la doctrina anterior, es posible afirmar que una prerrogativa pública no resulta justificada por el mero hecho de su vinculación con un eventual interés general. Además de esto, un privilegio público debe poder ser armonizado con los derechos o intereses constitucionales, con los que eventualmente pueda colisionar, de manera que éstos no resulten desproporcionadamente limitados en razón de la existencia de la prerrogativa de que se trate.

En este sentido se ha pronunciado la Corte en aquellos casos en los cuales ha debido definir la constitucionalidad de una prerrogativa estatal a la luz de las disposiciones del artículo 13 de la Carta Política. En tales ocasiones, la Corte ha señalado que los privilegios públicos sólo son admisibles si superan las distintas etapas del juicio de igualdad. En estas circunstancias, la Corte

ha exigido que la prerrogativa sometida a su examen persiga una finalidad concreta constitucionalmente legítima y que, además, sea útil, necesaria y estrictamente proporcionada.

Indica Cifuentes (1999) que la Corte, tras recordar que esta clase de prerrogativas son legítimas siempre y cuando no quebranten "los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad", estima que la finalidad del privilegio es constitucionalmente legítimo, toda vez que se funde en la "defensa del bien colectivo" concretado en la protección del patrimonio público afectado.

8.3.- Legislación Argentina.

Una de las notas que caracteriza la rama del derecho administrativo en Argentina, según Comadira (2005, 76) es la de ser un régimen exorbitante, esa exorbitancia no significa sino la búsqueda permanente de un equilibrio, de una armonía, entre las exigencias del interés público, traducidas en la prerrogativa, y las provenientes del interés individual, plasmadas en las garantías. Prerrogativas sustanciales y procesales y, correlativamente garantías sustanciales y procesales, conforman el régimen administrativo en cuya observancia se reconoce la existencia de una administración ajustada al derecho que el es propio.

Menciona Comadira (2005) que se pueden enunciar como prerrogativas sustanciales propias de la administración pública argentina: la potestad de crear, unilateralmente, vínculos obligatorios para los administrados, presunción de legitimidad de sus actos, ejecutoriedad de estos, potestad de volver sobre ellos por razones de ilegitimidad o inoportunidad, régimen privilegiado de los contratos y bienes.

Sostiene el autor que las prerrogativas procesales habitualmente reconocidas son: agotamiento de la instancia administrativa previa a la demanda judicial, plazos breves de caducidad para accionar judicialmente contra el Estado, mayor plazo para el cumplimiento de ciertas cargas procesales, incomparecencia personal de determinados funcionarios en el juicio contencioso administrativo, efectos declarativos de la sentencia, régimen especial de ejecución de las sentencias condenatoria y dar sumas de dinero o que resuelven de ese modo, posibilidad de demandar la invalidez de sus actos.

Mientras que las garantías sustanciales del administrado son: el principio de juricidad, la igualdad, la propiedad, la razonabilidad del actuar administrativo, la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios y el acceso a la justicia a través de un concepto amplio de legitimación; y procesales: el informalismo a favor del administrado y el debido procedimiento previo a todo acto administrativo que incluye el debido proceso adjetivo.

Bajo estos parámetros se considera el interés público como estándar de interpretación de la relación jurídico administrativa, en la inteligencia de que ese interés gestionado vicarialmente por la administración, engloba los intereses de cada ciudadano, de modo que paradójicamente, el interés público que, en apariencia es el interés de una de las partes (administración) integra, en rigor en interés de la otra parte (administrado), con lo cual parece estar en oposición. Hacer prevalecer un interés (el público) sobre otro (el privado) es, por eso, consagrar y proteger el propio interés que se sacrifica formalmente.

Refiere Comadira (2005) que en el ámbito nacional de Argentina, el accionar judicial contra el Estado está sujeto a dos exigencias:

a) El agotamiento previo de la vía administrativa, es decir, el tránsito recursivo o de reclamo hasta el órgano con competencia definitiva para resolver.

b) La interposición de la demanda o, en su caso, del recurso eventualmente contemplado por alguna norma especial, después de producido ese agotamiento, dentro de plazos breves de caducidad.

Se trata de prerrogativas procesales reconocidas a la administración, cuyo fundamento se ha derivado de exigencias propias del interés público.

Abrir una etapa conciliatoria previa al pleito, dar a la administración la posibilidad de corregir un error, evitar el escándalo que significaría colocar a la autoridad administrativamente ante una acción indefendible, fortalecer el procedimiento administrativo como instrumento de autocontrol administrativo, son algunas de las razones que justifican el requerimiento del agotamiento previo, clara manifestación de exorbitancia administrativa.

Por otro lado, someter las acciones contra el Estado a plazos breves de caducidad, excluyendo los propios de la prescripción aplicables entre particulares, es también una inequívoca exteriorización de supremacía administrativa fundada en la necesidad de dar rápida estabilidad y certeza a las relaciones jurídico administrativas.

Sostiene Comadira (2005) que en la actualidad, al legislación vigente impone que el juez de oficio, verifique antes de dar traslado de la demanda si las referidas exigencias, presupuestos de admisibilidad del proceso contencioso administrativo, han sido debidamente cumplidas. De esta forma se consagra la exigencia de la decisión judicial que en doctrina, se ha dado en llamar habilitación de la instancia, conceptualizable como el juicio previo

que realiza el tribunal con competencia en lo contencioso administrativo, respecto de la concurrencia de los presupuestos procesales especiales de admisibilidad de la acción, emparentado con el juicio de admisibilidad de los derechos español y uruguayo o con el denominado despacho de saneamiento brasileño.

Con esta norma, a juicio del tratadista, se supera la situación pendular históricamente configurada en el ámbito federal argentino, por la existencia de fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que denegaban o admitían la renunciabilidad estatal de tales prerrogativas y, correlativamente, aceptaban, o no, el control oficioso del juez respecto de la admisibilidad del proceso, antes de dar el pertinente traslado de la demanda.

La norma recoge ahora la buena doctrina y otorga al juez el papel protagónico que en verdad le corresponde, como custodio imparcial de los intereses que protegen las prerrogativas estatales y de las garantías individuales. Un papel que, en rigor, le es también exigible aún en ausencia de norma expresa que el acuerde la función que la norma actualmente le reconoce, porque si el agotamiento y el plazo de caducidad son prerrogativas fundadas en el interés público, no se comprende cómo ellas pueden ser renunciadas ante la mirada impotente del juez. Si este puede con independencia de la estrategia de las partes, declarar de oficio la inconstitucionalidad de una ley, o la nulidad de un acto administrativo.

Las consideraciones realizadas sobre la legislación argentina, lleva a señalar que las prerrogativas procesales son acogidas por esa legislación, y que al igual que en el caso de Venezuela, se pauta el agotamiento previo de la vía administrativa, nota esta que vienen a ser un nuevo elemento que se incorpora en esa legislación, y que en el caso venezolano, se corresponde con el antejuicio administrativo.

8.4.- Legislación Española.

Desde muy antiguo son los privilegios, prerrogativas o especialidades de la Administración del Estado en juicio, tales como el fuero territorial, la especial postulación procesal, la vía gubernativa previa, la prohibición de conciliación, transacción y allanamientos, la práctica de notificaciones en el despacho oficial del Abogado del Estado, la suspensión del proceso para contestar la demanda o para el planteamiento de un conflicto jurisdiccional, práctica de la prueba de confesión o interrogatorio de parte, exención de pago de derechos de peritos y constitución de depósitos o cauciones previo al ejercicio de acciones o interposición de recursos, inembargabilidad de los bienes, y exención del pago de costas e inejecutabilidad de determinadas sentencias desfavorables.

No obstante, Gutiérrez-Alviz Conradi (2007), que al margen de estas normas tan antiguas, algunas de esas prerrogativas se contuvieron en el Real Decreto-Ley de 21 de Enero de 1925, aprobatorio del Estatuto de la Dirección General de lo Contencioso del Estado y Cuerpo de Abogados del Estado, (reglamento de 27 de Julio de 1943), como la vía previa administrativa, Artículo 6, y el fuero territorial, Artículo 7, que por no haber sido convalidado tal Decreto-Ley por la II República en la revisión de la obra legislativa de la Dictadura quedó relegado al rango reglamentario según parte de la doctrina, y provocó graves problemas procesales para la Administración Estatal al entenderse que no se hallaba vigente por su falta de rango legal, sin perjuicio del sostenimiento del fuero en el artículo 57 de la Ley adicional a la Orgánica del Poder Judicial de 14 de octubre de 1882.

Señala el autor, que con posterioridad a la aprobación de la Ley de 27 de Noviembre de 1997, de asistencia jurídica al Estado e instituciones públicas,

(reglamento de 25 de Julio de 2003), quedaron ya reguladas con rango de ley algunas de aquellas prerrogativas que a la luz actual postconstitucional no pueden la mayoría sino denominarse especialidades procesales de la Administración Pública, la que por su compleja organización nunca podrá parangonarse con las demás personas físicas o jurídicas.

Subraya, el tratadista que en relación a la vía administrativa previa al ejercicio de la acción judicial en los órdenes jurisdiccionales civil, contencioso-administrativo y laboral, que, tras la nueva LEC, se encuentra notablemente fortalecida por los designios del Legislador en la interpretación que ya ha efectuado la jurisprudencia posterior y el Tribunal Constitucional, se da por sentado que buena parte de la doctrina y jurisprudencia anterior a tal LEC equipararon la reclamación previa al acto de conciliación, y si tras la reforma de la antigua LEC realizada en 1984 tal acto quedaba como facultativo, igual debía de ocurrir con la reclamación previa toda vez que, además, la Administración también se beneficia de la suspensión del procedimiento para elevar consulta a la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado por lo que quedaba la vía previa como un requisito formalista y, en su caso, subsanable su carencia.

Esta reclamación previa a la judicial no es un capricho del Legislador que se empeña en mantener un formalismo infundamentado, sino que constituye una manifestación de la Potestad Ejecutiva que la propia Constitución confiere a la Administración Pública, mediante el Artículo 97 de la Constitución Española, que exige que conozca de la reclamación antes de que se inicie la vía judicial.

No se trata, por lo tanto, de evitar o no un pleito sino de que la Administración, en el ejercicio de esa potestad, resuelva según su criterio la petición que se le deduzca. Así, la Administración resuelve unilateralmente lo

que considera conforme a la ley, conforme al principio de legalidad consagrado en el Artículo 103 en relación con el Artículo 9 de la Constitución Española, en uso de sus potestades pues la idea del acuerdo es ajena a la esencia de la reclamación previa, pues en otro caso se infringiría lo que constituye un principio básico del actuar administrativo; a saber, la prohibición de transigir sobre los derechos de la Hacienda Pública en el sentido que contempla hoy día el Artículo 7 de la Ley General Presupuestaria de 26 de Noviembre de 2003, antes Artículo 39 del texto refundido de tal ley de 23 de Septiembre de 1988, como no sea cumpliendo el riguroso requisito de la aprobación de un Real Decreto acordado en Consejo de Ministros previa audiencia del Consejo de Estado en pleno, a salvo excepciones contenidas en materia concursal y de terminación convencional del procedimiento cuando la ley expresamente lo prevea.

Sostiene Gutierrez-Alviz Conrradi (2007, p. 3 que quien afirme que la reclamación previa es un mero requisito formal y que carece de fundamentación es que no conoce la naturaleza propia y estricta de tal figura, arraigada en una prerrogativa o poder del imperio que le atribuye la ley. Era ésta anteriormente la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958, Artículo 138 y siguientes, y hoy la Ley de régimen jurídico y procedimiento administrativo común de 26 de Noviembre de 1992, Artículo 120 y siguientes; debiéndose resaltar precisamente que la sustancia de la reclamación previa a las vías judicial civil y laboral está contemplada precisamente en normas no procesales, por lo que aquélla constituye un procedimiento administrativo indisponible y previo al proceso; y, adelantamos, que la consecuencia natural es que la falta de tal reclamación previa no es subsanable ni siquiera dentro del proceso, al ser previa y no posterior, como ya declaró el Tribunal Constitucional en su sentencia de 11 de Enero de 1992. No son, por ello, los tribunales quienes tienen que

apreciar si a su juicio, tal requisito o procedimiento previo es o no necesario pues es el propio Legislador quien ya lo ha hecho a través de tales leyes y a través de la nueva LEC.

Si bien en la LEC antigua la falta de reclamación previa constituía una excepción procesal, Art. 533.7a, y, por lo tanto, sujeta a la potestativa alegación de la parte demandada, resulta que ha sido la nueva LEC la que, en consecuencia con lo anteriormente mantenido, ha querido reforzar su vigencia determinando expresamente que deba ser el Juez el que de oficio examine si se ha cumplido con la presentación de tal reclamación, de tal manera que si la parte actora no lo acredita deberá dictar resolución inadmitiendo de plano la demanda. Así, el Art. 403.3 es enormemente expresivo al decir que “tampoco se admitirán las demandas cuando no se hayan intentado conciliaciones o efectuado requerimientos, reclamaciones o consignaciones que se exijan en casos especiales”, siendo ese supuesto el de la reclamación previa que se exige en casos especiales por leyes igualmente especiales.

Tan es así que la nueva LEC en algún caso igualmente especial exime de tal reclamación previa. El Artículo 780.1 dice que “no será necesaria la reclamación previa en vía administrativa para formular oposición ante los tribunales civiles a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores”; por lo que de estos dos preceptos, tanto por la vía de mandato directo, Artículo 403, como por la vía de interpretación a sensu contrario se desprende que si será necesaria la reclamación previa en todos los demás supuestos distintos a éste último. Otra excepción se encuentra en norma con rango de ley en el Artículo 21 del texto refundido del Estatuto legal del Consorcio de Compensación de Seguros de 29 de Octubre de 2004 al

establecer que la reclamación no es precisa, quedando, pues, como potestativa.

Explica Gutiérrez-Alviz Conradi (2007, p. 5) que, no debiera ser necesario que la Administración demandada tuviera que plantearse si, contestada la demanda en el juicio ordinario, debiera reproducir la falta de reclamación en la denominada audiencia previa, dado el carácter abierto que para las cuestiones procesales contempla el Artículo 416 LEC al citar “cualesquiera circunstancias que puedan impedir la válida prosecución y término del proceso mediante sentencia sobre el fondo, en relación a su vez con el Art. 425 sobre decisión judicial en caso de circunstancias procesales análogas a las expresamente previstas (falta de capacidad, cosa juzgada, litis pendencia, inadecuación del procedimiento, falta de litis consorcio y defecto legal en el modo de proponer la demanda).

Lo anterior lleva a el mencionado autor a puntualizar que la nueva LEC es más dura que la anterior puesto que la falta de reclamación ni si quiera debe ser alegada por la Administración demandada, sino que con arreglo al Artículo 403 mencionado, el Juez debe por auto inadmitir de plano la demanda, lo que es de por sí completamente terminante; y si así no lo hiciere, y sin esperar a la contestación, la Administración debiera recurrir en reposición el auto, interesando como medida cautelar la suspensión, para lograr lo antes posible la inadmisión y no parar gastos a la parte contraria.

Es por ello, y no por otros motivos, que la jurisprudencia ha seguido exigiendo tal reclamación, debiéndose hacer notar que cuando se habla de reclamación previa a la vía judicial hay que entender que engloba dentro de sí también a la reclamación económico-administrativa previa inexcusable al eventual recurso contencioso-administrativo, siendo indiscutible la legitimidad constitucional de la reclamación administrativa previa, categoría a la que

responde la reclamación contra los actos de naturaleza tributaria. Así, la impugnación de un acto de gestión tributaria dictado por la llamada Agencia Estatal de Administración Tributaria, establece el requisito previo e inexcusable de agotar la vía económico-administrativa, cual exige el Artículo 226 y siguientes de la Ley General Tributaria de 17 de diciembre de 2003, en relación con el Reglamento de Procedimiento Económico-administrativo de 13 de mayo de 2005.

Haciendo una disertación de los criterios jurisprudenciales, Gutiérrez-Alviz Conradi (2007, p. 6) cita la sentencia del Tribunal Constitucional Nº 194/97, de 11 de noviembre, que, siguiendo a las anteriores sentencias del mismo tribunal núm. 21/1986, 60/1989, 217/1.991, 65/1.993, y 120/1.993, ha sentado la doctrina de que “la reclamación previa no es contraria al derecho a la tutela judicial pues, aun cuando retrasa el acceso a la jurisdicción, cumple unos objetivos razonables e incluso beneficiosos, tanto para los reclamantes que pueden resolver así de forma más rápida y acomodada a sus intereses el problema como para el desenvolvimiento del sistema judicial, que se ve aliviado de asuntos”.

En este mismo orden de ideas, se encuentra la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2004 donde se indica que:

(...) el propio recurso administrativo no impide dicho acceso (a la tutela judicial), ni lo condiciona o limita de modo no razonable, teniendo en cuenta, además, que el recurso administrativo es, ante todo, una garantía del administrado, en tanto en cuanto permite que, de manera inmediata y extremadamente sencilla, la Administración pueda reconsiderar el acto que dictó, y en su caso, revocarlo. El establecimiento de un recurso previo administrativo no obstaculiza ni impide el acceso a un ulterior proceso judicial, ni supone una carga irrazonable o injustificada, sin que, en ninguna instancia o

ámbito jurisdiccional, o en sede constitucional, se haya declarado o mantenido lo contrario.

Subraya, el autor que, el más importante pronunciamiento sobre la plena vigencia de tal reclamación en los tres órdenes (civil, laboral y contencioso administrativo) y su exigencia previa e insubsanabilidad está en la sentencia del Tribunal constitucional 275/2005, de 7 de Noviembre. No es contraria a la Constitución, la exigencia a tal reclamación aunque su carencia provoque quede imprejuzgada la cuestión de fondo, puesto que tal Tribunal constitucional ha dicho hasta la saciedad que el Derecho a la tutela judicial efectiva se satisface igualmente cuando los órganos judiciales pronuncian una decisión de inadmisión apreciando razonadamente la concurrencia en el caso de un óbice fundado en un precepto expreso de la Ley (sentencias de 18 de Noviembre de 1987, 18 de Julio de 2000, 6 de Mayo de 2002 y 2 de Noviembre de 2004, entre otras), todo ello pese al criterio antiformalista que debe presidir en la interpretación del principio pro actione desprendido del Art. 24 CE.

También la muy reciente sentencia del TC de 20 de noviembre de 2006, lleva al efecto de la inadmisión de la demanda para el caso de que se tratase de un incumplimiento absoluto derivado de una opuesta voluntad a la previa presentación de la reclamación por la parte procesal obligada a ello, en cuyo caso la consecuencia sería la pérdida del derecho a que se anudaba la observancia de tal requisito.

Justifica el Tribunal Constitucional que la vigencia de tal reclamación en razón de las especiales funciones y tareas que la Administración tiene encomendadas en el ordenamiento constitucional, dándole la oportunidad de resolver directamente la controversia, evitando el acceso a la vía judicial y descargando a los administrados de futuros costes procesales, por lo que la

reclamación ni es contraria a la tutela judicial efectiva ni provoca indefensión. La utilidad de la reclamación previa viene reflejada por la propia estadística expresiva de que, al menos, desde 1999 a 2005 en las reclamaciones previas a la vía civil y, concretamente en materia de tercerías de dominio y de mejor derecho, la Administración ha estimado mas del 40% de las reclamaciones planteadas, aliviando a los tribunales de justicia de forma notable, cuestión ésta que parece generalmente ignorada.

También la citada sentencia de 2005 subraya que su carencia constituye, como colorario del citado Artículo 403 LEC, una cuestión de orden público procesal que debe ser examinada incluso de oficio en cualquier momento del proceso. Su falta no permite subsanación sin menoscabo de la regularidad del proceso, y sin daño de la posición de la parte adversa, sentencia de 20 de octubre de 2003, pues la subsanabilidad no sólo carece de cobertura legal expresa sino que tal posibilidad equivaldría a abolir los plazos de caducidad establecidos para la interposición de reclamaciones y recursos en detrimento del también principio constitucional de la seguridad jurídica del Artículo 9 de la Constitución, como expresamente reza tal Sentencia del Tribunal Constitucional de 2005.

En consecuencia, considera Gutiérrez-Alviz Conradi (2007, 7) que, la reclamación previa no es una mera fórmula y que, por tanto, en cumplimiento de la ley (*summa lex sed lex*) los órganos judiciales deben extremar su exigencia de oficio al tener fundamento en la Constitución y en la Ley.

8.5.- Legislación Chilena.

El derecho administrativo ha sido definido tradicionalmente como “el derecho de la administración pública”, es decir, un conjunto de principios y normas jurídicas que regulan la organización, los medios y formas de actuación de

los órganos que forman parte de aquella, con un contenido distinto del que poseen las normas que regulan las relaciones entre los sujetos privados.

En otras palabras, señala Ferrada Bórquez (2006), se trata de un derecho específico y singular que opera en razón del sujeto cualificado que interviene (la administración pública) y donde los poderes jurídicos de ésta y los derechos de las personas que actúan como fundamento y contrapeso están afectados por la tutela de los intereses públicos comprometidos.

Esta concepción del derecho administrativo, propia del derecho europeo continental, y algo alejado de las concepciones anglosajonas liberales clásicas del siglo, supone la afirmación de potestades públicas específicas a favor de los órganos de la administración del estado, los cuales están contruidos como poderes-deberes finalizados, orientados a la satisfacción de un interés público. Así las potestades de los órganos de la administración del estado, como los privilegios de que están provistos, tienen su fundamento y explicación en los intereses públicos o bienes jurídicos a que están asociados, lo que determina el campo de acción de las mismas potestades.

Como contrapartida de lo anterior, expresa el autor, el derecho administrativo, bajo esta concepción, establece un conjunto de normas que regula pormenorizadamente el ejercicio legítimo de estas potestades, disponiendo requisitos estrictos para su constitución y funcionamiento regular. Además, y como corolario, se consagran una serie de derechos de resistencia, impugnación y reparación de las personas frente al ejercicio irregular de las potestades públicas, habilitándose mecanismos administrativos y judiciales.

Para ello, no obstante que los principios y reglas sobre las que se construyen estas potestades administrativas son bastante obvias y compartidas en los sistemas jurídicos del mismo origen, en el derecho administrativo chileno han venido siendo discutidos y puestos en duda en el último tiempo, pero no de una forma general y sistémica, sino episódica, a propósito del ejercicio de algunas potestades públicas o la utilización de ciertos “privilegios” por parte de los órganos de la administración del estado, los que se encuentran expresamente reconocidos en el ordenamiento jurídico.

Así el ejercicio de las potestades revocatoria e invalidatoria para dejar sin efecto actos administrativos dictados con anterioridad, la potestad de autotutela para declarar y ejecutar administrativamente un derecho o el simple privilegio de presunción de validez de los actos administrativos como paso previo a la autotutela del mismo, han sido severamente cuestionados por un sector de la doctrina nacional, planteando incluso su inconstitucionalidad sobre la base de principios y derechos constitucionales genéricos –aplicados en forma estricta– y privilegiando claramente los derechos e intereses individuales frente a las potestades públicas.

Refiere Ferrada Bórquez (2006, 36) que uno de los rasgos identificadores del régimen administrativo chileno de inspiración francesa es la existencia de potestades exorbitantes de la administración del estado, es decir, poderes jurídicos extraordinarios que no detentan otros sujetos que integran el ordenamiento.

En efecto, la potestad administrativa es un poder jurídico reconocido en el ordenamiento jurídico a los órganos de la administración del estado. La potestad administrativa es un poder jurídico que comparte las características propias de todo el poder público estatal, del que la administración del estado

forma parte, particularmente su sometimiento estricto al derecho, su servicio a los intereses generales y su carácter unilateral y coactivo.

Esta potestad administrativa está entregada a los órganos de la administración del estado para satisfacer los intereses públicos puestos bajo su órbita competencial, lo que justifica, precisamente, la exorbitancia de su contenido y su fuerza coactiva con los ciudadanos. ello permite identificar a éstas como potestad-función constitutivas al mismo tiempo de un privilegio y de una carga, lo que determina en último término los poderes especiales que se entregan a la administración estatal.

Indica el autor, que lo anterior da lugar, a que en países herederos del sistema jurídico europeo continental como Chile, exista un régimen jurídico diferenciado de las potestades públicas, en el que no tienen aplicación, por regla general, las normas civiles que regulan las relaciones entre privados, ya que los bienes jurídicos en juego son diametralmente distintos de los presentes en las relaciones entre particulares. esto es lo que permite afirmar que en el derecho chileno el régimen jurídico-administrativo funciona sobre la base de un ordenamiento operado por un conjunto de personas jurídicas administrativas, dotadas de potestades excepcionales cubiertas por un estatuto especial, al margen del derecho privado común.

El Derecho Administrativo chileno, las potestades de la administración tienen reconocimiento expreso en el ordenamiento constitucional y legal, vinculando su existencia y ejercicio a la tutela de los intereses públicos definidos por el legislador y esto a juicio del tratadista, contrario a lo que pudiera pensarse, no constituye una novedad, sino que constituye una característica de éste desde su formación. Así, tomando prestada de las concepciones europeas continentales en boga, la doctrina nacional afirmó desde sus orígenes la

existencia en el derecho chileno de prerrogativas o poderes jurídicos especiales de las autoridades públicas.

Ello ha llevado a la doctrina administrativa nacional más clásica a reconocer en términos generales esa potestad pública de la administración, enumerando e identificando las específicas potestades administrativas de que están dotados los órganos que la integran –ejecutiva, de mando, disciplinaria, reglamentaria, discrecional y jurisdiccional, pudiendo existir otras que coadyuven al cumplimiento de su función institucional–, y poniéndolas en conexión con los fines de “servicio público” que deberían ejecutar aquellos para la tutela efectiva de los intereses generales de la población.

Es claro que con la irrupción de las doctrinas neoliberales de mediados de la década de 1970, como ya se dijo, se provocó un quiebre en esta concepción potestativa del derecho administrativo chileno, llegando al extremo de la negación de las potestades administrativas, sobre la base de afirmar en términos amplios los derechos asegurados en la constitución de 1980, pero ello constituyó más un argumento ideológico que una reconstrucción real de nuestro sistema administrativo. Así, especialmente a partir de la construcción de derechos fundamentales de contenido económico de carácter amplísimo, algunos autores llevan a redefinir los principios del derecho administrativo chileno, cercenando a la administración de las prerrogativas más típicas reconocidas en el derecho comparado.

No obstante, expresa el autor, esta tendencia no es uniforme, ya que, como se señaló, algunos autores que adhieren parcialmente a esta nueva concepción ideológica del rol del estado y la administración pública no llegan a negar la existencia de potestades exorbitantes de esta última, aunque sí establecen limitaciones para su ejercicio.

Las potestades administrativas son de distinta intensidad y tienen contenido diverso, aunque todas ellas están encaminadas a satisfacer los intereses públicos puestos bajo la tutela de la organización administrativa por el ordenamiento jurídico. En el caso de las prerrogativas procesales Ferrada Bohórquez (2006, 39) señala que como privilegios procesales para la administración del estado, el ordenamiento jurídico reconoce el llamado “solve et repete”, la inembargabilidad de los bienes públicos y las vías especiales de ejecución de las sentencias condenatorias en contra de los órganos de la administración.

1) “solve et repete”.

Este privilegio procesal, que en términos literales significa “paga y repite”, implica un condicionamiento de la admisibilidad de los reclamos administrativos o las acciones contencioso-administrativas en contra de multas u otras obligaciones dinerarias declaradas a favor de la administración, al pago previo de ésta, o una fracción, por parte del particular afectado. En el fondo se trata de una limitación material a los particulares del acceso a la jurisdicción, fundada en la rigurosidad en el uso de las vías procedimentales de reclamo en contra de la administración.

En el derecho comparado esta cláusula ha sido severamente cuestionada por la doctrina y jurisprudencia más citada, considerándose un límite inaceptable al derecho fundamental a la acción o tutela judicial. así, en el derecho español, el tribunal supremo ha declarado expresamente que “desde la vigencia de la constitución, han de estimarse derogados los preceptos que exigen el depósito previo, la consignación o aval por el importe de la multa para poder formular tanto un recurso administrativo como uno contencioso-administrativo, por causa del rechazo postconstitucional del principio solve et

repete como requisito previo sine que non, para el logro de la tutela judicial en el ejercicio de derechos o intereses legítimos (sentencias de 15 de marzo de 1985, de 19 de noviembre de 1987 y de 9 de octubre de 1991).

Advierte, el autor que en la doctrina nacional esta materia ha tenido aún escaso desarrollo, aunque algunos autores ya han manifestado sus objeciones a este privilegio de la administración, lo que ha sido ratificado parcialmente por la reciente jurisprudencia del tribunal constitucional (Sentencia 536/2006), siguiendo los criterios expuestos en el derecho comparado, el criterio central ha sido cuestionar la constitucionalidad de este privilegio, atendidos los derechos fundamentales a la igualdad ante la ley y, especialmente, el derecho de acceso a la justicia establecido en forma más o menos imprecisa en la carta política. Sin embargo, acota el tratadista, en la normativa infraconstitucional existen una serie de normas que establecen expresamente este mecanismo como requisito de acceso a los procedimientos judiciales de reclamo, fijándose un porcentaje de la multa reclamada como barrera de entrada.

2) Inembargabilidad de los bienes públicos.

Otro de los privilegios procesales de la administración es la garantía de inembargabilidad de ciertos bienes, no obstante existe una sentencia condenatoria en su contra. En otras palabras, constituye una excepción calificada que favorece a los órganos de la administración del estado, que impide que pueda operar en su contra una medida ordinaria de garantía del cumplimiento de sentencias condenatorias en dinero.

Actualmente este privilegio se sustenta en la vinculación que tienen estos bienes con el cumplimiento de fines, valores y principios constitucionales específicos, los que se relacionan con el funcionamiento regular y continuo

de ciertos servicios públicos que satisfacen bienes relevantes para la comunidad, los cuales no pueden ser afectados gravemente por los intereses generales puestos en juego.

En el derecho chileno, este privilegio está expresamente reconocido de forma general en el código de procedimiento civil al establecer la inembargabilidad de “los bienes destinados a un servicio que no puede paralizarse” (Artículo 445 n° 17), pero que tiene una expresión más concreta en los bienes municipales. así, el Artículo 32 de la ley orgánica constitucional de Municipalidades establece la inembargabilidad de los bienes municipales destinados a su funcionamiento y los dineros depositados a plazo o en cuenta corriente, norma que pareciera tener precisamente como fundamento la esencialidad de los servicios que presta esta entidad y que está asociada a esos bienes.

Dicho privilegio ha sido severamente cuestionado por un sector de la doctrina comparada basado en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los derechos de las personas frente a los actos del poder público, derecho que se vería seriamente amagado al limitarse los medios procesales de garantía de sus acciones. En la doctrina nacional también se han levantado algunas voces críticas frente a este privilegio procesal, alegando una trasgresión evidente a los derechos constitucionales a la propiedad, a la igualdad ante la ley y a la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos (Artículos 19 n° 24, 2) y 3 CPC, respectivamente, y a la exclusividad de la función judicial que asigna nuestra constitución a los tribunales de justicia (Artículo 76 CPC).

Explica Ferrada Bóquez (2006, 41) que los dos primeros argumentos no parecen suficientes para excluir a priori la validez de una norma diferenciada para la administración pública, sobre todo a partir de la objeción ideológica

del régimen jurídico diferenciado para ésta. cuestión distinta es la objeción que se plantea desde la perspectiva del derecho a la acción o la tutela judicial y su complemento la exclusividad de las facultades jurisdiccionales – incluyendo la ejecución de la sentencia– proclamada en nuestra carta fundamental, ya que es evidente que en ciertos casos este privilegio de la administración podría transformarse en un impedimento efectivo del ejercicio de la función de juzgar encomendada a los tribunales de justicia y a la ejecución de la sentencia judicial ya dictada, cuestión que en todo caso debería acreditarse en cada caso concreto.

3) Ejecución de sentencias contra la administración.

Este privilegio es un complemento del privilegio anterior es el establecimiento de un procedimiento especial de ejecución de las sentencias condenatorias en contra de los órganos de la administración del estado. se trata en verdad de un privilegio cuyos antecedentes se remontan a la afirmación estricta del principio de separación de poderes en el derecho galo, pero que hoy pervive fundado en la protección de los intereses públicos que pudieran verse afectados con la ejecución directa de la sentencia en los bienes públicos y el respeto del principio de legalidad presupuestaria que regula la ejecución del gasto público.

En el derecho chileno este privilegio opera como una regla general en la ejecución de las sentencias en contra del fisco, disponiéndose al efecto que su forma de llevarla a cabo es mediante decreto expedido por el ministerio respectivo, el que deberá ser dictado dentro del plazo de 60 días de recibido el oficio del tribunal correspondiente.

Además en los casos en que la sentencia involucre prestaciones de carácter pecuniario, el decreto ministerial deberá remitirse a la tesorería general de la

república para su pago efectivo (Artículo 752 CPC). Similar procedimiento ha establecido el legislador para el cumplimiento de sentencias condenatorias en contra de las municipalidades, disponiéndose en estos casos la dictación de un decreto alcaldicio (art. 32 ley orgánica constitucional de Municipalidades). Sin embargo, en estos casos, la ley ha dispuesto también la procedencia de un mecanismo especial de apremio para el cumplimiento del fallo, el arresto del alcalde, pero siempre respecto de sentencias recaídas en deudas contraídas por el alcalde en su periodo alcaldicio.

CONCLUSIÓN

La revisión jurídica, doctrinaria y jurisprudencial sobre las Prerrogativas Procésales de la República para actuar en juicio, llevan a concluir:

- Las prerrogativas procésales comportan una institución regulada por la ley, bajo la denominación de reserva constitucional, traducéndose en una situación jurídica de orden público que exime a la República de las cargas y sanciones establecidas, en forma general, para el resto de las partes en un juicio, ello en resguardo del patrimonio de la República. La Constitución Nacional no dispone en forma expresa el establecimiento de las mismas por lo cual se consideran inconstitucional.

- La naturaleza jurídica de las prerrogativas procésales descansa sobre posiciones divergentes: Una que consideran que son privilegios inconstitucionales que no merecen mayor comprobación dentro del Estado Social y Democrático de Derecho. La otra considera que se justifican en razón que la República representa la personalidad jurídica mediante la cual el Estado se manifiesta, por ello que el ordenamiento jurídico venezolano sobre esa representación que tiene la República del Estado le señale prerrogativas para su actuación en juicio.

- Las prerrogativas procésales de la República para actuar en juicio se caracterizan por ser un privilegio que otorga la ley, en resguardo del patrimonio de la República y del bien común, siendo en consecuencia irrenunciables.

- Algunos de los principios que fundamentan a las prerrogativas procésales de la República para actuar en juicio son: principios generales del derecho, principio de legalidad de la administración, principio de control de la

actuación administrativa, principio de supremacía legal, principio de proporcionalidad, y principio de solidaridad social.

- Los elementos diferenciadores para la aplicación de las prerrogativas procesales de la República para actuar en juicio, frente a los intereses de los particulares son: Legalidad de la actuación administrativa, tutela jurídica efectiva, estado democrático y social de derecho y de justicia, debido proceso y protección de los intereses patrimoniales de la República.

- Las prerrogativas procesales de la República se establecen en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código de Procedimiento Civil y Ley de Abogados.

- Los entes políticos territoriales, como los estados y los Municipios también gozan de prerrogativas procesales para actuar en juicio. En el caso de los Estados, las mismas se encuentran señaladas en el Artículo 33 de la Ley Orgánica de Descentralización y Delimitación de Transferencia de Competencias (DODDTC). Mientras que para los Municipios, están reguladas en el Artículo 102 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

- Los órganos de la administración pública como parte de la República gozan de prerrogativas procesales para actuar en juicio; ejemplos : Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Consejo de Ministros, Ministros, Viceministros, Procuraduría General de la República, Consejo de Estado, Consejo de Defensa de la Nación, Gabinetes Sectoriales, Gabinetes Ministeriales, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Poder Electoral, Gobernación de Estados, Secretaria Municipal, Sindicatura Municipal, Contralor y contraloría municipal, la

Asamblea Nacional, Consejos Legislativos Regionales, Tribunal Supremo de Justicia,

- Lo órganos creados por el Estado sin personalidad jurídica, como los servicios autónomos no gozan de prerrogativas procesales para actuar en juicio, ellos porque son una figura intermedia entre la estructura y el rigor de la Administración Central y la Administración Descentralizada o Indirecta, además que están dotados de autonomía de gestión financiera y presupuestaria para realizar un cometido estatal, por ello que la Procuraduría General de la República, exprese que su creación no obedece a una tendencia sistemática de organización. Su formación responde a la iniciativa propia de sus autores dentro de un criterio general de centralización o descentralización; operando con un patrimonio separado, por lo que constituyen una excepción al principio de unidad del tesoro.

- Los entes descentralizados funcionalmente también gozan de prerrogativas procesales para actuar en juicio, como es el caso de los Institutos Autónomos, que de acuerdo al Artículo 97 de la Ley Orgánica de la Administración Pública gozan de los privilegios y prerrogativas que la ley nacional acuerde a la República, los estados, los distritos metropolitanos o los municipios. Igual situación ocurre con las Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles de Estado.

- La representación judicial de los de los entes políticos territoriales, y entes descentralizados funcionalmente para actuar en juicio, la detentan para el caso de República, el Procurador General de la República; en las Entidades Federales el Procurador General del estado, y en los Municipios corresponde al Sindico Procurador Municipal.

- En el ordenamiento jurídico venezolano, las prerrogativas procesales de la República para actuar en juicio, están dadas por: el antejuicio administrativo, la notificación y citación privilegiada, No confesión ficta, no absolución de posiciones juradas, no prestación de juramento decisorio, procedimiento especial para ejecución de sentencias, procedimiento especial en medidas cautelares, no condenatoria en costas procesales, no prestación de caución, recurso de apelación y consulta obligatoria.

- Tanto en la legislación venezolana como en la comparada a las prerrogativas procesales de la República se les considera que son privilegios exorbitantes, que se justifican por el hecho que las autoridades estatales necesitan instrumentos tendentes a la satisfacción del *interés general*. Esa exorbitancia bajo los parámetros de la legislación Argentina no significa sino la búsqueda permanente de un equilibrio, de una armonía, entra las exigencias del interés público, traducidas en la prerrogativa, y las provenientes del interés individual, plasmadas en las garantías. En tanto que para la legislación española, estas especialidades procesales, como las califican, no son un capricho del legislador; están justificada por la compleja organización que es el Estado frente a las personas físicas o jurídicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ambrosio, Á. (2000). **Instituciones del Derecho Procesal Constitucional**, Vol. I, Caracas: Turín
- Arratibel, J. (2004). “Deben existir privilegios procesales para los bancos y financieras”. En: **eIDial.Com**. Artículos doctrinales. Biblioteca Jurídica Online. (Documento en línea).
- Badell, Grau & De Grazia Consultores Asociados. (2005). “Naturaleza jurídica de los servicios autónomos sin personalidad jurídica”. **Opiniones y jurisprudencia**. [Documento en línea]. Disponible en: http://www.badellgrau.com/?page=render¶ms=id%3D115455487610049&menu_id=m-115133237542
- Brewer, A. (2005). **Principios fundamentales del derecho publico**. Caracas: Editorial jurídica venezolana
- Bustamante Alarcón, R. (2002). **Estado de Derecho, Constitución y Debido Proceso. Algunos Comentarios a propósito de la Reforma Constitucional**. Perú: Justicia Viva.
- Cabanellas, G. (2001). **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**. 27 ed. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Carías, R. (2003). **Ley Orgánica de la Administración Pública**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Castillo Blanco, R. (1995). **Principio de proporcionalidad e infracciones disciplinarias**. Buenos Aires: Tecnos.
- Cifuentes, D. (1999). **Sentencia C-539 de 1999. Condena en costas. Concepto/Expensas -Concepto/Agencias en Derecho**. [Documento en línea].
- Coello, W., Gil, I., Hernández, M., Hernández, O., y Pino C. (2005) **Órganos del Estado**. [Documento en línea]. Disponible en <http://www.monografias.com/trabajos14/organo-estado/organo-estado.shtml>
- Comadira, J. (2005). “El Juez contencioso administrativo y el principio de juricidad (Legalidad administrativa). Los intereses a proteger”. **Revista de**

Derecho Público. Nº 1. Buenos Aires: Lapa, S.A.

Combellas, R. (2000). **Derecho Constitucional.** Caracas: Fondo Editorial Cultural.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). **Gaceta Oficial Nro. 36.869**, 30 diciembre. Caracas: Distribuidora Escolar, S.A.

Duque Corredor, R. (2000). “La Representación de la República en el Ejercicio de la Acción Civil de Reparación del Daño e Indemnización de Perjuicios Causados por Delitos”. **Revista Fundación Procuraduría.** Caracas.

Escarrá, C. (2002). **Las Transformaciones Constitucionales y los Principios de las Políticas Públicas.** Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Farias, M (2.004). “Control Difuso y Control Concentrado de la Constitucionalidad de las leyes”. En: **Revista de Derecho Constitucional.** Nro. 9, Enero-Diciembre. Caracas: Editorial Sherwood.

Ferrada Bórquez, J. (2006). “Las potestades y privilegios de la Administración Pública en el Régimen Administrativo Chileno”. **Revista de Derecho.** (Valdivia) Vol. XX - Nº 2 - Diciembre 2007. ISSN 0718-0950 versión on-line Universidad Austral de Chile.

Hernández Mendible, R. (2004). **Hacia una Reconstrucción de la Justicia Administrativa.** Caracas: Publicaciones Jurídicas Venezolanas.

García Leal, L. (2002). **El Debido Proceso y la Tutela Judicial Efectiva.** Instituto de Filosofía del Derecho “Dr. José M. Delgado Ocando”. Sección de Metodología del Derecho. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela.

Guaparumo, C. (2004). Prerrogativas Procésales de la República. [Documento en línea]. Disponible en: <http://noticias.juridicas.com>

Iturriaga, R. (2005). **Transparencia, Legalidad y Motivación.** Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. España: Parlamento y Opinión.

Ivars Ruíz, J. (2001). “**Principio de proporcionalidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de seguridad vial**”. **Revista General de derecho.** Núm. 7 (enero-junio). Buenos Aires: SE

- Lares, E. (2001). **Manual de Derecho Administrativo**. 7ª ed. Caracas: Alianza Gráfica Editorial.
- Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados (2001). **Gaceta Oficial Nº 37.282**, 13 de septiembre. [Documento en línea]. Disponible en: <http://www.leyesvenezolanas.com>
- Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional (1974). **Gaceta Oficial Nº 1.660**. 21 de junio. Caracas.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.(2001). **Gaceta Oficial Nro. 5.554 Extraordinario, 13 de noviembre. Caracas.**
- Linares Quintana, S. (2000). **Tratado de Interpretación Constitucional**. Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot.
- Lorca, A. (2002). “Derecho Procesal como sistema de Garantías”. En: **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, Año XXXV, No. 105, México.
- Miller Silva, J. (2000). “Alcance del control de legalidad. Su evolución a propósito de los actos administrativos requisitorios”. En: **Revista de Derecho**. Vol. XI, diciembre.
- Moros, C. (2006). **La Constitución según la Sala Constitucional**. T. III. Caracas: Librería J. Rincón.
- Normas sobre las Fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado y el control de los aportes públicos a las instituciones privadas (2001). [Documento en línea]. Disponible en: <http://www.corpoandes.gov.ve/files/imagenes/file/leyes/>
- Otero, A. (2005). “Sindicatura Municipal. **Gerencia**.” [Documento en línea]. Disponible en: <http://200.44.101.117/dependencia.asp?id=31>
- Palomar, A., y Losada, H. (2004). **El principio de legalidad en la actuación administrativa**. Barcelona, España: Editorial VLEX.
- Pérez Graterol, A. (2004). **Privilegios Procésales de los Entes Públicos**. [Documento en línea]. Disponible en: E:\Privilegios Procésales de los Entes Públicos-ojo.mht

- Quirós Lobo, C. (1996). "Principios del Derecho Sancionador". **Revista General Informática de Derecho**. Ref. 1998/15.063
- Rodríguez Rojas, L. (2004). **Privilegios o Prerrogativas Procésales de la República en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo**. Disponible en: Veneabogados.Com.
- Sánchez, A. (1995). **Del Procedimiento Cautelar y Otras Incidencias**. Caracas: Paredes Editores.
- Sepúlveda, L. (1999). **Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6° (parcial) de la Ley 610 de 2000**. Corte Constitucional. Bogotá.
- Silva Cimma, E. (1996). **Derecho Administrativo chileno y comparado. Introducción y fuentes**. 4ta ed. Santiago: Editorial Jurídica de Chile
- Suárez, G. (1978). "Exposición de Motivos del proyecto de Constitución". **Diccionario de la Constitución**. Caracas: Italgráficas, S.R.L.
- Zanotti, G. (2004). **Economía de Mercado y Doctrina Social de la Iglesia**. México: Editorial El Belgrano.