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

# LÍMITES A LA APLICACIÓN DE LAS PRERROGATIVAS PROCESALES DE LA REPÚBLICA

Trabajo Especial de Grado, presentado como requisito parcial para optar al Grado de Especialista en Derecho Procesal

Autor: Jeanette Marisol De Sousa Da Costa
C.I.: 11.941.240 Exp.: 83822

Asesor: Víctor Rafael Hernández-Mendible

Caracas, 9 de diciembre de 2010

## INDICE GENERAL


Pág.

**APROBACIÓN DEL ASESOR** i

**APROBACIÓN DEL JURADO EXAMINADOR** ii

**AGRADECIMIENTO-RECONOCIMIENTO** iii

**RESÚMEN** iv

**LISTA DE SIGLAS** v

**INTRODUCCIÓN** 1

**CAPÍTULO I**

**PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL PROCESO** 9

- Brevedad 11
- Oralidad 12
- Informalidad 13
- Publicidad 17
- Gratuidad 18
- Inmediación 20
- Contradicción 23
- Investigación e impulso de oficio 24

**CAPITULO II**

**PRERROGATIVAS PROCESALES A FAVOR DE LA REPÚBLICA** 26

- Nociones generales 26
    - Concepto de Prerrogativas procesales de la República 30
    - Diferencias históricas entre Prerrogativas procesales y Prerrogativas fiscales de la República 33
    - Importancia de las Prerrogativas procesales de la República 34
- Regulación legal de las Prerrogativas procesales de la República 39

CAPÍTULO III

**DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA** 43

- Derecho de acceso a la justicia 44
  - El antejuicio administrativo previo a las acciones contra la República 48
  - El agotamiento de la vía administrativa 51
- Derecho a formular alegatos 54
  - Improcedencia de la confesión ficta en los juicios en que la República es demandada 55
- Derecho a presentar medios probatorios 58
  - Prerrogativas en materia probatoria 59
- Derecho a solicitar medidas cautelares 61
  - Privilegios en el otorgamiento de medidas cautelares 61
- Derecho a una sentencia fundada en derecho 64
- Derecho a la ejecución del fallo 66

**CONCLUSIONES** 72

**REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS** 75

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

## APROBACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana Abogada **JEANETTE MARISOL DE SOUSA DA COSTA**, para optar al Grado de Especialista en Derecho Procesal, cuyo título es: **"LÍMITES A LA APLICACIÓN DE LAS PRERROGATIVAS PROCESALES DE LA REPÚBLICA"**; considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Caracas, a los 9 días del mes de diciembre de 2010.

**VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE**
**C.I. V- 7.950.871**

## AGRADECIMIENTO - RECONOCIMIENTO

Dedico esta Tesis a mis Padres, quienes han sido ejemplo y norte de mi vida y quienes con generosa humildad han inspirado mi desempeño profesional.

AL DOCTOR VICTOR HERNÁNDEZ-MENDIBLE

Mi agradecimiento por su asesoría, orientación y asistencia, quien contribuyó en la realización de este trabajo.

AL DOCTOR FREDDY VALLENILLA

Mi agradecimiento por su asesoría metodológica.

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

# "LÍMITES A LA APLICACIÓN DE LAS PRERROGATIVAS PROCESALES A FAVOR DE LA REPÚBLICA"

Autor: Jeanette Marisol De Sousa Da Costa
Tutor: Víctor Rafael Hernández-Mendible
Diciembre 2010

## RESUMEN

Este trabajo monográfico precisa los límites de la aplicación de las prerrogativas procesales a favor de la República, para lo cual se determinan los aspectos básicos que guardan una estrecha relación con el problema planteado en la investigación, así como también con los objetivos y las preguntas de la misma. Para su realización se toma, fundamentalmente, como base jurídica la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2008) y a título ilustrativo la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (2010). Asimismo, constituye una investigación fundamentalmente analítica y de desarrollo conceptual, apoyada en una basta revisión bibliográfica y en uso de técnicas de análisis de contenido, análisis comparativo, construcción de sistemas de categorías, clasificación de datos, inducción y síntesis. Y, como el descriptivo, pues se indaga información sobre el fenómeno para así descubrir sus implicaciones al margen del origen. El instrumento empleado para la elaboración de la monografía es la matriz de análisis de contenido. Sin lugar a dudas, constituirá un invaluable aporte tanto para los órganos públicos como para los particulares en general. Se logró determinar que las prerrogativas procesales son inconstitucionales, teniendo como principal limitación la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los principios constitucionales del proceso, ya que conducen a obstáculos que restringen el derecho de los particulares a obtener una tutela eficaz de los órganos de justicia, siendo necesario buscar el equilibrio entre derechos y garantías constitucionales a los fines de que no se vean disminuidos por el interés general.

Descriptores: Principios constitucionales del proceso, prerrogativa procesal, tutela judicial efectiva, igualdad procesal, justicia material.

## LISTA DE SIGLAS

| | |
|---|---|
| CRBV | Constitución de la República Bolivariana de Venezuela |
| CPC | Código de Procedimiento Civil |
| CSJ | Corte Suprema de Justicia |
| GO | Gaceta Oficial |
| LOAP | Ley Orgánica de la Administración Pública |
| LOHPN | Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional |
| LOCSJ | Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia |
| LOJCA | Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa |
| LOPGR | Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República |
| LOTSJ | Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia |
| PGR | Procuraduría General de la República |
| SC | Sala Constitucional |
| SCC | Sala de Casación Civil |
| SCS | Sala de Casación Social |
| SPA | Sala Político-Administrativa |
| TSJ | Tribunal Supremo de Justicia |

# INTRODUCCIÓN

Mas allá de la singular posición que ocupa la Administración Pública, por un lado en sus relaciones contractuales derivadas de las potestades administrativas en los contratos, de contratación pública o de concesiones, y en el que los principios de autonomía de la voluntad e igualdad jurídica de las partes quedan subordinados al interés público sobre los privados, y por el otro, superioridad frente a los particulares al dictar actos jurídicos dotados del carácter de título ejecutivo, privilegios de índole sustancial de los que gozan todos los actos administrativos aunque no sean firmes, según el art. 8 y 79 de la LOPA, y que tienen como consecuencia que mientras la administración podrá ejecutarlos por sí misma, el particular siempre requerirá acudir al juez, para que sea éste quien inste a la administración a su ejecución. La Administración Pública si bien limitada por el principio de legalidad, no es en el proceso judicial un sujeto cualquiera, sino que goza de una situación de privilegio procesal.

En los actuales momentos la doctrina y la jurisprudencia (nacional y extranjera) han asumido una posición pacífica al admitir que los sujetos de derechos y obligaciones que según la jurisprudencia, la ejerce la República y las demás personas jurídicas territoriales conforme a lo dispuesto en la Constitución, Estados y Municipios, en juicio poseen un conjunto de privilegios y prerrogativas procesales.

La Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2008), se caracteriza por incluir en su texto un capítulo dedicado a tipificar tales privilegios y prerrogativas procesales dada la naturaleza de los intereses que está llamada a tutelar en beneficio del

colectivo, en todos los procedimientos en los que sea parte, bien como actora o como demandada.

El conjunto de principios y preceptos que regulan el ejercicio de dichas prerrogativas, está sometido al Derecho Procesal y lo sustenta un Sistema que sólo resulta efectivo en la medida que garantice a toda persona el derecho de acceder a los órganos de administración de justicia, para hacer valer sus derechos en un proceso judicial que debe ser justo, razonable, confiable y estar rodeado de un mínimo de garantías constitucionales procesales que eviten lesionar los derechos materiales de los ciudadanos en general.

Como lo destaca Oviedo (1997, 16) la crisis de las instituciones se manifiesta cuando se hace compleja la administración de justicia y afirma:

> El nuevo Derecho Procesal debe mirarse como una de las ramas del ordenamiento jurídico que presenta los mayores fenómenos de crítica y de crisis. Esto porque como ciencia autónoma dirige sus trabajos hacia la creación de los métodos de juzgamiento y tiende a estabilizar las instituciones aptas para el logro de la adecuada administración de justicia.
> La crisis de las instituciones se manifiesta de manera principal cuando se hace nugatoria, burocrática y compleja la administración de justicia.

Es a través de los órganos jurisdiccionales que el Estado realiza la actividad de administrar justicia. En tal virtud, el preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, expone lo siguiente:

> El Estado democrático y social de Derecho y de Justicia consagrado por la Constitución, al implicar fundamentalmente, división de los poderes del Estado, imperio de la Constitución y las leyes como expresión de la soberanía popular, sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, y

> garantía procesal efectiva de los derechos humanos y de las libertades públicas, requiere la existencia de unos órganos que institucionalmente caracterizados por su independencia, tengan la potestad constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos, al cumplimiento de la Constitución y las leyes, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (...).

Para Fix-Zamudio (1982, 51) "la verdadera garantía de los derechos e intereses de la persona consiste en su protección procesal". Así, el ordenamiento procesal tiene una serie de reglas formales que se encuentran establecidas en atención a lograr la seguridad jurídica y mediante las cuales es posible garantizar los derechos de los ciudadanos. En consecuencia, el derecho a la tutela judicial efectiva tiene su lugar de satisfacción a través del proceso.

De manera específica el artículo 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra expresamente el objetivo finalístico del proceso al señalar que "(...) el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia (...)".

De allí la importancia de evitar el desequilibrio entre las partes, ya que es necesario que ambas dispongan de las mismas posibilidades y cargas. De lo contrario, el proceso puede verse conculcado por normas que impongan requisitos obstaculizadores y excesivos.

Haciendo referencia a la desigualdad de las partes en el proceso administrativo, se ha dicho:

> Que la Justicia no es igual para todos es algo que ya nadie duda (...)
> La desigualdad procesal de las partes en el proceso administrativo ha sido constatada y denunciada antes y después de la Ley de 1956.
> Ha sido manifiesto el rigor con que se ha tratado a las partes, e incluso a las Administraciones locales, con las excesivas consideraciones, respeto y tolerancia hacia la Administración del Estado, llegando esta actitud a olvidar claros y contundentes preceptos legales. Solo excepcionalmente, ante conductas que resultaban excesivas, alguna sentencia se permitía recordar a los defensores de la Administración el artículo 11 de la LOPJ, que exige un "juego limpio procesal", debiendo evitarse litigios innecesarios, que están siempre en la patología de la convivencia. (González, 2007, 1092-1093).

Carbonell (2003, 2570) refiere que la "igualdad desde el punto de vista jurídico no se limita a una serie de mandatos constitucionales dirigidos al legislador, sino que sirve también para vincular la conducta de los demás poderes públicos e incluso, (...), de los particulares".

Sin embargo, el derecho a la igualdad no impide que el legislador establezca diferencias de trato, siempre que encuentre una justificación razonable, y serán constitucionalmente válidas, si respetando el derecho fundamental preserva otros que guardan una adecuada proporcionalidad con los fines del Estado.

Asimismo, con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se impulsa la eliminación en el ordenamiento jurídico venezolano de los privilegios y prerrogativas procesales de la República.

Por esto, las prerrogativas y privilegios procesales de la República requieren de un especial tratamiento, así lo expresó la sentencia de la Sala

Constitucional N° 1892 del 11 de julio de 2003, caso: Insalud-Apure en la que manifestó que el derecho de los demás no puede hacerse nugatorio, ya que "conduciría a consentir un abuso de derecho por parte de los organismos públicos".

Además, el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles, principios que imponen cambios y transformaciones a las leyes que tradicionalmente han regulado el proceso en el país, caracterizadas por el principio de la escritura, la multiplicidad de procedimientos especiales, la valoración de formalidades innecesarias y, modelos procesales que generan procedimientos lentos y decisiones tardías.

Sin embargo, las leyes y la jurisprudencia han promovido el establecimiento de privilegios y prerrogativas en función de conceptos o criterios disímiles, sometidos al riesgo de las variaciones de los criterios jurisprudenciales en relación con los diferentes aspectos que la materia contiene.

En tal virtud, se produce una tensión entre dos exigencias o necesidades fundamentales, aparentemente irreconciliables, asegurar la protección y tutela judicial efectiva de los justiciables a los fines de garantizar el respeto a los derechos que le son inherentes; y por la otra, garantizar el interés general involucrado en los intereses del Estado.

De ahí, su análisis e importancia, ya que tales prerrogativas en modo alguno pueden vaciar de contenido el derecho de los particulares a obtener

una tutela eficaz tomando en cuenta el derecho constitucional a la igualdad y los principios constitucionales del proceso.

Ante esta realidad que hace posible admitir que la República pueda gozar de prerrogativas procesales en juicio es por lo que se hace necesario precisar ¿Cuáles son los límites a la aplicación de las prerrogativas procesales de la República?.

Materializar una investigación con esta perspectiva constituye un aporte, por cuanto analizará la concepción doctrinaria de autores reconocidos a la par de lo plasmado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y demás leyes en la materia, así como su tratamiento a nivel jurisprudencial. Toda esta información permite llegar a un cuadro de conclusiones y recomendaciones que pueden ser tomados en cuenta llegada la ocasión, por los niveles de decisión, en el momento de considerar políticas nacionales en la materia.

Metodológicamente el presente trabajo se ubica en una investigación teórica que ofrece la ventaja de precisar elementos empíricos del tema, a través de una investigación en los textos legales, jurisprudenciales y doctrinales, analizados con sentido crítico y temático, esto es, a través de los variados aspectos que las decisiones de los Tribunales puedan tratar y a las consideraciones que haga la doctrina y las diferentes leyes involucradas. Lo anterior configura una investigación analítica y de desarrollo conceptual, con apoyo de una amplia revisión bibliográfica.

Se toman como base los objetivos del presente trabajo, el cual es monográfico a un nivel descriptivo, donde se precisan los límites a la aplicación de las prerrogativas procesales a favor de la República.

Finalmente, en el esquema que se presenta, tres son los Capítulos que lo integran; el contenido de dichos Capítulos están relacionados entre sí de la siguiente manera:

Capítulo I, denominado Principios Constitucionales del Proceso, dedicado a un prolijo tratamiento de los principios del proceso, considerados piedra angular para precisar los límites a la aplicación de las prerrogativas procesales de la República y comprende la delimitación del contenido de principios como la brevedad, oralidad, informalidad, publicidad, gratuidad, inmediación, concentración y continuidad, contradicción e investigación e impulso de oficio.

Capítulo II, denominado Prerrogativas Procesales a favor de la República, se realiza un recuento histórico acerca del origen y las posiciones doctrinarias existentes, abarca el estudio de un conjunto de conceptos relativos a las prerrogativas y principios procesales para identificar aquéllas de las que se encuentra investida la República Bolivariana de Venezuela, con el propósito de demarcar los privilegios que le asisten en juicio.

Capítulo III, denominado Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, en el que se analiza su contenido y alcance, haciendo particular énfasis en el estudio del derecho de acceso a la justicia y a su vez del antejuicio administrativo previo a las acciones contra la República, el agotamiento de la vía administrativa, el derecho a formular alegatos y la improcedencia de la confesión ficta en los juicios en que la República es demandada, el derecho a presentar medios probatorios y las prerrogativas en materia probatoria, el derecho a solicitar medidas cautelares y los privilegios en el otorgamiento de medidas cautelares, así como el derecho a una sentencia fundada en derecho y el derecho a la ejecución del fallo, poniendo de manifiesto la

relación existente entre la tutela judicial efectiva y las prerrogativas por parte de la República.

Luego se muestran las conclusiones, en las que se precisa que las prerrogativas procesales otorgadas a favor de la República afectan los principios constitucionales del proceso, y los derechos y garantías constitucionales de los justiciables impidiendo el libre derecho de accionar y ocasionando un sacrificio del interés general, lo que representa una mayor desigualdad procesal frente al derecho a una tutela judicial efectiva.

# CAPÍTULO I

## PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL PROCESO

Para precisar los límites a la aplicación de las prerrogativas procesales de la República se requiere determinar el contenido de cada uno de los principios constitucionales del proceso como la brevedad, oralidad, informalidad, publicidad, gratuidad, inmediación, concentración y continuidad, contradicción e investigación e impulso de oficio.

Ello refiere a una forma de Sociedad y Estado, que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece como un Estado Social de Derecho y de Justicia que se caracteriza por una basta actividad administrativa sobre la base de los principios democráticos y de separación de los poderes cuya garantía encuentra sustrato en su artículo 3 que expone como fines esenciales del Estado el cumplimiento de los principios, derechos y deberes allí consagrados.

Fix-Zamudio citado por Ortiz-Ortiz, luego de un análisis acerca del Derecho Procesal Constitucional y el Derecho Constitucional Procesal, definió el Derecho Constitucional Procesal como "aquellas categorías procesales específicas que se han elevado a normas constitucionales para reforzar en concreto las garantías de la audiencia y el debido proceso: el acceso a la justicia, el derecho a la justicia o a la jurisdicción, las garantías del juez natural, independiente, imparcial, etc" (2003, 67).

Asimismo, la Constitución vigente recoge tanto normas preceptivas como principios procesales de carácter obligatorio que orientan la interpretación, valoración y aplicación de normas que deben ser

desarrolladas en leyes y que sirven para mostrar el sustrato sobre el que se apoya.

Por principio procesales se entiende "las directivas dentro de las cuales han de desarrollarse las instituciones del proceso" (Podetti, citado por Vescovi, 1975, 149).

Según, Mejía (2009,8-9) al referirse a los principios sostiene que:

> (...) serían aquellas reglas de carácter general que se abstraen de un ordenamiento, o están expresadas en éste, que rigen las conductas de las partes y de los jueces en sus relaciones entre sí; las obligaciones y cargas que soportan; los derechos y garantías que los protegen; y las finalidades que se persiguen con las actuaciones.

En opinión de Fernández (1999, 47) se deduce que

> En la medida que los principios expresan valores superiores contienen también las razones últimas para actuar y estas razones poseen sentido ético (...) el principio deviene fundamentador de todo lo demás en su campo de aplicación e irreductible a otros enunciados generales del mismo campo. Los principios sirven para explicar las normas y las instituciones, así como la práctica, pero no son explicados sino implicados por éstas. El principio no es propiamente la norma sino el lumen que nos permite comprenderla y proyectarla en toda su dimensión dentro del ordenamiento.

En tal sentido, el proceso como objetivo de estudio de la ciencia procesal está sometido a principios que regulan la actividad de los sujetos que intervienen en él, pues solo de este modo se puede articular y adoptar posiciones racionales frente al fenómeno jurídico procesal. Así para Ortiz-Ortiz (2007, 465) los principios procesales consisten en "aquellas reglas de valoración que se deducen del ordenamiento jurídico y que sirven de fundamento para la interpretación y aplicación de las normas procesales en atención a un criterio axiológico primario: la realización de la justicia".

El derecho a la tutela judicial efectiva regido por el artículo 26 de la CRBV, que ha sido definido como aquél atribuido a toda persona, de acceder a los órganos de administración de justicia, a los efectos de hacer valer sus derechos e intereses mediante un proceso que ofrezca mínimas garantías, regula los principios de gratuidad, imparcialidad, responsabilidad y prohibición de formalismos, entre otros.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 708 del 10 de mayo de 2001, caso: Juan Adolfo Guevara y otros, se ha pronunciado sobre la extensión del acceso a la justicia así:

> En un Estado social de Derecho y de Justicia (artículo 2 de la vigente Constitución), donde se garantiza una justicia expedita, sin dilaciones indebidas y sin formalismos o reposiciones inútiles (artículo 26 ejusdem), la interpretación de las instituciones procesales debe ser amplia, tratando que si bien el proceso sea una garantía para que las partes puedan ejercer su derecho de defensa, no por ello se convierta en una traba que impida lograr las garantías que el artículo 26 consagra.

Por su parte en el artículo 257 CRBV prevé que el proceso es un instrumento fundamental para la realización de la justicia y en él encuentran expresión los principios de brevedad, oralidad, simplificación, uniformidad, eficacia, publicidad y gratuidad.

**Brevedad**

La eficacia de la justicia depende en gran parte de la rapidez con la cual se otorgue, Alsina (2001, 229) al analizar la función de los términos en el proceso refiere que "Es posible que en algunos casos la brevedad de los términos pueda ocasionar perjuicios a los litigantes, pero también la lentitud

de los juicios ocasiona perjuicios mayores, y la experiencia enseña que no hay términos breves cuando las partes son diligentes".

Por otra parte, Hernández-Mendible (2010-167) expresa que el principio de brevedad se encuentra conformado por los siguientes subprincipios:

a) El subprincipio de simplificación de las actuaciones, se encuentra relacionado con la estructuración de un proceso sencillo, sin complicaciones técnico-jurídicas, que no genere dificultades a los operadores jurídicos, es decir, que sea fácil de comprender y de tramitar.
b) El subprincipio de uniformidad en los trámites, se encuentra vinculado con el establecimiento de un proceso que en caso de no ser único, sino varios, sean iguales, semejantes, lo más homogéneos posibles para tramitar las distintas pretensiones.
c) El subprincipio de eficacia, exige que los actos del proceso sirvan para cumplir una finalidad útil y ésta no es otra que la realización de la justicia.

Se ha entendido que este principio esta vinculado a la existencia de lapsos más cortos, no obstante, no se relaciona obligatoriamente con la forma oral, pues su combinación con la oralidad, inmediación y concentración producen un juicio dinámico.

Lo que se intenta se intenta es el aseguramiento de un decurso expedito y eficaz hacia la decisión de fondo, o lo que es igual, hacia la solución del conflicto que le da razón de ser a la iniciativa del proceso.

**Oralidad**

El principio de oralidad se encuentra regulado y amparado por diferentes Tratados Internacionales que permiten que los procesos sean más

justos respetando el debido proceso o garantía de audiencia, que beneficie a la parte más débil en este tipo de procesos. Entre los tratados internacionales están la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 10°), Convención Americana Sobre Derechos Humanos - Pacto de San José (artículo 8°), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14° inciso 1), Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (articulo XXVI).

Con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se impuso una transición del sistema de escritura al sistema de oralidad, tal y como se desprende del artículo 257 de la CRBV, que conduce a una derogación parcial de la escritura contenido en el artículo 25 del Código de Procedimiento Civil, que dispone:

> Los actos del Tribunal y los de las partes, se realizarán por escrito. De todo asunto se formará expediente separado con un número de orden, la fecha de su iniciación, el nombre de las partes y su objeto. Las actuaciones deben observar el orden cronológico, según la fecha de su realización y la foliatura del expediente se llevará al día y con letras, pudiéndose formar piezas distintas para el más fácil manejo, cuando sea necesario.

En tal virtud, el sistema judicial se ha visto en la necesidad de revisar, de manera integral, el ordenamiento jurídico, al incorporar la oralidad como formula de juzgamiento, lo cual permite el ejercicio de la función jurisdiccional de manera más expedita, permitiendo la cercanía entre las partes y los jueces.

Es posible que determinadas consecuencias se deriven de los actos orales y que, a pesar de no constar detallada y precisamente en el expediente, formen, no obstante, parte del juicio del que se deriva el convencimiento del Juez.

En los procedimientos orales, tienen vigencia los principios de brevedad, inmediación, concentración y hasta valoración de las pruebas conforme a la sana crítica.

Al desarrollar el principio de la oralidad en el orden jurisdiccional administrativo, Hernández-Mendible (2005-930) precisó que "el principio constitucional de la oralidad no es un fin en sí mismo, sino que al igual que los principios constitucionales de brevedad, informalidad y publicidad, tiene una naturaleza instrumental que es garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva".

En sentencia Nº 952 del 17 de mayo de 2002, caso: Milena Adele Biagioni, la Sala Constitucional refiriéndose a los procesos de amparo precisó:

> la finalidad de la audiencia oral en el procedimiento de amparo es que el órgano jurisdiccional tenga contacto directo con las partes, de manera que ciertos aspectos del caso, quizá difíciles de expresar a través de la forma escrita, sean más fácilmente apreciados

Para Rengel-Romberg (1995, 179) la oralidad no debe entenderse en su acepción simplista de mera expresión de palabra de los actos procesales, siendo que en realidad "la estructura oral de un proceso depende también de la vigencia de otros dos principios fundamentales: la concentración y la inmediación procesales".

En los procesos contencioso administrativos el principio de oralidad está presente en la audiencia preliminar (artículo 57), audiencia conclusiva (artículo 63) y audiencia de juicio que establece la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

La formula acogida por el legislador en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010) consiste en determinar de manera precisa cuales de los actos deben efectuarse en forma oral, y mantener con la formalidad de la escrituralidad todos aquellos en los que no se señale expresamente que deben ser efectuados verbalmente, para asegurar la celeridad e inmediación en los procesos, ya que las actuaciones orales resultan el modo más adecuado a la realización de la justicia sin dilaciones indebidas.

**Informalidad**

La enunciación de este principio esta contenido en el artículo 27 de la CRBV que define al proceso e indica que el mismo "constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia", agregando que todo proceso debe ser simple, uniforme, eficaz, breve, oral, publico y en el cual "no se sacrifique la justicia por la omisión de formalidades no esenciales" y que guarda sincronía con el mandato constitucional del artículo 26 que le impone al Estado la obligación de garantizar un sistema de justicia sin formalismos ni reposiciones inútiles.

Especial desarrollo tiene el principio de la informalidad y para Dromi (1980, 137) consiste en lo siguiente:

> Trátase de la excusación, a favor del interesado, de la observancia de exigencias formales no esenciales y que pueden ser cumplidas posteriormente. (...). El formalismo y el formulismo, por sí mismos, pueden resultar perniciosos para la administración y frustrar remedios procesales constitucionalizados que merecen amplio amparo.

La Sala Constitucional en la sentencia Nº 7 del 1 de febrero de 2000, caso: José Amado Mejía Betancourt, al interpretar la Constitución

(específicamente el artículo 26), señaló que las formas quedan subordinadas al fondo, y al efecto expresó:

> El Estado venezolano es, conforme a la vigente Constitución, un Estado de derecho y de justicia, lo que patentiza en que las formas quedan subordinadas a las cuestiones de fondo, y no al revés (artículo 257 de la vigente Constitución).
> Esto significa que en materia de cumplimiento de las normas constitucionales, quienes piden su aplicación no necesitan ceñirse a formas escritas y a un ritualismo inútil, tal como lo denota el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Asimismo, la Sala Constitucional en sentencia Nº 1385 del 21 de noviembre de 2000, caso Autopullmasns Nacionales, S.A. Aeronasa, al aludir a las formalidades precisó:

> No es que el formalismo se encuentre desterrado del proceso, ya que las formalidades esenciales son garantías del derecho de defensa de las partes, sino que el acto superfluo, el procedimentalismo que choca con los principios quedó condenado a muerte.

Por su parte, la Sala de Casación Civil del TSJ al referirse al aspecto de las formalidades procesales, en sentencia Nº 363 del 16 de noviembre de 2001, caso Microsoft, dictaminó:

> Para el cumplimiento de las cargas de las partes, el Legislador consagró una serie de normas que regulan el modo, tiempo y lugar como ellas, pueden y deben llevar a cabo sus actuaciones para logra su cometido.
> Todas esas normas tienen su inspiración en el hecho que, no se puede dejar a ninguna de las partes contendientes la posibilidad de proceder a su libre arbitrio sin desmejorar la condición de su contrario y, por ende, sin crear las condiciones para que el proceso devenga en caos y anarquía.

En igual sentido la Sala de Casación Civil al aludir a las formalidades en el proceso en sentencia Nº 00306 del 3 de junio de 2009 (caso: José Rafael Carballo Pérez) ratificó lo siguiente:

> Las formas procesales no son caprichosas, ni persiguen entorpecer el procedimiento en detrimento de las partes; por el contrario, una de las finalidades es garantizar el ejercicio eficaz del referido derecho.

La informalidad de ninguna manera desecha el respeto por las formas esenciales, pues lo que pretende es evitar que determinados formalismos se conviertan en argumentos para producir las denominadas por el artículo 26 de la CRBV dilaciones indebidas, en obsequio al principio rector de la tutela judicial efectiva.

**Publicidad**

La publicidad de los actos procesales se manifiesta en varios de las normas del Código de Procedimiento Civil, artículos 24 y 25, garantizando el que los procesos sean registrados adecuadamente conforme a lo dispuesto pero con las limitaciones que impone el haberse establecido un juicio de naturaleza oral.

Respecto a la publicidad, Podetti (1948, citado por Ramírez, 1983, 168) la define diciendo:

> (...) consiste en la posibilidad de que todos los actos del proceso, emanados de las partes, de los jueces o de sus auxiliares, orales o escritos, puedan ser conocidos y controlados por quien desee hacerlo. Quedan comprendidos así en la publicidad: los escritos y demás actuaciones de las partes y de sus profesionales, las audiencias de prueba, las resoluciones de los jueces, la labor de los empleados judiciales; las medidas disciplinarias que los jueces o instituciones gremiales apliquen a los profesionales vinculados al litigio (abogados, procuradores, contadores, martilleros, etc.); el estado del despacho de los tribunales en relación con los plazos fijados por la ley para dictar las distintas providencias y todo cuanto más directa o indirectamente

influya o pueda influir en la justicia que se imparte (1983, 168-169).

En cuanto a la definición, Solano (1997, 390) afirma que consiste en la:

> Garantía de enjambre supralegal, con las excepciones que establezca la ley (...) que se efectiviza mediante el conocimiento, las notificaciones y publicaciones procedentes de los actos del proceso por parte de los sujetos procesales y de los auxiliares del despacho judicial y de la justicia; exclusividad que ha llevado a la doctrina a considerar la consagración de este principio como de publicidad relativa.

En sentencia N° 2489 del 18 de diciembre de 2006, caso: Enrique Carriles Radonski, de la Sala Constitucional se estableció:

> La publicidad como se ha dicho, no se refiere únicamente a la participación de los sujetos indispensables para la realización del juicio, sino a la posibilidad de que terceros –público-, se encuentren presentes durante el desarrollo de la audiencia. En definitiva, ésta –la publicidad- se constituye en un medio de garantía de justicia, pues no sólo sirve para constatar que los jueces cumplen eficazmente su contenido, sino también para corroborar el comportamiento y solidaridad social de los testigos y otros medios de pruebas, en sus actuaciones ante los tribunales.

La publicidad es una garantía para los intervinientes del proceso sujeta a las limitaciones establecidas en la ley, consagrada en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa al disponer que

> Los actos del proceso serán públicos, salvo que la ley disponga lo contrario o el tribunal así lo decida por razones de seguridad, orden público o protección de la intimidad de las partes.

**Gratuidad**

Por otra parte hay que distinguir entre la gratuidad y el beneficio de pobreza, pues, según ha señalado la Sala Constitucional del TSJ, en

sentencia N° 573 del 14 de junio de 2004, caso: Irma Teresa Lara, en virtud del principio de la gratuidad no se cobra ninguna tasa por el acceso al servicio de justicia, pero se admite que los gastos del juicio tienen que sufragarlo las partes, a menos que se acojan al beneficio de pobreza, por no poder hacer frente a los gastos del proceso. Además, en la referida decisión se dispuso

> Dentro de la noción de la tutela judicial efectiva se encuentra el principio de la gratuidad de la justicia. La gratuidad de la justicia está establecida para todos los ciudadanos por el simple hecho de que la administración de justicia es un servicio público y una manifestación del Poder Público del Estado, siendo entonces éste el que deba sufragar los gastos de un sistema que justifica su propia existencia. Por tanto, implica una situación de excepción ante la cual el Estado asume los gastos a plenitud, para evitar que queden sin ejercerse los derechos constitucionales, y se atente con ello el Estado de Derecho.

Tal precisión comporta que la actuación jurisdiccional no está sometida a ningún tipo de tasa, arancel o pago, lo que originó la derogación de las normas que los imponían, tales como la Ley de Arancel Judicial.

En tal sentido, si una persona para la defensa de sus derechos e intereses carece de los recursos económicos para costear los honorarios y las expensas que provoca un juicio, puede acudir a la Defensoría Pública; igualmente le asiste el derecho de solicitar el beneficio de justicia gratuita ante el Tribunal correspondiente, de acuerdo con las normas del Código de Procedimiento Civil; e, igualmente cuenta con instituciones públicas y privadas que coadyuvan en el asesoramiento y asistencia.

Por su parte, el principio de gratuidad es comúnmente utilizado para hacer más accesible la justicia a ciertos grupos sociales que el legislador considera requieren ser protegidos en el sentido de que su acceso a los mecanismos de justicia no se vean limitados por aranceles judiciales, por lo que reviste carácter constitucional y reafirma la naturaleza pública del proceso como institución adherido al principio de la tutela judicial efectiva.

La gratuidad juega un papel importante sobre todo en el acceso a la jurisdicción y a la simplicidad de los trámites.

Henríquez La Roche (2005, 77) considera que la "gratuidad absoluta de la justicia es utópica. El gasto público ordinario es siempre excesivo y los ingresos del Tesoro resultan insuficientes para atender las ingentes actividades de la administración pública".

En este orden de ideas, cabe señalar, a título ilustrativo, que en sentencia de la Sala Constitucional-TSJ Nº 1340 del 22 de junio de 2005, caso: Mireya de Amaya, la Sala precisó la importancia y trascendencia, a los efectos de la asistencia técnica de los imputados, de la aceptación y juramento que deben prestar los defensores de cumplir bien y fielmente con los deberes del cargo.

**Inmediación**

Asimismo, la inmediación es esencial al juicio oral, en el que tanto el debate de las partes como la evacuación de las pruebas deben ser incorporadas ante el juez que sentenciará. Tal es el caso del proceso laboral venezolano en el que la oralidad domina todo el iter procedimental a excepción de la demanda y su contestación.

Por otro lado, en todo juicio existen posiciones contrapuestas entre las partes. Así, para Pesci Feltri (1998, 112-113):

> Si la actividad jurisdiccional requiere para su realización el desarrollo del proceso y si éste se caracteriza por la participación de las partes que sufrirán los efectos de la providencia final (sentencia) en contradictorio, en la formación de tal providencia, se comprende el porqué a las partes debe garantizárseles, durante el desarrollo del proceso, la posibilidad de conocer los actos procesales que realice la contraparte y de adversarios o contradecirlos, oportunamente.

En Sentencia N° 1571 del 22 de agosto de 2001, caso: ASODEVIPRILARA de la Sala Constitucional, se precisó lo siguiente:

> Una característica del proceso oral es la vigencia de un principio típico del Derecho Probatorio, cual es el de la inmediación. En aras a dicho principio las audiencias del juicio oral se adelantarán en presencia del juez o del tribunal.
>
> El principio de inmediación desde el punto de vista probatorio se expresa como la necesidad de presencia del juez que va a sentenciar en la incorporación de las pruebas de las cuales obtendrá su convencimiento
>
> ...omissis...
>
> La vitalidad de la inmediación y el tratar que mediante la audiencia se obtenga el mayor conocimiento de los hechos, permite -según circunstancias que ponderará el juez- realizarla en el lugar de los hechos, citando a los comparecientes, bien directamente a un sitio del lugar, o bien al Tribunal, para desde su sede trasladarse al sitio.

Asimismo, en Sentencia N° 3744 del 22 de diciembre de 2003, caso: Raúl Mathison, la Sala Constitucional determinó cómo inciden los artículos 26 y 49 constitucionales, en lo referente a la comparecencia de las partes en los

actos regidos por el principio de inmediación, cuales son los del proceso oral, de la siguiente manera:

> El principio de inmediación, reconocido como rector para diversos procesos (...) se caracteriza porque el Juez que ha de dictar la sentencia, debe presenciar personalmente la incorporación de las pruebas en las audiencias destinadas a ello, presencia personal y rectora que, según el tipo de procedimiento de que se trate, puede legalmente exigirse en determinados actos procesales, distintos a los probatorios, donde el juez -al finalizar los mismos- debe dictar decisión, por lo que en estos supuestos -señalados por la ley- los jueces que han de pronunciar la sentencia, deben presenciar el debate y la evacuación de las pruebas de las cuales obtienen su conocimiento, siendo el denominador común de los procesos reseñados, que al finalizar el debate, regido por el principio de concentración de la prueba, o en un lapso inmediato a dicha finalización -que puede variar conforme lo que señale la ley que rige el proceso- debe el juez proceder a sentenciar.

Bajo la vigencia de la LOTSJ (2004) en los procesos administrativos no se establecía una oportunidad para que el juez alertara a las partes sobre los errores formales que hubiesen cometido en sus intervenciones, a los fines de que ser corregidos o subsanados y, por tanto, que se pudiera llegar al fondo del asunto debatido. Igualmente, no se disponía de medios para que el juez pudiera interferir activamente en los planteamientos de fondo de las partes, ni se le otorgó un pleno poder sobre las pruebas para investigar, por sí mismo, la verdad material, cuestión que se modificó con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010), para subsanar los errores, antes de la audiencia preliminar y que únicamente aplica a las demandas de contenido patrimonial, en tanto que la potestad otorgada al juez se encuentra prevista antes de la admisión de la demanda en el art. 36 LOJCA.

**Contradicción**

Debe tenerse presente que el proceso, por lo general se constituye de varias fases, entre las que se muestra una primera etapa destinada a la presentación de los alegatos y de las defensas de las partes, un segundo momento referido a la demostración de los hechos constitutivos de esos alegatos y defensas, y en ultimo lugar, una fase de decisión.

Señala Santofimio (1998, 280) La base substancial de la contradicción luego del Derecho de defensa se ubica indiscutiblemente en la posibilidad de tener amplio acceso a los medios probatorios y a sus debates con el fin de producir decisiones sustentadas fáctica y jurídicamente.

Asimismo, Rivera (2004, 3114) sostiene:

> Si el proceso es dialéctico, si esencialmente se suscita por conflictos de intereses particulares y públicos, es lógico que ese choque de intereses se refleje en el curso del proceso en forma contradictoria. El principio de contradicción, o sea, la antítesis de pretensiones, resulta esencial para que se desarrolle la controversia. Se trata que en el proceso de debe oír a la otra parte (auditur altera pars). En concordancia con la garantía constitucional que consagra el derecho en la defensa, se pretende con este principio que los actos de procedimiento deban realizarse con la intervención de la contraparte, o al menos con la posibilidad de que la contraparte se entere de la realización del acto para poder oponerse antes de su realización, o después dentro del lapso que le fije la ley.

En tal virtud, se entiende por el principio de contradicción el ejercicio del derecho a la defensa dentro de un proceso justo, en el que se atribuya la posibilidad de hacer alegatos, presentar argumentos y pruebas para desvirtuar los planteamientos que se hagan.

**Investigación e impulso de oficio**

La Sala Constitucional en sentencia N° 2278 del 16 de noviembre de 2001, caso: Jairo Cipriano Rodríguez Moreno, afirma dos premisas importantes: el juez es el director del proceso y debe impulsarlo de oficio hasta su conclusión.

En el proceso administrativo partiendo del carácter del juez como rector del proceso, de conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la instrucción de la causa deja de ser una tarea exclusiva de las partes, quienes tradicionalmente tienen la carga de probar sus afirmaciones de hecho, para convertirse en parte de la misión de aquél.

El artículo 30 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010) dispone:

> Los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerán a instancia de parte, o de oficio, cuando la ley lo autorice.

En ese mismo sentido, el artículo 89 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2010) establece:

> El Tribunal Supremo de Justicia conocerá de los asuntos que le competen a instancia de parte interesada; no obstante, podrá actuar de oficio en los casos que disponga la ley.

Así, en las demandas contra la República, el juez tiene la posibilidad de resolver de oficio los defectos del procedimiento y convocar de oficio a todas aquellas personas vinculadas con el objeto de la controversia para que opinen sobre el asunto debatido. Por otra parte, en los procedimientos

breves, el juez puede realizar actuaciones que considere procedentes para dictar medidas cautelares.

En tal sentido, los principios constitucionales del proceso, son el fundamento del ordenamiento jurídico, orientadores de la función interpretativa, integradores del derecho y límites de las potestades de la Administración Pública.

Asimismo, al constituir el límite de las potestades referidas y por derivar del reconocimiento del derecho a la igualdad, se hace necesario identificar las prerrogativas procesales más relevantes del ordenamiento jurídico venezolano.

## CAPÍTULO II

## PRERROGATIVAS PROCESALES A FAVOR DE LA REPÚBLICA

El principio de igualdad que rige al proceso implica que las partes involucradas han de ser tratadas de una manera igual. Sin embargo, el ordenamiento jurídico ha establecido, como excepción a ese principio, que la República no puede actuar en juicio al igual que un particular, por la magnitud de la responsabilidad que posee, lo que justificaría la existencia de ciertas condiciones especiales.

Conforme a esto, el ordenamiento jurídico ha establecido privilegios y prerrogativas procesales para la actuación de la República en juicio en resguardo de los intereses superiores que rigen la actuación del Estado. En tal sentido, en este Capítulo se realiza un recuento histórico acerca del origen y las posiciones doctrinarias existentes y se abarca el estudio de un conjunto de conceptos relativos a las prerrogativas y principios procesales para identificar aquéllas de las que se encuentra investida la República Bolivariana de Venezuela, con el propósito de demarcar los privilegios que le asisten en juicio.

### Nociones Generales

La República representa la personalidad jurídica mediante la cual el Estado se manifiesta y se hace parte en relaciones jurídicas con los particulares. Iribarren (2004, 445) explica el concepto de República diciendo:

> La República, en Venezuela, y en cualquier parte del mundo civilizado occidental, dentro de la tradición republicana iniciada en Francia en 1789, es un ente moral que representa jurídicamente al Estado, en lugar de la persona del rey en las

> naciones que se fueron creando en Europa después de la caída del Imperio Romano.

En sentencia de la Sala Político-Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia de fecha 20 de enero de 1983, al analizar la aplicación a un caso en concreto del artículo 42, ordinal 15, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, declaró textualmente:

> En primer lugar, considera la Corte que habiendo utilizado la Ley la expresión Estado, no está permitido darle a este término una significación distinta, de la que lexicográficamente y jurídicamente le corresponde.
> El Estado es, según la definición del Diccionario, de la Real Academia Española, el cuerpo político de una Nación. Jurídicamente no es distinta su significación, (...) Para evitar la confusión terminológica, la Comisión acordó usar el nombre de `República´ para designar la personificación del Estado venezolano y la palabra `Estado´ de manera excepcional, cuando ello sea necesario para determinar el concepto de organización política, y jurídica representada por el Poder Público frente a las actividades privadas.

Así la República puede verse inmersa en procesos judiciales, de allí que la Procuraduría General de la República ejerza su representación como persona jurídica sujeta a relaciones de derecho y obligaciones de carácter patrimonial de conformidad con lo establecido en el artículo 247 de la Constitución que dispone:

> La Procuraduría General de la República asesora, defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, y será consultada para la aprobación de los contratos de interés público nacional.
> La ley orgánica determinará su organización, competencia y funcionamiento.

Si bien en la Procuraduría General de la República reposa la defensa patrimonial de la República, el texto constitucional no contiene una norma

expresa que evidencie la intención del Constituyente de establecer ventajas procesales a su favor cuando actúe en juicio contra los particulares, como parte activa o como parte pasiva.

El artículo 63 del Decreto con fuerza de LOPGR (2008) establece de manera categórica que "corresponde a la Procuraduría General de la República representar al Poder Ejecutivo Nacional y defender sus actos ante la jurisdicción contencioso administrativa constitucional".

De allí que la función natural de la Procuraduría General de la República es tutelar los intereses de la República mediante la representación judicial y extrajudicial y la defensa de sus derechos bienes e intereses patrimoniales tal como lo establece el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Resulta así obligatorio para la Procuraduría asumir la representación de la República en los juicios que se intenten contra los actos y contratos del Poder Ejecutivo Nacional. En todos los demás casos, cuando las partes involucradas en juicio sean ajenas al ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, como es el caso de los Institutos Autónomos, los establecimientos públicos nacionales y los órganos estadales o municipales, la participación de la República en juicio no será obligatoria sino facultativa, cuando a su criterio los litigios intentados contra los referidos entes puedan poner en peligro o afecten en cierta forma los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

Esta representación será ejercida en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa, sin embargo, ello solo será así cuando la República funja como demandada en juicio. En estos casos, al erigirse como

la persona jurídica que reúne en su seno el interés superior de la colectividad, se entiende y se justifica que la misma este protegida por un fuero especial que impida que sea llevada a juicio en un plano de igualdad frente a los administrados.

En ejercicio de esta función natural y a tenor de lo establecido en el artículo 9 de la Ley, la Procuraduría está legitimada para ejercer la representación judicial de los intereses de la República bien como sujeto pasivo o como sujeto activo. Así, corresponde a la Procuraduría la representación en juicio de la República en aquellas demandas ejercidas contra la misma, en las controversias que se susciten entre esta y personas públicas o privadas con motivo de la nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación y cumplimiento de los contratos que suscriban los órganos del Poder Público Nacional, así como todo lo referido al régimen de tierras baldías y contratos en materia minera, energética y ambiental que celebre el Ejecutivo.

Para Carrillo los atributos de los actos administrativos denominados ejecutividad y ejecutoriedad son verdaderas potestades que inciden en la esfera jurídica subjetiva de los particulares (2007, 1026) y señala:

> En el ordenamiento jurídico venezolano, se denotan variados ejemplos de recepción de la tesis española de la Potestad de Autotutela de la Administración, al establecerse en diversas normas ciertas prerrogativas y privilegios necesarios para cumplir sus fines y cometidos públicos, siempre que dicha Administración actúe circunscrita irrestrictamente a las competencias atribuidas por la Constitución y la Ley.

Según Chinchilla (2009, 45-46):

> (...) el concepto de derechos humanos o fundamentales ha sido elaborado históricamente para referirse a prerrogativas del individuo frente al poder (sea el poder público reconocido como

> soberano, sea el poder social de personas u organizaciones particulares no reconocidas como soberanas), antes que a prerrogativas de poder social frente a quienes no lo tienen o frente a otros poderes o contrapoderes (...) la competencia o potestad, en cuanto manifestación de soberanía está asociada a una prerrogativa de preeminencia o subordinación de los menos sobre otros, los más, y no como el trasunto de los valores de autodeterminación personal, dignidad esencial e igualdad, que son los axiomas fundantes del discurso de los derechos humanos en nuestra cultura jurídica.

La República tiene contemplada por ley prerrogativas procesales, entendidas éstas, según ha expuesto Sarmiento (1972, 232):

> (...) como privilegios determinados y excepcionales que tiene la Administración en materia procesal, y que están previstas en la Ley en atención a los intereses colectivos que representa el Estado, son privilegios que tienen que estar rigurosamente sujetos a un ejercicio excepcional y limitativo, en el sentido de que el Estado no puede extender esas prerrogativas a casos que no estén taxativamente previstos, ni puede ampliar sus efectos y propósitos más allá de los limites restrictivos y lógicos que las inspiran.

En consecuencia, cuando la República 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 a través del establecimiento de prerrogativas a su favor.

### Concepto de Prerrogativas procesales de la República

Las prerrogativas procesales de las cuales goza en los actuales momentos la República devienen de una larga evolución legal, doctrinaria y jurisprudencial. Esta evolución ha sido magistralmente presentada por el

autor Lepervanche para quien los privilegios y prerrogativas del Estado no rompen con la garantía constitucional de la igualdad. En tal sentido, afirma:

> (...) la Nación no garantiza a los venezolanos la igualdad de prerrogativas entre éstos y élla; no podría garantizarlo. Hay igualdad y ésta está garantizada entre los sujetos que necesitan de esa garantía. La Nación no necesita de élla, no es sujeto pasivo en la relación, sino activo: garantiza la igualdad, pero no puede someterse a esa igualdad, por su peculiar naturaleza y sus fines. Si se sometiera a élla no podría garantizarla, pues para garantizarla se requieren medios que al ser utilizados rompen con la garantía: ejercicio de la función jurisdiccional, policía preventiva y represiva, etc... (1977, 96).

Concretamente Loreto (1985, citado por Núñez, 1986, 35) sostiene:

> Esos privilegios son manifestaciones expresivas del Supremo Poder de Policía (lato sensu) ínsito en la idea misma del Estado de Derecho, que obliga y legitima la intervención del legislador para crear un derecho singular siempre que se trate de proteger los intereses de la República y otros de la comunidad, de mayor jerarquía y de utilidad pública, ante los cuales deben ceder los intereses y derechos de los particulares, adaptándose a esas situaciones la función soberana de la administración de justicia.

Por su parte, Lares (1986, 54) manifiesta: "El Estado ha ocupado siempre en nuestra legislación, como en muchas otras, una posición verdaderamente privilegiada con relación a los particulares. La Administración representa el interés público, el cual debe prevalecer, sin menoscabo del derecho, sobre el interés de los particulares".

En términos similares se ha pronunciado Neher (1994, 420) al afirmar:

> (...) los privilegios y prerrogativas otorgadas a favor de la Administración deben entenderse únicamente como mecanismos de protección de la normalidad en el funcionamiento de la Administración, y nunca como instrumento de coacción contra los particulares en sus conflictos con el Estado, lo cual además de ser contrario al

> principio de igualdad de las cargas públicas, haría nugatoria la garantía jurisdiccional de acceso y obtención de justicia.

En cuanto a la terminología, ambos términos (privilegios y prerrogativas) se han utilizado indistintamente para referirse a los derechos especiales otorgados a la Administración Pública, que la colocan en una situación de ventaja en su relación con los demás sujetos de derecho.

Para Couture (1997, 478) privilegio consiste en la "Prioridad o preferencia que determinados acreedores tienen con respecto a otros, en la liquidación concursal del patrimonio de un deudor común."

En atención a la defensa, protección y resguardo de los derechos, bienes e intereses patrimoniales Veda (2005, 238) sostiene que:

> los privilegios aluden a situaciones jurídicas de ventaja o preferencia, es decir al status que las prerrogativas le conceden a la Administración Pública; mientras que las prerrogativas aluden a deberes, derechos o facultades exorbitantes. En otros términos las prerrogativas constituyen los medios a través de los cuales se hace efectiva la posición o situación privilegiada de la Administración Pública.

En un análisis efectuado acerca de las prerrogativas procesales, Hernández-Bretón (2009, 231) expone:

> La doctrina venezolana, aunque tratando el tema de la especial situación de la Administración Pública, sistematiza los privilegios y prerrogativas de la misma entendiendo que los primeros son aquellas ventajas de carácter económico o ejecutivo que permiten a la Administración principalmente la realización de sus créditos y que la eximen del pago de derechos de actuación; y las segundas son aquéllas regulaciones derogatorias del régimen procedimental común cuando es la Administración la que actúa como parte o como interviniente en un procedimiento judicial.

En consecuencia, los privilegios aluden a ventajas; mientras que las prerrogativas se refieren a derechos exorbitantes a través de los cuales se hace efectiva la posición privilegiada de la República.

**Diferencias históricas entre Prerrogativas procesales y Prerrogativas fiscales de la República**

Cabe destacar que dentro de las prerrogativas establecidas para todos los procedimientos en los que la República sea parte, se pueden distinguir aquellas de naturaleza procesal y las de naturaleza fiscal.

Así, las prerrogativas de carácter procesal que se reconocen a la República están relacionadas con la obligación de tramitar un procedimiento administrativo previo para el ejercicio de las demandas contra la República y el agotamiento de la vía administrativa para la nulidad de actos administrativos, la obligación de notificar al Procurador de toda sentencia definitiva o interlocutoria producida en los juicios en que la República sea parte y de la admisión de toda demanda que obre directa o indirectamente contra los intereses patrimoniales de la República en aquellos juicios en los que ésta no sea parte, la improcedencia de la confesión ficta en los juicios en los que la República es demandada, las prerrogativas conferidas en materia probatoria, la consulta obligatoria de todas aquellas sentencias definitivas que fueran contrarias a las pretensiones de la República y la posibilidad de acordar medidas cautelares a favor de los intereses de la República previa verificación de uno cualquiera de los requisitos exigidos para la procedencia de toda medida cautelar.

Por otra parte, las prerrogativas que tienen naturaleza fiscal también vinculadas al proceso, son aquellas relacionadas con la imposibilidad de

exigir a la República la constitución de cauciones o garantías para la procedencia de alguna actuación judicial, la garantía de inembargabilidad de los bienes de la Nación y la improcedencia de la condenatoria en costas contra la República.

### Importancia de las Prerrogativas procesales de la República

Con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la legislación venezolana ha sufrido importantes modificaciones, por lo que se requiere de leyes actualizadas que se adapten a los requerimientos de los ciudadanos y permitan garantizar la aplicación de la justicia de forma expedita, sin dilaciones ni formalismos, lo cual mejora el acceso en la medida en que los justiciables obtienen respuesta oportuna.

El tema de las prerrogativas procesales de la República es de vital importancia pues rompen con la igualdad que debe existir en todo proceso ocasionando el atropello del derecho a la tutela judicial efectiva y con la justicia equitativa de que habla el artículo 26 de la Constitución y que curiosamente se omite mencionar en el artículo 2 de la LOJCA, como si ello pudiese modificar lo exigido por aquella.

Desde el punto de vista constitucional (Reyes, 2006) afirma que estos privilegios o especialidades procesales no implican una discriminación o afectación del derecho a la igualdad ante la ley, sino mas bien se opta por un trato diferenciado y precisa:

> De ahí que no implican una discriminación o afectación del derecho a la igualdad ante la ley, y es que como señala el tratadista de Derecho Constitucional, Enrique Rodríguez Meléndez de la República de El Salvador, la igualdad considerada en la Constitución es en principio la igualdad

> jurídica, que no veta un tratamiento diferenciado, sino uno discriminatorio. De ello se sigue que la igualdad constitucionalmente consagrada, es la igualdad jurídica, igualdad ante la ley, que esa igualdad no se corresponde con la idea de igualdad real y que su alcance se circunscribe a que los iguales supuestos de hecho, deben derivarse de idénticas consecuencias jurídicas, y que la Constitución prohíbe la discriminación, no la diferenciación. Discriminación es por tanto un tratamiento no justificado, ni razonable y sólo ésta conducta, está constitucionalmente vetada; pudiendo realizar diferenciaciones cuando tengan una base objetiva y razonable.

En sentido contrario Herrera (2009, 262) sostiene:

> En la Constitución venezolana de 1999 están muy claramente reconocidos y garantizados los derechos constitucionales procesales de las personas que acuden ante los Tribunales de la República; en cambio, no lo están la obscena cantidad de prerrogativas procesales que se mantienen en las leyes procesales desde inicios del siglo XX venezolano, incompatibles con la axiología del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia. No es admisible que, en pleno siglo XXI, se apliquen todavía reglas y criterios judiciales que subordinan los derechos subjetivos de las personas a la razón de Estado, para no perjudicar el patrimonio y la estabilidad de los actos de éste.

Gozaini (1994, 65) precisa "el Estado es un instrumento al servicio de la sociedad y (...) frente a los particulares, (...) debe presentarse sin privilegios e imperar el principio de igualdad de armas".

Por otro lado, estos privilegios y prerrogativas, en teoría previstos a los fines de velar por la consecución del interés público "para que pueda disponer del tiempo necesario para defender o gestionar eficazmente la cosa pública", se reducen en la práctica a lapsos en los cuales el procedimiento queda paralizado en espera de los plazos indicados, lo que evidencia un retraso en la tramitación y decisión del proceso (Rodríguez, 1998, 321).

Las potestades de las que la Administración está dotada son en palabras de Santamaría Pastor (1988, 210) "inherentes y naturales a la condición de poder público que la Administración ostenta; otras, en cambio, constituyen puros arrastres de épocas pretéritas, de autoritarismo teórico, incompatibles con la Constitución vigente y aun con el propio concepto general del Estado de Derecho".

Por su parte Zoghbi (2008, 95) sostiene que:

> Los privilegios o prerrogativas procesales otorgados a favor de los entes político territoriales deben entenderse únicamente como mecanismos de protección al interés público, y nunca como instrumentos de coacción contra los administrados en sus conflictos con el Estado lo cual, además de ser contrario al principio de igualdad de las cargas públicas, haría nugatoria la garantía jurisdiccional de acceso y obtención de justicia.

Las prerrogativas procesales encuentran un límite preciso en el respeto a los demás derechos y principios que informan el orden jurídico, entre ellos el derecho a la tutela judicial efectiva que la Constitución consagra, así lo estableció las Sala Político-Administrativa del TSJ en sentencia del 3 de julio de 2001, caso: Freddy Perdomo, en el que dispuso:

> la intención del legislador al incluir normas que contienen condiciones extraordinarias para regular la actuación en juicio de la Procuraduría General de la República, en representación de esta última, fue, sin duda alguna, la de proteger el interés colectivo que al Estado corresponde tutelar y que en los procesos que involucran directa o indirectamente a su patrimonio, pudiera resultar lesionado si no se observan esas medidas, previstas en los artículos 38 y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Sin embargo, la consagración expresa de estos privilegios, que atienden a la naturaleza y entidad de los intereses defendidos, no podía llegar al extremo de suprimir la satisfacción del propio interés de los particulares. Es por ello que el legislador optó por eliminar los privilegios que calificó de excesivos y

> establecer unos más acordes con los derechos de los particulares.

De allí la importancia categórica de la exposición de motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al expresar que el derecho a la justicia, el cual constituye una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva y que tiene fundamento en el derecho de igualdad, exhorta al legislador a "eliminar la carga que tienen los administrados de agotar la vía administrativa antes de interponer el recurso contencioso administrativo de nulidad, lo cual debe quedar como una opción a elección del interesado, pero no como un requisito de cumplimiento obligatorio".

En tal sentido, estos privilegios y prerrogativas no pueden ser ejercidos en forma arbitraria o irrazonable, ya que no pudiera considerárseles fundados en Derecho.

En sentencia Nº 172 del 18 de febrero de 2004, caso: Alexandra Margarita Stelling Fernández, la cual ha sido reiterada, entre otras, la Sala Constitucional interpretó con carácter vinculante los artículos 21, numerales 1 y 2, y 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los términos siguientes:

> El artículo 21 constitucional, establece la igualdad de las personas ante la ley, lo que quiere decir que a todas las personas, sean naturales o jurídicas, se les aplica la ley conforme a lo que ella dispone, por lo que en principio, la ley como conjunto normativo que ordena conductas, puede crear situaciones disímiles para las personas y por tanto otorgar derechos privativos a determinadas personas y no a otras que se encuentran en desigual condición.
>
> Pero dentro de esa situación, la vigente Constitución prohíbe la discriminación a las personas, fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social, o que, en general, tengan por objeto

> o por resultado, anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.
>
> ...omissis...
>
> (...) los privilegios procesales deben responder a la necesidad de protección de quien goza de ellos, ya que debido a la importancia de la función que cumplen, requieren no ser disminuidos o debilitados; por ello existen privilegios –por ejemplo- a favor de los diplomáticos, de algunos funcionarios públicos a quienes se les preserva en el cumplimiento de la función, así como a algunos entes públicos a fin que no se debiliten y puedan adelantar sus actividades sin cortapisas.

Al analizar el proceso administrativo por audiencias Hernández-Mendible (2010-187) precisó

> (...) producto de las inconstitucionales prerrogativas procesales otorgadas legalmente o reconocidas jurisprudencialmente a los entes públicos, la experiencia ha llevado a advertir la inutilidad de la audiencia preliminar a los fines de lograr la conciliación, en virtud de que los representantes judiciales del Estado, no tienen atribuida facultad procesal alguna para ello.

Por otra parte, cabe destacar que los privilegios son inaplicables en cuanto a las acciones de amparo constitucional, en virtud del artículo 21 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales conforme al cual "En la acción de Amparo los jueces deberán mantener la absoluta igualdad entre las partes y cuando el agraviante sea una autoridad pública quedarán excluidas del procedimiento los privilegios procesales. En este sentido se pronunció la Sala Constitucional en sentencia N° 1238 del 30 de septiembre de 2009, caso: Julián Isaías Rodríguez Díaz y la Sala Político-Administrativa en sentencia N° 00113 del 3 de febrero de 2010, caso: Citibank, N.A.

## Regulación legal de las Prerrogativas procesales de la República

Las pautas que establecen la posición especial de la República están recogidas principalmente en el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2008) y ha tenido nacimiento en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional sancionada en 1974 en la cual se consagraban los privilegios relacionados con la imposibilidad de practicas medidas judiciales coactivas sobre bienes de la República y la exención absoluta de condenatoria en costas contra la Nación posteriormente acogida por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1965.

En este orden de ideas, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (1974) que reformó la Ley publicada en el año 1961 y que fue derogada según la Ley Derogatoria de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, establecía en su artículo 74:

> Los Institutos y Establecimientos Autónomos no gozarán, en cuanto a su patrimonio, de las prerrogativas que acuerden al Fisco Nacional las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, a menos que por sus leyes o reglamentos orgánicos se les otorguen especialmente.

Por su parte, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1989), (2003) y (2009) establece en el artículo 33 y 36 de la última reforma, que: Los Estados tendrán, los mismos privilegios y prerrogativas fiscales y procesales de que goza la República.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989) estableció en el artículo 44 que los Institutos Autónomos Municipales no gozarán de los privilegios y

prerrogativas que esta Ley acuerda al Fisco Municipal, a menos que una Ley Nacional así lo establezca.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) (2006) (2009) en el artículo 29 dispuso que las normas contenidas en la presente Ley, incluidas las relativas a los privilegios y prerrogativas, serán aplicables a los distritos metropolitanos en cuanto sean procedentes.

La Ley Orgánica de la Administración Pública (2001) (2008) prevé en su artículo 97 y 98 de ésta última, que los institutos públicos gozarán de los privilegios y prerrogativas que la ley acuerde a la República, los estados, los distritos metropolitanos o los municipios.

Ley Orgánica Procesal del Trabajo (2002), en su artículo 12 consagra que en aquellos procesos en los cuales se encuentren involucrados los derechos, bienes o intereses patrimoniales de la República, los funcionarios judiciales deben observar los privilegios y prerrogativas consagrados en leyes especiales.

Por otra parte, a pesar de que la naturaleza del Fondo de compensación Interterritorial establecido en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (2010) que no tiene personalidad jurídica propia y que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno, al establecer los lineamientos de la planificación y coordinación de las políticas y acciones necesarias para el adecuado desarrollo regional, en su artículo 28 establece que dicho Fondo goza de los privilegios y prerrogativas que la ley acuerde a la República.

Asimismo, es preciso advertir el contenido de la cláusula primera del Acta de Mercados de Alimentos, C.A. MERCAL, C.A. (2008), en la que se evidencia lo siguiente:

> "CLÁUSULA PRIMERA: Denominación Social. La Compañía se denominará Mercados de Alimentos, C.A. (MERCAL, C.A.); pudiendo utilizar indistinta o simultáneamente las siglas MERCAL, bajo la forma de Compañía Anónima, que cumplirá y ejecutará la política que dicte en materia de alimentación el Ejecutivo Nacional por disposición del órgano de adscripción, y gozará de las prerrogativas y privilegios del estado.

Cabe preguntarse ¿Cómo se atribuye a una compañía anónima un privilegio en materia procesal vía estatutos? ¿Los privilegios y prerrogativas son convencionales?, ya que se atribuye a una compañía anónima un privilegio en materia procesal vía estatutos.

Tratándose de una prerrogativa, éste debe ser interpretado restrictivamente y, en consecuencia, de él no gozan, sino aquellos que la ley se lo otorgue, ya que la materia de derechos, deberes y garantías está reservada al Poder Legislativo Nacional, por tanto es el único a quien corresponde reglamentar su ejercicio, fundamento del Estado de Derecho.

Por su parte, la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital (2009) en su artículo 8 establece el Distrito Capital tendrá los mismos privilegios y prerrogativas procesales y fiscales otorgadas a la República.

El Distrito Capital es una entidad político-territorial de la República con territorio, personalidad jurídica y patrimonio propio y por sus características singulares posee un régimen especial de gobierno de conformidad con el

artículo 2 de la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (2009).

En consecuencia, las prerrogativas procesales a favor de la República obligan a que sea el legislador el que las establezca siempre mediante ley y no atenten contra el núcleo esencial de los derechos y principios constitucionales. Tal situación, conlleva a analizar la relación entre los derechos procesales constitucionales y la aplicación de prerrogativas procesales por parte de la República sobre la base del derecho fundamental de la tutela judicial efectiva.

## CAPÍTULO III

## DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

El ordenamiento constitucional contempla el derecho a la tutela judicial efectiva, así como también, de manera general el derecho de igualdad, conforme al cual, todos los ciudadanos deben considerarse iguales ante la ley. En tal sentido en este Capítulo se analiza su contenido y alcance, haciendo particular énfasis en el estudio del derecho de acceso a la justicia y a su vez del antejuicio administrativo previo a las acciones contra la República, el agotamiento de la vía administrativa, el derecho a formular alegatos y la improcedencia de la confesión ficta en los juicios en que la República es demandada, el derecho a presentar medios probatorios y las prerrogativas en materia probatoria, el derecho a solicitar medidas cautelares y los privilegios en el otorgamiento de medidas cautelares, así como el derecho a una sentencia fundada en derecho y el derecho a la ejecución del fallo, poniendo de manifiesto la relación existente entre la tutela judicial efectiva y las prerrogativas por parte de la República.

La noción fundamental de Estado de Derecho, recogida en el artículo 2 de la Constitución, que impone la justicia como elemento característico del Estado, encuentra expresión en el principio de legalidad que impera sobre todo los órganos del Estado establecido en el artículo 137. En efecto, la interpretación del texto constitucional debe ser siempre armónica en razón del contexto normativo que pertenecen a un todo.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece en su artículo 26, que todo ciudadano tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia, la cual deberá tener como características el ser

"gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles", consagrándose así, lo que la doctrina ha denominado la garantía de la tutela judicial efectiva.

**Derecho de acceso a la justicia**

Los elementos mas comunes que se incluyen dentro de la tutela judicial efectiva son: el acceso al proceso, la simplificación de los tramites, la congruencia y motivación de la sentencia, la recurribilidad de decisión y la plena ejecución de lo decidido, cuyo texto es del tenor siguiente:

> 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 judicial 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.

En palabras de Duque (2003, 13) el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva implica

> el reconocimiento del derecho de acción, del derecho de acudir a los tribunales y de seguir un proceso judicial para que conozcan los órganos judiciales competentes e imparciales y para que se cumplan sus etapas fundamentales para obtener una decisión motivada, favorable o adversa a la pretensión deducida.

En tal sentido, el derecho a la tutela judicial efectiva en la adopción de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia tiene trascendental valor en tanto, que el debido proceso es el instrumento a través del cual se debe garantizar el equilibrio entre las partes, y la existencia de reglas que

disciplinen los derechos, garantías, cargas, poderes y deberes de los sujetos procesales, para lograr la tan pretendida Justicia.

Asimismo, el derecho a la tutela judicial efectiva no se garantiza únicamente con la posibilidad que tiene el ciudadano de acudir a resolver un asunto y obtener la decisión correspondiente, por el contrario, supone el un derecho complejo que involucra la verificación de otros derechos dentro de sí y, el respeto del derecho constitucional a la igualdad previsto en el artículo 21 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Por ello, los privilegios y prerrogativas con los que cuenta el Estado no sólo deben hacer referencia a su concreta disposición en el ordenamiento jurídico para demostrar una posición de supremacía frente a los particulares, que en muchas ocasiones se justifica, fundamentada en el interés público que aquél está llamado a tutelar, sino también, a la conformidad de su regulación con las previsiones constitucionales.

En lo que respecta a la definición del derecho a la tutela judicial efectiva Ballesteros (2003, 786) expone:

> La tutela jurisdiccional efectiva, como aquel derecho fundamental, de interpretación progresiva, concedido a toda persona de acceder a los órganos creados por el Estado para administrar justicia, dentro de un plazo razonable, por operarios calificados y responsables, que resguardando las garantías de las partes pronuncien fallos que satisfagan en derecho las pretensiones reclamadas y que en ejercicio de su autoridad justicial ejecuten tales fallos oportuna y eficazmente.

La Sala Constitucional del TSJ en sentencia N° 576 dictada el 27 de abril de 2001, caso: María Josefina Hernández Marsán, ha definido la tutela judicial efectiva de la siguiente forma:

> Es, pues, la Garantía Jurisdiccional, el derecho de acceso a la justicia mediante un proceso dirigido por un órgano, también preestablecido para ello por el Estado, para conseguir una decisión dictada conforme el derecho mediante la utilización de las vías procesales prescritas para el fin específico perseguido, en el entendido que dicho derecho en manera alguna comprende que la decisión sea la solicitada por el actor o favorezca su pretensión, ni que en el curso del mismo se observen todos los trámites e incidencias que el actor considere favorables a él.

Respecto al contenido y alcance de la referida norma la Sala Constitucional del TSJ en sentencia N° 708 proferida el 10 de mayo de 2001, caso: Juan Adolfo Guevara, fijo el criterio en los siguientes términos:

> El derecho a la tutela judicial efectiva, de amplísimo contenido, comprende el derecho a ser oído por los órganos de administración de justicia establecidos por el Estado, es decir, no sólo el derecho de acceso sino también el derecho a que, cumplidos los requisitos establecidos en las leyes adjetivas, los órganos judiciales conozcan el fondo de las pretensiones de los particulares y, mediante una decisión dictada en derecho, determinen el contenido y la extensión del derecho deducido, de allí que la vigente Constitución señale que no se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales y que el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia (artículo 257).

Cabe destacar, que el primer contenido del derecho a la tutela judicial efectiva lo constituye el acceso a la jurisdicción que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso y a promover la actividad jurisdiccional por los cauces que el legislador establece a través de ciertas formalidades establecidas en garantía de los derechos e intereses legítimos de las partes.

En este sentido, Hernández (1999, 187) refirió que:

> El derecho de acceso a la justicia administrativa para la protección de los derechos e intereses lesionados por la actuación de la Administración, es –lógicamente – condición

> indispensable para que pueda consolidarse el derecho a la tutela judicial efectiva: si se veda el acceso a la justicia, sería imposible que los ciudadanos obtuviesen protección jurídica de su esfera subjetiva. Por ello, quiérase o no, el acceso a la justicia es la piedra angular del sistema contencioso administrativo y del propio Estado de Derecho.

Asimismo, Parra (2008, 367) expone:

> El derecho de todos los ciudadanos a una tutela judicial efectiva se materializa a través de un proceso que garantice a las partes, en igualdad de condiciones, un método idóneo para obtener justicia. Y en instancias tribunalicias no existe forma distinta de conseguir este fin que a través de una correcta dirección del proceso por parte del juez y su dictado de una sentencia pronta, ajustada a derecho congruente, eficaz e imparcial. Es el Estado el garante de dicha tutela judicial efectiva y, por ello, a él corresponde instaurar las normas legales que propendan a tal efecto. El Estado dicta, entonces, lineamientos de derecho positivo que procuren el ulterior fin de la justicia. Alcanzada la justicia se alcanza igualmente la paz y, en consecuencia, el bien común.

Tradicionalmente en Venezuela se había exigido como fase previa a la actuación de la jurisdicción que el administrado acudiera previamente a las instancias administrativas para agotar la vía administrativa o para la reclamación administrativa previa, con la finalidad de poner en conocimiento del órgano administrativo el contenido y fundamento de la pretensión formulada y permitirles resolver el conflicto sin necesidad de acudir a la jurisdicción.

Botassi (2007, 154) sostiene que "la plena vigencia del principio de facilidad de acceso al tribunal contradice la obsoleta exigencia de contar inexorablemente con una instancia extrajudicial previa a la demanda destinada a forzar el dictado de un acto administrativo que constituirá en el objeto del pleito".

En tal sentido, De La Riva (2004, 1204-1205) distingue entre la vía recursiva y la vía reclamativa, diferenciándolas por la distinta naturaleza de la pretensión deducida en uno y otro caso y expone:

> En efecto, la principal causa de deslinde entre los dos cauces indicados está dada por el hecho de que, mientras que la vía recursiva es la que debe transitarse para reaccionar contra una decisión formal de alcance individual de la Administración cuya validez se cuestiona, la vía declamatoria brinda el marco procedimental para el ejercicio del resto de las pretensiones que pudieren deducirse contra el Estado. En tanto en el primer caso se persigue la nulidad, total o parcial, del acto administrativo contra el cual se alza el particular impugnante, en el segundo se ejercita una pretensión de naturaleza no impugnatoria. Podría decirse, en este sentido, que la vía declamatoria posee carácter residual: por su conducto se puede tanto reclamar una indemnización, el cumplimiento de una obligación debida, la prestación de un servicio o el cese de un comportamiento irregular, entre otras cosas.

### El antejuicio administrativo previo a las acciones contra la República

El antejuicio administrativo es la prerrogativa que permite a la República conocer con anticipación las pretensiones de carácter patrimonial que los particulares pueden interponer por vía judicial.

El antejuicio administrativo previo a las acciones contra la República (artículos 56 al 62 de la Ley de la Procuraduría) es uno de los privilegios que más discusión ha causado en el seno de la doctrina y jurisprudencia pues a pesar de que la Constitución insta al legislador para su eliminación o, en todo caso, su establecimiento optativo, la Ley de la Procuraduría lo prevé como requisito esencial para la admisión de toda acción ejercida contra el Estado.

En efecto, dispone que quienes pretendan instaurar demandas de contenido patrimonial contra la República, deberán manifestarlo previamente por escrito al órgano al cual corresponda el asunto y exponer concretamente sus pretensiones en el caso. Así el órgano respectivo procederá a formar expediente sometido a su consideración y concluida la sustanciación, el órgano respectivo lo remitirá a la Procuraduría General de la República a objeto de que ésta envíe su opinión jurídica respecto a la procedencia o no de la reclamación, que será notificada al interesado para que éste responda si acoge o no la decisión y en caso de desacuerdo o de que se hubiese producido una ausencia de respuesta oportuna por parte de la Administración quedar facultado para acudir a la vía judicial contencioso administrativa.

Mediante sentencia N° 01735 del 27 de julio de 2000, caso: Juan Eduardo Adellán contra la República de Venezuela, la Sala Político Administrativa precisó el carácter de orden público del procedimiento administrativo previo que prevé la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, tal y como lo presupone el artículo 212 del Código de Procedimiento Civil y dispuso:

> se abandone el criterio sostenido por la Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, que cuando el Juzgado de Sustanciación de la Sala admite una demanda sin haberse demostrado el cumplimiento del antejuicio administrativo previo, lo procedente no es la oposición de la cuestión previa de prohibición de admitir la acción propuesta (ordinal 11° del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil), sino la apelación ***del auto de admisión*** dictado por el Juzgado de Sustanciación, a fin de que la Sala se pronuncie en relación a los requisitos de inadmisibilidad sobre los cuales la parte afectada por el auto de admisión, consideró que no fueron debidamente analizados al momento de producirse la admisión de la demanda o la solicitud.

Sobre lo anterior la referida Sala en sentencia Nº 2870 de fecha 29 de noviembre de 2001, caso: Mampra, había sostenido que:

> en el contencioso de las demandas o también denominado de plena jurisdicción los entes del Estado poseen una serie de garantías o privilegios, como lo sería el antejuicio administrativo", precisando posteriormente en sentencia de esta Sala Nº 1.371 del 25 de mayo de 2006, que "para que tal privilegio sea aplicable a determinado ente público es necesario que exista expresa previsión legal al respecto.

La Sala ratificó que en materia de contratos administrativos específicamente en las acciones de nulidad con pretensiones de condena, existen circunstancias particulares que hacen exigible, a los fines de su admisión, el cumplimiento de ciertos requisitos previos a su ejercicio, los cuales no se requieren en otros casos.

Asimismo, la Sala Político-Administrativa declaró aplicable el antejuicio administrativo a las empresas del Estado, sólo cuando la Ley lo establezca expresamente.

En sentencia N° 00155 del 5 de febrero de 2003, caso: Inversiones Lugar, C.A., la Sala Político-Administrativa del TSJ en el caso Inversiones Luger, C.A. contra la República de Venezuela se declaró con lugar la cuestión previa de prohibición de la Ley de admitir la acción propuesta al considerar que no se dio cumplimiento al antejuicio administrativo previo.

Mediante decisión de fecha 25 de mayo de 2006, la SPA, caso: Sistemas Integrados de Transporte Maracaibo, C.A. SITMA, declaró que a las Empresas del Estado, no les es aplicable el procedimiento administrativo previo establecido en los artículos 54 y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General por cuanto la Ley Orgánica de la Administración

Pública no hizo extensivo a las empresas publicas los privilegios y prerrogativas de la República.

La citada sentencia indicó que, el antejuicio administrativo constituye, en principio, un requisito de admisibilidad sólo para las demandas incoadas contra la República; sin embargo, tales disposiciones no pueden ser interpretadas aisladamente de otras leyes, que atribuyen a otros entes públicos los mismos privilegios de la República, como sucede por ejemplo, con los Institutos Autónomos.

En consecuencia, la Sala Político-Administrativa aclaró que si bien es cierto que "en el contencioso de las demandas o también denominado de plena jurisdicción, los entes del Estado poseen una serie de garantías o privilegios, como lo sería el antejuicio administrativo", dicho criterio debe ser interpretado de manera restrictiva, pues para que tal privilegio sea aplicable a determinado ente público es necesario que exista expresa previsión legal al respecto.

Por decisión del 18 de octubre de 2006, caso: Constructora Franma, C.A., la Sala Político-Administrativa del TSJ, estableció que en las acciones de nulidad con pretensiones de condena (plena jurisdicción) que se ejerzan con ocasión de los denominados contratos administrativos, es necesario exigir el cumplimiento del antejuicio administrativo, solo si el ente contra el cual va dirigido el recurso goza a su favor de las prerrogativas procesales otorgadas a la República a través de una disposición legal expresa, toda vez que para estos casos particulares, resulta imprescindible el análisis del contenido del contrato y el cumplimiento de las obligaciones inherentes al mismo, para así, de ser declarada procedente la nulidad del acto, poder determinar la procedencia o no de la pretensión de condena.

## El agotamiento de la vía administrativa

En los recursos de nulidad de los actos administrativos, la legislación exigía el agotamiento de la vía administrativa para poder impugnarlos. El abandono de dicha exigibilidad tiene su antecedente en el artículo 5 parágrafo único de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual dispone:

> Cuando se ejerza la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo que se fundamente en la violación de un derecho constitucional, el ejercicio del recurso procederá en cualquier tiempo, aún después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la Ley y no será necesario el agotamiento previo de la vía administrativa.

La Sala indicó en sentencia Nº 759 del 20 de julio de 2000, caso: María Barreto Li que, con la finalidad de garantizar el principio *pro actione* consagrado en el artículo 26 de nuestra Carta Magna, las causales de inadmisibilidad deben estar contenidas expresamente en un texto legal, por lo que no podrá declararse la inadmisibilidad de una acción o un recurso, sin que la causal se encuentre expresamente contenida en ley.

En decisión Nº 00489 de fecha 27 de marzo de 2001, la Sala Político Administrativa del TSJ, dicta en ponencia conjunta (Caso: Fundación Hogar Escuela José Gregorio Hernández) al ratificar el agotamiento de la vía administrativa como requisito indispensable para la interposición de los recursos contenciosos Administrativos bajo el argumento de que esta formalidad, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 26 de la Constitución.

No obstante, la Sala Constitucional del TSJ, por medio de sentencia Nº 130 del 20 de febrero de 2008, caso: Inversiones Martinique C.A. vs Indecu, anuló la decisión de la Sala Político Administrativa del 30 de enero de 2007 en donde se estableció que los administrados deben agotar la vía administrativa como un requisito de admisibilidad de la acción de nulidad en el contencioso, en el caso de actos administrativos de efectos particulares.

En este sentido, la Sala reiteró el criterio asumido en su decisión N° 957 del 9 de mayo de 2006, caso: Luis Eduardo Moncada Izquierdo, en donde estableció que una vez obtenida la decisión del recurso de reconsideración o haber operado el silencio administrativo, se podrá acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa sin tener que haber agotado la vía administrativa.

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2004) eliminó el requisito previo de agotamiento de la vía administrativa como un presupuesto necesario para la admisión los recursos contencioso administrativo de nulidad contra un acto administrativo de efectos particulares. Destacó que no se debe condicionar el acceso a los órganos jurisdiccionales a que se hayan intentado recursos jerárquico, una vez obtenidas las decisiones de los recursos de reconsideración o cuando haya operado el silencio administrativo, lo que garantiza la tutela judicial efectiva y el principio "antiformalista" consagrados en los artículos 26 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010) se ha abandonado la exigencia del agotamiento de la vía administrativa para la nulidad de actos administrativos.

En tal virtud, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 7 establece que:

> Los administrados pueden ejercer, a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, los recursos administrativos o judiciales que fueren procedentes para la defensa de sus derechos e intereses frente a las actuaciones y omisiones de la Administración Pública.

**Derecho a formular alegatos**

Por otra parte, los alegatos deben ser hechos por quien esté legitimado para tal conducta. Es así como se consagran las normas rectoras de la actuación de las partes.

Dispone el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, lo siguiente:

> El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia: (...)
>
> (...) 1. La defensa y la asistencia jurídicas son inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga, de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y la ley. (...)
>
> (...) 3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. Quien no hable castellano, o no pueda comunicarse de manera verbal, tiene derecho a un intérprete. (...).

En este contexto, el derecho a la defensa involucra el derecho a conocer los cargos objeto de investigación, derecho a formular alegatos y probarlos, sujetos a que la prueba sea admisible si cumple los requisitos de pertinencia, legalidad y licitud, derecho a desplegar las defensas y excepciones frente a los cargos imputados, derecho a probar, derecho a informar, entre otros.

**Improcedencia de la confesión ficta en los juicios en que la República es demandada**

La confesión ficta es una institución que se produce cuando el demandado no contesta la demanda dentro de los plazos establecidos en la ley, por lo que se considera que el demandado admite como ciertos los hechos narrados en la demanda.

Adicionalmente, el artículo 362 del Código de Procedimiento Civil, dispone que si el demandado no diere contestación a la demanda dentro de los plazos indicados en este Código se le tendrá por confeso en cuanto no sea contraria la petición del demandante, si nada probare que le favorezca.

En cuanto a la confesión el artículo 347 del Código de Procedimiento Civil, establece:

> Si faltare el demandado al emplazamiento, se le tendrá por confeso como se indica en el artículo 362, y no se le admitirá después la promoción de las cuestiones previas ni la contestación de la demanda, con excepción de la falta de jurisdicción, la incompetencia y la litispendencia, que pueden ser promovidas como se indica en los artículo 59, 60 y 61 de este Código.

Sin embargo, no ocurre lo mismo para el supuesto en que el demandado sea la República de conformidad con el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que establece:

> 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.

En tal sentido, si la República por intermedio del Procurador General no comparece al acto de contestación de la demanda o de las cuestiones previas opuestas, las mismas se entienden contradichas en todas sus partes, sin perjuicio de la responsabilidad personal del funcionario por los daños patrimoniales causados a la República.

En Sentencia de SCS-TSJ de fecha 25 de marzo de 2004, caso Sindicato Nacional de Trabajadores Caballericeros, Aprendices, Capataces, Serenos de Cuadre, Similares y Conexos de Venezuela vs. el Instituto Nacional de Hipódromos, expresó que pese a la incomparecencia de la parte demandada deben observarse 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 sentencia Nº 281 del 26 de febrero de 2007, caso: PDVSA Petróleo S.A. se anuló una decisión por ser contraria a la doctrina vinculante establecida por esa Sala, al considerar que pesar de la falta de contestación

de la demanda, las pretensiones planteadas en contra de la referida empresa estatal se tienen por contradichas. No obstante, la referida decisión contó con los votos salvados de los Magistrados Jesús Eduardo Cabrera y Carmen Zuleta de Merchán para quienes consideraron que siendo PDVSA Petróleo, S.A. una sociedad anónima no gozaba de tal privilegio.

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

El artículo 63 eiusdem, prescribe que los privilegios y prerrogativas procesales de la República son irrenunciables y deben ser aplicados por las autoridades judiciales en todos los procedimientos ordinarios y especiales en que sea parte la República y aquellos entes que gocen de la misma prerrogativa procesal.

Asimismo, tales privilegios son extensibles a los Estados, los Institutos Autónomos y los demás entes pertenecientes a la administración pública, de conformidad con la normativa vigente. En tal sentido Sentencia de la SPA del 29 de septiembre de 2006 caso: Grupo Prietgar, C.A.

Por otra parte, los privilegios y prerrogativas consagrados por la legislación nacional a favor del Fisco Nacional, son extensibles a los Municipios, en virtud de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

**Derecho a presentar medios probatorios**

Otro principio que esta presente en la Constitución es el derecho de alegar y producir pruebas.

Además, en el proceso administrativo, regido por el principio dispositivo, se han reconocido amplios poderes al juez contencioso administrativo en materia probatoria. Estos poderes permiten al órgano jurisdiccional evacuar pruebas de manera oficiosa, las cuales, no obstante, están limitadas a las alegaciones de los hechos aportadas por las partes, sin que pueda el juez introducir hechos nuevos a la controversia.

Íntimamente vinculado con el principio de alegación y prueba se encuentra el de la flexibilidad probatoria, el cual está recogido en el ordinal 1° del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), el cual establece que toda persona tiene derecho "...de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer sus defensa", y al mismo tiempo, prevé que "Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso".

No obstante, la República goza de privilegios que en relación a los particulares se reconocen en la promoción de las pruebas de posiciones juradas, inspección ocular y exhibición.

## Prerrogativas en materia probatoria

En Venezuela no existía una ley especialmente destinada a regular la jurisdicción contencioso administrativa como la actual Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010) por lo que anteriormente se encontraba contenida en la LOTSJ cuya normativa había mantenido las disposiciones que contenía la derogada LOCSJ en relación con las competencias, procesos y procedimiento contencioso administrativos, y que se complementaba con la aplicación supletoria de las disposiciones del CPC y, por ende, de los principios dispositivo y de congruencia que refiere el artículo 12 de dicho Código.

En este sentido, el artículo 19, párrafo 12, de la LOTSJ determinó de manera taxativa los medios probatorios que podían ser usados en los procedimientos llevados ante el alto Tribunal.

En este sentido, el artículo 19, párrafo 12, de la LOTSJ establece:

> En los procedimientos que se tramiten ante el Tribunal Supremo de Justicia sólo se admitirán como medios probatorios la experticia, la inspección judicial, incluyendo aquellos documentos que formen parte de los archivos de la Administración Pública, cuando haya constancia que la prueba que de ellos se pretende deducir no puede llevarse de otro modo a los autos, las posiciones juradas y los instrumentos públicos o privados

Ello limita, el uso de otras pruebas que se encuentran contenidas en el CPC, tales como los testigos y los informes, y supedita el uso de las pruebas allí contempladas sólo a los supuestos previstos.

También establece el referido artículo una limitación al uso de las pruebas en lo que se refiere a los funcionarios públicos y representantes del

República, al señalar que las autoridades y los representantes legales de la República no están obligados a absolver posiciones, pero contestarán por escrito las preguntas que, en igual forma, les hicieren el Juez o la Jueza o la contraparte sobre hechos de que tengan conocimiento personal y directo.

Así pues, ni las autoridades ni los representantes de la República están obligados absolver posiciones juradas, ni a prestar juramento decisiorio, 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 (artículo 78 de la Ley de la Procuraduría).

No obstante, en Sentencia N° 1676 del 6 de octubre de 2004, caso: Rosa Aura Chirinos Nava de la Sala Político Administrativa del TSJ, se desaplicó por control difuso el aparte once del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, en lo que se refiere a aquellos medios probatorios que se admiten en los procedimientos que se sustancian por ante este Máximo Tribunal en primera instancia, debiendo admitirse, todos los medios probatorios que no estén expresamente prohibidos por el Código Civil, el Código de Procedimiento Civil y otras leyes de la República y se precisó:

> esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, mantiene su criterio en cuanto a la libertad de los medios de pruebas y rechaza cualquier intención o tendencia restrictiva sobre la admisibilidad del medio probatorio que hayan seleccionado las partes para ejercer la mejor defensa de sus derechos e intereses, con excepción de aquellos legalmente prohibidos o que no resulten pertinentes para la demostración de sus pretensiones.
>
> Precisado lo anterior, estima esta Sala que si bien el legislador puede establecer cuales medios de prueba pueden hacer valer las partes en juicio para demostrar sus pretensiones, esa limitación no puede ser excesiva ni

> arbitraria, pues podría violentar el derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva de los particulares así como al sistema de la constitucionalidad.

Por su parte la Sala Constitucional comparte el criterio expuesto por la Sala Político-Administrativa y consideró mediante Sentencia Nº 3332 del 4 de noviembre de 2005, caso: Rosa Chirinos, ajustada a derecho la sentencia dictada el 5 de octubre de 2004 por la Sala Político-Administrativa.

En segunda instancia sólo se admitirán los medios de pruebas documentales que no sean fundamentales.

**Derecho a solicitar medidas cautelares**

De igual manera, la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva del proceso.

Las medidas cautelares innominadas son definidas por Hernández-Mendible (1998, 23) como "instrumentos procesales mediante los cuales el órgano jurisdiccional, en aquellos casos expresamente no regulados por el legislador, pero en virtud de una cláusula general o residual adopta todas aquellas medidas cautelares que considera necesarias y pertinentes para garantizar la efectividad de la sentencia definitiva".

**Privilegios en el otorgamiento de medidas cautelares**

La LOPGR en el artículo 92 reconoce a la Procuraduría General de la República la posibilidad de solicitar medidas cautelares de embargo, prohibición de enajenar y gravar, secuestro, así como cualquier medida

innominada, cuando ello sea necesario para la defensa de los derechos, bienes e intereses de la República, cuyo tenor es el siguiente:

> 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 quede 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

Las medidas cautelares se caracterizan por su provisionalidad, porque se adoptan con el objeto de asegurar temporalmente la situación jurídica de quien la solicita, y, para que ésta sea acordada debe acompañarse prueba de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), esto es, del derecho que se reclama, presupuesto éste fundamental que, conjuntamente con el peligro en la mora (*periculum in mora*), el juez debe valorar para la adopción de acuerdo con lo solicitado.

Cabe destacar que en éstos casos las medidas solicitadas por la República podrán ser concedidas por el juez previa verificación de uno cualquiera de los requisitos exigidos para la procedencia de toda cautela, es decir, la presunción de buen derecho (*fumus boni iuris*) o peligro grave de que resulte ilusoria la ejecución del fallo (periculum in mora). Ello en contraste con lo que ocurre cuando la solicitud es hecha por un particular, pues en estos casos dichos requisitos deberán verificarse en forma concurrente para la procedencia de la medida.

Por otra parte, para conceder al particular la posibilidad de lograr la suspensión de la medida debe constituir caución suficiente para responder de los daños y perjuicios que pudiesen causarse a la República, caución que con anterioridad estaba sujeta a la aprobación de la Procuraduría General de la República, porque así lo establecía el 90 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2001) cuya nulidad por inconstitucionalidad se acordó en sentencia Nº 1104 del 23 de mayo de 2006, dictada por la Sala Constitucional en el caso: Carlos Brender y en la que se precisó:

> que al ser la Procuraduría General de la República parte de un proceso judicial, no podría obrar con imparcialidad y transparencia si debe aprobar las cauciones sustitutivas de las medidas cautelares decretadas, función ésta que (...), es potestad del juez natural que debe decidir sobre ella, además de existir una clara usurpación de funciones que son propias de la esfera judicial, lejos de constituir un privilegio procesal a favor del Estado, es –sin lugar a dudas- el condicionamiento del derecho en manos de una de las partes del proceso, lo cual se traduce en un error que no tiene asidero jurídico, que viola además del artículo 49, los artículos 138 y 253 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La Sala Constitucional estableció que la prohibición de medidas cautelares, temporales o provisionales de embargo, contra la República no es inconstitucional mediante sentencia N° 1582 del 21 de octubre de 2008, en el caso: Jorge Neher Álvarez y Hernando Díaz Candía, en virtud de que este tipo de providencias tienen un propósito preventivo y contra la República no existe riesgo de insolvencia, así como tampoco temor fundado de que quede ilusoria la ejecución del fallo.

Precisó la Sala que la prohibición de medidas ejecutivas contra bienes de la República no es inconstitucional, puesto que el establecimiento de un sistema que permita la afectación indiscriminada de los bienes

pertenecientes a la República atentaría contra intereses generales inalienables e inembargables, cuya vigencia y respeto el Estado debe tutelar y que merecen una protección especial.

De conformidad con el artículo 104 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa las partes pueden en cualquier estado y grado del procedimiento solicitar que se acuerden medidas cautelares ponderando los intereses públicos generales y colectivos concretizados y de ciertas gravedades en juego, siempre que dichas medidas no prejuzguen sobre la decisión definitiva.

**Derecho a una sentencia fundada en derecho**

La tutela judicial efectiva incluye el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho congruente, que comprende, entre otros, el derecho a ser oído por los órganos de administración de justicia establecidos por el Estado, es decir, no sólo el derecho de acceso sino también el derecho a que, cumplidos los requisitos establecidos en las leyes adjetivas, los órganos judiciales conozcan el fondo de las pretensiones de los particulares y, mediante una decisión fundada en derecho, determinen el contenido y la extensión de la pretensión deducida.

En sentencia Nº 1963 del 16 de octubre de 2001, caso: Luisa Elena Belisario Osorio, al referirse a las garantías judiciales, ha señalado lo siguiente:

> Dentro de estas garantías procesales se encuentra la referida a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 26 de la Constitución, la cual, tiene un contenido complejo, que se manifiesta, entre otros, en el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho que ponga fin al proceso. Este contenido

> del derecho a la tutela judicial efectiva, se compone de dos exigencias: 1) que las sentencias sean motivadas, y 2) que sean congruentes. De manera que una sentencia inmotivada no puede considerarse fundada en derecho, siendo lesiva del artículo 26 de la Constitución.

Esta necesidad de motivar las sentencias también tiene un fundamento legal, en el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, que establece:

> Toda sentencia debe contener:
> 1º La indicación del Tribunal que la pronuncia.
> 2º La indicación de las partes y de sus apoderados.
> 3º Una síntesis clara, precisa y lacónica de los términos en que ha quedado planteada la controversia, sin transcribir en ella los actos del proceso que constan de autos.
> 4° Los motivos de hecho y de derecho de la decisión.
> 5º Decisión expresa, positiva y precisa con arreglo a la pretensión deducida y a las excepciones o defensas opuestas, sin que en ningún caso pueda absolverse de la instancia.
> 6º La determinación de la cosa u objeto sobre que recaiga la decisión.

La importancia que se le otorga a la motivación de la sentencia se debe a que la misma le permite a las partes conocer las razones que condujeron al juez a decidir de una determinada forma, pudiendo decidir aceptarla o impugnarla, y en este último caso, el recurso estará fundado con una base razonable.

Asimismo, corresponde a los tribunales interpretar e integrar el ordenamiento jurídico conforme a la vigente Constitución, y de examinar y valorar el material probatorio conforme a lo previsto en el artículo 507 del Código de Procedimiento Civil, para producir una sentencia fundada en derecho.

De acuerdo con lo anterior, es contrario a la idea de justicia, que los jueces que tienen por obligación respetar y garantizar los derechos y garantías consagrados en la Constitución de la República, cometan errores de juzgamiento que vulneren tales derechos fundamentales.

**Derecho a la ejecución del fallo**

La ejecución es la parte final del procedimiento que implica una serie de actos que logra que la sentencia se cumpla, ya que si no es posible ejecutar lo fallado, el proceso no habrá alcanzado su fin y, las decisiones judiciales se relegarían a la voluntad caprichosa de la parte condenada.

En este sentido, el primer aparte del artículo 253 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dispone expresamente que

> corresponde a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias

Adicionalmente, el juez contencioso administrativo debe disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, tal y como esta previsto en el artículo 259 del texto fundamental.

A nivel legal, el artículo 21 del Código de Procedimiento Civil establece:

> Los Jueces cumplirán y harán cumplir las sentencias, autos y decretos dictados en ejercicio de sus atribuciones legales, haciendo uso de la fuerza pública, si fuere necesario. Para el mejor cumplimiento de sus funciones, las demás autoridades de la República prestarán a los Jueces toda la colaboración que éstos requieran.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en sus artículos 87 y 88 prevé el procedimiento a seguir para la ejecución de sentencias dictadas contra la República. No obstante, en caso de negativa reiterada de la Administración, no se prevé la posibilidad de acudir al embargo ejecutivo.

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

Al respecto, Gallotti (2010, 148) expresa

> A menudo se comete el error de aplicar las prerrogativas procesales del Estado, asumiendo una postura favorable y señalando que debe protegerse el patrimonio del Estado porque ello se traduce en el interés general, pero olvidamos que con tales criterios nos e lesiona a una sola persona respecto de un supuesto interés superior, puesto que dichas disposiciones y preceptos se aplican a un universo indeterminado de justiciables que verán siempre disminuida su indemnización. De manera que en el mejor de los casos estaremos siempre ante el sacrificio del interés general a favor de una sola persona, la República.

Ocurre que la ejecución de las sentencias dictadas en contra de la República se encuentra sujeta y limitada a dos principios contemplados por el ordenamiento jurídico en resguardo de los intereses de la Administración.

El principio de legalidad presupuestaria (artículo 314 constitucional) conforme al cual, la Administración no podrá hacer gasto o erogación alguna que no esté prevista en la Ley de Presupuesto. En todo caso, sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto para aquellos gastos que fuesen necesarios y que no estuviesen previsto. Así, aquellos compromisos que tengan fundamento en una sentencia judicial se pagarán con cargo a la partida de presupuesto que para tales fines se disponga en cada ejercicio.

El principio de la inembargabilidad de los bienes públicos con fundamento en el cual, los bienes, rentas, derechos o acciones de la República no pueden ser objeto de embargos ejecutivos, sino que, en estos casos, los jueces que conozcan de la ejecución de sentencias contra la República, deben suspender la causa y notificar al Procurador General de la República, para que fije, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo demandado.

La inembargabilidad de los bienes de la República ha sido uno de los privilegios más flexibilizados o atenuados por la jurisprudencia del Máximo Tribunal antes de la entrada en vigencia de la Ley de la Procuraduría, la cual establece un procedimiento especial para la ejecución de sentencias en contra de la República, y en obsequio del derecho a la tutela judicial efectiva llegó a aplicar por vía analógica a la República, el procedimiento especial de ejecución de sentencias previsto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Sólo en materia municipal (artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal) se establecían normas que hacían viable y procedente la ejecución de sentencias condenatorias contra la Administración, es este caso, el Municipio. No obstante, tales normas sirvieron de fundamento a una interpretación jurisprudencial que solucionó el asunto, aplicando por analogía dicha disposición a otros entes de la Administración Pública, incluyendo la República.

Pero actualmente, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República prevé el procedimiento a seguir para la ejecución de sentencias dictadas contra la República.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la ejecución de la sentencia o de cualquier otro acto que tenga fuerza de tal, le corresponde al tribunal que haya conocido de la causa en primera instancia y se seguirán las normas establecidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En este sentido, cuando la República es condenada en juicio, el Tribunal debe notificar al Procurador General de la República quien deberá informarle sobre su forma y oportunidad de ejecución. Asimismo, la Procuraduría General de la República participar al órgano respectivo de lo ordenado en la sentencia y éste informará a la Procuraduría sobre la forma y oportunidad de la ejecución.

En tal virtud, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 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.

Igualmente, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece un procedimiento para los casos en los que se haya vencido el lapso para el cumplimiento voluntario de las sentencias.

Por otra parte, el principio de la unidad según Velandia (2006, 359-360) "Se trata del principio por antonomasia en materia de ejecución de sentencias. En fase de ejecución, solamente puede oponerse a su continuidad algún hecho o circunstancia que pueda rebatir la verdad incontrovertible que proviene de la res judicata o cosa juzgada (...)."

Refiere Ortiz-Ortiz (2007, 468) "La justicia es, en efecto, la razón de ser del Derecho, desde Aristóteles se decía que 'la ley que no es justa, no puede ser ley'. De igual modo, el proceso debe ser esencialmente justo porque, en caso contrario, estamos ante un proceso injusto (...)".

Finalmente sostiene Rawls (1985,20)

> La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por muy atractiva y esclarecedora que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas.

En consecuencia, el derecho a obtener una tutela judicial efectiva, preceptuado en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y que comprende a su vez el derecho a tener acceso a la justicia, se ve menoscabado por el conjunto de prerrogativas procesales

otorgadas a favor de la República cuando en las demandas de contenido patrimonial contra la República se debe manifestar previamente por escrito al órgano al cual corresponda las pretensiones que reclamaría vía judicial; así como también, se altera la igualdad de las partes en el proceso al establecerse que no opera la confesión ficta contra la República, colocándola en una situación de ventaja frente al particular; además de los privilegios que goza en materia de promoción de pruebas y medidas cautelares en las que basta la procedencia de uno de los dos requisitos exigidos para que le sea concedida la medida y el procedimiento para la ejecución de sentencias que son dictadas contra la República que atenta contra la seguridad jurídica y el derecho de los justiciables a una justicia efectiva.

## CONCLUSIONES

Dentro del sistema de justicia general y, en particular, dentro del sistema de garantías establecidas para el control del Poder Público, el derecho de todos los ciudadanos a una tutela judicial efectiva se materializa a través de un proceso que garantice a las partes, en igualdad de condiciones, un método idóneo para obtener justicia, de allí la importancia de precisar los límites a la aplicación de las prerrogativas procesales de la República.

- Para tener una cabal concepción del sistema de derecho, y comprender sus características, éste debe estar sustentado en los principios esenciales sobre los que se construye. En este sentido, el Estado debe tener una actuación condicionada por los principios generales que se reconocen a favor de los particulares en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que es la primera fuente directa de limitaciones a las prerrogativas procesales de la República y en el que encuentran expresión los principios de brevedad, oralidad, simplificación, uniformidad, eficacia, publicidad y gratuidad, inmediación, contradicción, impulso de oficio.

De la efectividad de los principios constitucionales del proceso y de su vigencia depende que el proceso se desarrolle sin obstáculos y permitan asegurar que una parte no este en desventaja frente a la otra.

- Asimismo, el Estado goza de ciertas prerrogativas procesales tales como, el antejuicio administrativo previo a las acciones contra la República, el agotamiento de la vía administrativa, el derecho a formular

alegatos y la improcedencia de la confesión ficta en los juicios en que la República es demandada, el derecho a presentar medios probatorios y las prerrogativas en materia probatoria, el derecho a solicitar medidas cautelares y los privilegios en el otorgamiento de medidas cautelares, así como el derecho a una sentencia fundada en derecho y el derecho a la ejecución del fallo.

Si bien, la administración pública tiene a su cargo la satisfacción del bien común, por lo que su actuación en un proceso judicial no la exime de procurarlo, menos aún puede obstaculizarlo con prerrogativas que ni siquiera están contenidas en el texto constitucional, como es el caso de lo que se estableció en el Acta de Mercados de Alimentos, C.A. MERCAL.

• Igualmente, el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses debe orientar su actuación por los principios constitucionales del proceso, no obstante, se evidencia que tales prerrogativas desvirtúan los principios constitucionales del proceso, siendo la República beneficiada en los procesos judiciales por no ser procesos paritarios. Tales prerrogativas resultan en inconstitucionales ya que desnaturalizan la garantía fundamental de la tutela judicial efectiva, violando el propio Estado de Derecho.

Las prerrogativas procesales otorgadas a favor de la República inciden en los derechos procesales de los particulares y en el principio de igualdad entre las partes, y en tal sentido, impiden que se garantice una tutela judicial efectiva, y además de una exigencia constitucionalmente consagrada, tiene la finalidad, en un Estado democrático y social de

Derecho y de Justicia como el venezolano, de legitimar la función jurisdiccional.

El proceso justo, entendido como aquel en el cual se cubren plenamente todas y cada una de las garantías constitucionales que el ordenamiento jurídico establece en resguardo de los sujetos de derecho que concurren al mismo, tiene como uno de sus principales requerimientos, precisamente, el equilibrio que debe asegurarse entre los contendores; la igualdad procesal debe sostenerse en todo estado y grado de la causa, pues si el Juez no obra en dirección hacia ese equilibrio, las ventajas concedidas a una de las partes, al mismo tiempo constituirían perjuicios para la otra. De tal manera que si ocurren manifestaciones con tratos desiguales u oportunidades no comunes, tal y como ocurre con las prerrogativas procesales otorgadas legalmente o reconocidas jurisprudencialmente a los entes públicos se erigen en un producto inconstitucional incompatibles con la Constitución vigente desnaturalizando sus principios, ya que atentan contra la finalidad de la justicia, y por ende de mantener a las partes en el mayor equilibrio asegurándoles las mismas ocasiones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Acta de Mercados de Alimentos, C.A. MERCAL, C.A. (2008). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 39.002, Agosto 26 de 2008.

Alsina, H. (2001). Serie Clásicos de la teoría general del proceso, (Vol. 4) ***Fundamentos de derecho procesal.*** México: Jurídica Universitaria.

Ballesteros, P. (2003). Tutela Judicial Efectiva. Ejecución Forzosa. Entes Públicos. ***IV Congreso Venezolano de Derecho Procesal.*** San Cristóbal: Jurídicas Rincón.

Botassi, C. (2005). Los Principios Generales del Proceso Administrativo en los Regímenes Locales: Accesibilidad, Especialización y Descentralización. ***Tratado de Derecho Procesal Administrativo.*** Tomo II. Buenos Aires: La Ley.

Carbonell, M. (2003). ***El Principio Constitucional de Igualdad: Significados y Problemas.*** Derecho Público a comienzos del Siglo XXI Estudios en Homenaje al Profesor Allan R. Brewer Carías. Madrid: Civitas Ediciones, S.L.

Carrillo, C. (2007). ***La imbricación de la noción y contenido de la potestad de autotutela de la administración en Venezuela.*** Derecho Administrativo Iberoamericano 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello. Tomo 2. Caracas: Paredes.

Cassagne, J. (Comp.). (2004). De La Riva, I. ***La innecesariedad del reclamo administrativo previo en la acción de daños y perjuicios contra el Estado argentino*** en Derecho procesal administrativo 2 homenaje a Jesús González Pérez. Buenos Aires: Hammurabi.

Código de Procedimiento Civil de Venezuela. (1986). ***Gaceta oficial de la República de Venezuela,*** 3.694 (Extraordinario), Enero 22 de 1986.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2000). ***Gaceta Oficial de la República De Venezuela,*** *5.453* (Extraordinario), Marzo 24 de 2000.

Couture, E. (1997). ***Vocabulario Jurídico.*** (5ta. Reimp.). Buenos Aires: Desalma.

Chinchilla, T. (2009). ***¿Qué son y Cuáles son los derechos fundamentales? Las nuevas líneas de la jurisprudencia.*** (2da. ed.), Bogotá: Temis S.A.

Dromi, J. (1980). ***Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública.*** Bogotá: Temis S.A.

Duque, R. (2003). ***Hacia la elaboración de un Plan Nacional de Acceso a la Justicia como Derecho Fundamental en el Contexto de la Democracia y los Derechos Humanos.*** Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara: Barquisimeto.

Fernández, J. (1999). ***Principios y normas rectoras del derecho penal***. Bogotá: Leyer.

Fix-Zamudio, H. (1982). **La protección procesal de los derechos humanos.** Madrid: Civitas.

Gallotti, A. (2010). ***Las Prerrogativas del Estado en el Derecho Procesal Administrativo.*** Caracas: FUNEDA.

González, J. (2007). ***La Justicia Administrativa en España al comenzar el Siglo XXI*** en Tomo II Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello. Caracas: Paredes.

Gozaíni, O. (1994). ***La justicia constitucional. Garantías, proceso y tribunal constitucional.*** Buenos Aires: Depalma.

Henríquez La Roche, R. (2005). ***Instituciones de Derecho Procesal.*** Caracas: Liber.

Hernández, J. (1999). ***Constitución y reforma del sistema contencioso-administrativo (aproximaciones para una reforma constitucional)*** en Revista de Derecho Administrativo N° 5. Caracas: Sherwood.

_____ (2004). El Poder de Sustitución del Juez Contencioso Administrativo: Contenido y Ejecución de la Sentencia. ***El Contencioso Administrativo Hoy en Jornadas 10° Aniversario***. Caracas: FUNEDA.

Hernández, B. (2009). ***Prerrogativas procesales de los estados extranjeros y organizaciones internacionales en caso de demandas laborales intentadas por personal local ante tribunales nacionales*** en Revista de Derecho N° 30. Caracas: Texto.

Hernández-Mendible, V. (1998). ***La tutela judicial cautelar en el contencioso administrativo.*** Caracas: Hermanos Vadell.

_____ (2005). La Oralidad en el Orden Jurisdiccional Administrativo. ***El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público (1980-2005).*** Caracas: Jurídica Venezolana.

_____ (2010). El proceso administrativo por audiencias. ***Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*** Caracas: Jurídica Venezolana.

Herrera, L. (2009). ***Prerrogativas procesales en los juicios laborales: El reconocimiento a Embajadas y a Organismos Internacionales de las prerrogativas de la República por la jurisdicción laboral***. Revista de Derecho 30: Caracas.

Iribarren, H. La noción de República en Francia y en Venezuela (2004). ***Estudios de Derecho Administrativo***. Caracas: Liber.

Lares, E. El procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República. (1986). ***Libro Homenaje a la Procuraduría General de la República.*** Caracas: Arte.

Lepervanche, R. Privilegios del Fisco – 1945-. (1977). ***Revista de Control Fiscal N° 86***. Caracas.

Loreto, I. (2005). Derecho, derechos y legislación. ***Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Monteávila. Derecho y Sociedad 6***, Edición Homenaje a Arístides Rengel Römberg, 117-136.

Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (2008). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 5.892 (Extraordinario), Julio 31 de 2008.

Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital. (2009). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela,** 39.156, Abril, 13 de 2009.

Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (1988). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela,*** 34.060 (Extraordinario), Septiembre 27 de 1988.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (2009). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 39.140, Marzo 17 de 2009.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (1989). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 4.153, Diciembre 28 de 1989.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (2003). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 37.753, Agosto 14 de 2003.

Ley Orgánica Procesal del Trabajo. (2002). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 37.504, Agosto 13 de 2002.

Ley Orgánica de Régimen Municipal. (1978). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 2.297, Agosto, 18 de 1978.

Ley Orgánica de Régimen Municipal. (1989). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 4.109, Junio 15 de 1989.

Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. (2010). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 5.963, Febrero 22 de 2010.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2005). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 38.204, Junio, 8 de 2005.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2009). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 39.163, Abril, 22 de 2009.

Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. (1974). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 1.660, Junio, 21 de 1974.

Ley Orgánica de la Administración Pública. (2008). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 5.890, Julio, 31 de 2008.

Ley Orgánica de la Administración Pública. (2001). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 37.305, Octubre, 17 de 2001.

Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. (2010). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 39.451, Junio, 13 de 2010.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (2001). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,*** 5.554 (Extraordinario) Noviembre, 13 de 2001.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (1965). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela,** 27.921, Diciembre, 22 de 1965.

Mejía, L. (2009). ***Comentarios a las disposiciones fundamentales del Código de Procedimiento Civil.*** Caracas: Homero.

Neher, J. (1994). ***Privilegios y Prerrogativas de la Administración en el Contencioso Administrativo***, Libro Homenaje a la obra del Profesor José Muchi-Abraham. Caracas: Jurídica Venezolana

Nuñez, J. (1986). La notificación del Procurador General de la República. ***Libro Homenaje a la Procuraduría General de la República.*** Caracas: Arte.

Ortiz-Ortiz, R. (2003). ***Teoría General del Proceso.*** Caracas: Frónesis, S.A.

_____ (2004). ***La teoría general de la acción procesal en la tutela de los intereses jurídicos.*** (2da. ed.) Caracas: Frónesis, S.A.

_____ (2007). ***Teoría General del Proceso.*** (1ra. Reimp.) Caracas: Frónesis, S.A.

Oviedo, A. (1997). ***Proceso, Justicia y Libertad.*** Publicaciones de la Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Colección Profesores Nº 23, Colombia: Javegraf.

Parra, R. (2008). La libertad del Juez a la luz de las nuevas garantías procesales consagradas en los artículos 26 y 257 de la Constitución Venezolana. ***Constitucionalismo y Proceso Hoy VIII Congreso Venezolano de Derecho procesal***. Barquisimeto: Jurídicas Rincón.

Pesci-Feltri, M. (1998). ***Teoría General del Proceso.*** Tomo I, Caracas: Jurídica Venezolana.

Ramírez, C. (1983). ***Fundamentos procesales y pretensiones contencioso-administrativas.*** Bogotá: Temis Librería.

Rawls, J. (1985). ***Teoría de la justicia***, trad. De María Dolores González, México: Fondo de Cultura Económica.

Rengel-Romberg, A. (1995). ***Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano.*** (5ta. ed.). Caracas: Arte.

Reyes, J. (2006). ***Procedencia de las llamadas especialidades, prerrogativas o privilegios procesales para el Estado litigante.*** XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006 [consultado en línea] http://www.iij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/reyesmir.pdf

Rivera, R. (2004). ***Recursos procesales penales y civiles.*** Venezuela: Jurídicas Rincón.

Rodríguez, M. (1998). ***Comentarios preliminares sobre algunas prerrogativas procesales de la Administración Pública***, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas N° 106, Universidad Central de Venezuela.

Santamaría Pastor, J. (1988). ***Fundamentos de Derecho administrativo.*** Madrid: Civitas.

Santofimio, J. (1998). **IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo.** Allan Randolph Brewer-Carías. Caracas: Funeda.

Sarmiento, J. (1972). ***Temas Jurídicos. Fiscalía General de la República***. Caracas: Arte.

Sentencia N° 7. (2000), 1, febrero. Caso: José Amado Mejía Betancourt y José Sánchez Villavicencio, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Febrero/07-010200-00-0010.htm

Sentencia N° 759. (2000), 20, julio. Caso: Elena Barreto Li, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/957-090506-05-2128.htm

Sentencia N° 01735. (2000), 27, julio. Caso: Juan Eduardo Adellán vs. Congreso de la República, Sala Político-Administrativa-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Julio/01735-270700-14226.htm

Sentencia N° 1385. (2000), 21, noviembre. Caso: Autopullmans Nacionales, S.A. (AERONSASA), Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/1385-211100-00-0312%20.htm

Sentencia N° 00489. (2001), 27, marzo. Caso: Fundación Hogar Escuela José Gregorio Hernández, Sala Político-Administrativa-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/marzo/00489-270301-2001-0030.htm

Sentencia N° 576. (2001), 27, abril. Caso: María Josefina Hernández Marsán, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/576-270401-00-2794.htm

Sentencia N° 708. (2001), 10, mayo. Caso: Juan Adolfo Guevara y otros, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/708-100501-00-1683.htm

Sentencia N° 01288. (2001), 3, julio. Caso: Freddy Antonio Perdomo, Sala Político-Administrativa-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Julio/01288-030701-0709.htm

Sentencia N° 1571. (2001), 22, agosto. Caso: ASODEVIPRILARA, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1571-220801-01-1274%20.htm

Sentencia N° 363. (2001), 16, noviembre. Caso: Cedel Mercado de Capitales, C.A. contra Microsoft Corporation, Sala de Casación Civil-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scc/Noviembre/RC-0363-161101-00132-00223.htm

Sentencia N° 2278. (2001), 16, noviembre. Caso: Jairo Cipriano Rodríguez, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2278-161101-01-0644.htm

Sentencia N° 2.870. (2001), 29, noviembre. Caso: Oficina Técnica Mampra, Sala Político Administrativa-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Noviembre/02870-291101-15500.htm

Sentencia N° 952. (2002), 17, mayo. Caso: Milena Adele Biagioni, Sala Constitucional TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/952-170502-00-2971.htm

Sentencia N° 001555. (2003), 5, febrero. Caso: Inversiones Lugar, C.A. vs. República de Venezuela, Sala Político Administrativa TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Febrero/00155-050203-1997-14201.htm

Sentencia N° 1892. (2003), 11, julio. Caso: Insalud vs Apure, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Julio/1892-110703-02-1252%20.htm

Sentencia N° 3744. (2003), 22, diciembre. Caso: Raúl Mathison, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/3744-221203-02-1809.htm

Sentencia N° 172. (2004), 18, febrero. Caso: Alexandra Margarita Stelling Fernández, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Febrero/172-180204-01-1827%20.htm

Sentencia N° 263. (2004), 25, marzo. Caso: Sindicato Nacional de Trabajadores, Caballericeros, Aprendices, Capataces, Serenos de Cuadra Similares y Conexos de Venezuela contra Instituto Nacional de Hipódromos, Sala de Casación Social-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scs/Marzo/263-250304-04029.htm

Sentencia N° 1135. (2004), 14, junio. Caso: Irma Teresa Lara, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/junio/1135-140604-03-2512%20.htm

Sentencia N° 1676. (2004), 6, octubre. Caso: Rosa Aura Chirinos Nava, Sala Político-Administrativa-TSJ. Disponible:

http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Octubre/01676-061004-1999-16424.htm

Sentencia N° 1340. (2005), 22, junio. Caso: Mireya Ripante de Amaya, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Junio/1340-220605-05-0817.htm

Sentencia N° 3332. (2005), 4, noviembre. Caso: Rosa Chirinos, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/3332-041105-04-3023.htm

Sentencia N° 957. (2006), 9, mayo. Caso: Luís Eduardo Moncada, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/957-090506-05-2128.htm

Sentencia N° 01371. (2006), 25, mayo. Caso: Sistemas Integrados de Transporte Maracaibo, C.A. (SITMA), Sala Político Administrativa-TSJ. Diponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Mayo/01371-250506-2006-0375.htm

Sentencia N° 1104. (2006), 23, mayo. Caso: Carlos Brender, Sala Constitucional-TSJ. Diponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/mayo/1104-230506-02-1688.htm

Sentencia N° 01695. (2006), 29, junio. Caso: Grupo Prietgar, C.A., Sala Político Administrativa-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Junio/01695-290606-2003-0662.htm

Sentencia N° 002280. (2006), 18, octubre. Caso: Constructora Franma, C.A., Sala Político Administrativa-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/octubre/02280-181006-2006-0524.htm

Sentencia N° 2489. (2006), 18, diciembre. Caso: Enrique Carriles Radonski, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/2489-181206-1078-06.htm

Sentencia N° 281. (2007), 26, febrero. Caso: PDVSA Petróleo S.A., Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Febrero/281-260207-06-1855.htm

Sentencia N° 130. (2008), 20, febrero. Caso: Inversiones Martinique, C.A., Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Febrero/130-200208-07-1482.htm

Sentencia N° 1582. (2008), 21, octubre. Caso: Jorge Neher Álvarez, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Octubre/1582-211008-00-1535.htm

Sentencia N° 1238. (2009), 30, septiembre. Caso: Julián Isaías Rodríguez Díaz, Sala Constitucional-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Septiembre/1238-30909-2009-07-0040.html

Sentencia N° 00306. (2009), 3, junio. Caso: José Rafael Carballo Pérez, Sala de Casación Civil-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scc/junio/rc.00306-3609-2009-09-089.html

Sentencia N° 00113. (2010), 3, febrero. Caso: Citibank, N.A., Sala Político-Administrativa-TSJ. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Febrero/00113-3210-2010-2009-1051.html

Solano, J. (1997). ***Derecho Procesal Administrativo y Contencioso.*** Bogotá: Doctrina y Ley Ltda.

Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). **Manual para la elaboración del Trabajo Especial de Grado en el área de Derecho para optar al Título de Especialista** (s/e). Caracas.

Vallenilla, F. (1997). ***Metodología de la investigación.*** (s/e). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Veda, G. (2005). ***Manual de Derecho Administrativo General.*** Caracas: Vadell hermanos.

Velandia, R. (2006). ***Los principios procesales en la ejecución de la sentencia*** en Revista de Derecho Nº 20 Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, Venezuela.

Vescovi, E. (1975). ***Modernas tendencias de los Principios Procesales. Libro Homenaje a Luis Loreto. Caracas: Ediciones de la Contraloría General de la República de Venezuela.***

Zoghbi, N. (2008). ***Privilegios o Prerrogativas de los entes políticos territoriales como parte procesal y su efecto sobre el ejercicio de los derechos de la Administración en Venezuela***. Trabajo de grado de especialización no publicado. Universidad Católica Andrés Bello: Caracas.