

ENTES PÚBLICOS CON PRIVILEGIOS PROCESALES

PUBLIC ENTITIES WITH PROCEDURAL PRIVILEGES

Julio Alejandro Pérez Graterol ²
 <https://orcid.org/0009-0005-5572-974>

Resumen

El equilibrio procesal es una concreción legal del mandato constitucional a partir del cual se le garantiza a los sujetos procesales, al momento de trabar una litis, un trato igualitario. Sin embargo, este derecho no es absoluto y está sujeto a límites o regulación por parte del legislador. De allí que en el presente ensayo argumentativo se propone identificar y analizar quiénes son los Entes Públicos dotados de privilegios procesales. Los fundamentos teóricos emanan, metódicamente, de fuentes documentales como el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia, primordialmente con el objetivo de imprimirle originalidad y criticidad a los argumentos y así contribuir con el debate próspero en el seno de la comunidad de las Ciencias Jurídicas, entre las conclusiones se considera que los privilegios o ventajas procesales constituyen desigualdades, en principio toleradas constitucionalmente, pero que por constituir una limitación a un derecho constitucional requiere de una norma expresa y de una interpretación restrictiva (favor libertatis).

Palabras clave: sujetos procesales; privilegios procesales; entes públicos; equilibrio procesal.

Abstract

Procedural balance is a legal concretion of the constitutional mandate that guarantees equal treatment to the parties to a lawsuit at the time of filing a lawsuit. However, this right is not absolute and is subject to limits or regulation by the legislator. Therefore, this argumentative essay proposes to identify and analyze which Public Entities are endowed with procedural privileges. The theoretical foundations emanate, methodically, from documentary sources such as the legal system and jurisprudence, primarily with the objective of imprinting originality and criticality to the arguments and thus contribute to the prosperous debate within the community of Legal Sciences, among the conclusions it is considered that the privileges or procedural advantages constitute inequalities, in principle constitutionally tolerated, but that by constituting a limitation to a constitutional right requires an express rule and a restrictive interpretation (favor libertatis).

Keywords: procedural subjects; procedural privileges; public entities, procedural balance.

²Universidad Católica Andrés Bello
Caracas-Venezuela
Correo: jasvpg@gmail.com

Recibido: 17-10-23
Aceptado: 21-11-23

Introducción

El derecho a la igualdad para los sujetos procesales que deciden entablar una litis es una conquista del constitucionalismo clásico. Sin embargo, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (1999) no lo incorpora como un derecho absoluto, por lo tanto, se encuentra sujeto a límites o regulaciones por parte del legislador. La conversación sobre el trato igualitario que esperan los sujetos procesales por parte del juzgador es una garantía que requiere mucho desarrollo legislativo. El equilibrio procesal que coloca a las partes en igualdad de condiciones, en la defensa de sus derechos, requiere analizar situaciones donde las leyes procesales puedan colocar a los justiciables en situaciones de preferencia y desigualdad.

Los Entes Públicos con privilegios procesales es el tema que se aborda en el presente ensayo de naturaleza argumentativa. Se pretende elaborar un discurso fundamentado, metódicamente, en la revisión y el análisis de una exhaustiva referencia documental de índole legal y de jurisprudencia venezolana, por tratarse de fuentes originales y casuísticas que pueden brindar argumentos para el desarrollo de las Ciencias Jurídicas.

El Ensayo, reflexión crítica y profunda desde la perspectiva de su autor, responde a una serie de inquietudes que permiten estructurarlo de la siguiente manera: El privilegio como excepción al principio de igualdad, los entes públicos dotados de privilegios procesales y la necesaria reinterpretación de los privilegios procesales. La finalidad, en fin, es brindar un aporte a la divulgación científica en temas de esta naturaleza y proyectarla en posibles líneas de investigación que enriquezcan y actualicen las Ciencias Jurídicas en las ramas del Derecho Procesal y Administrativo.

Desarrollo

Privilegio como excepción al principio de igualdad

La regla general de los sujetos procesales, al momento de trabar una litis, es que el juzgador preserve a las partes en los derechos y facultades comunes a ellas, sin preferencia ni desigualdades según lo previsto en el Código de Procedimiento Civil (1990) en su artículo 15. Se consagra, así, el equilibrio procesal, esto es, la igualdad de condiciones en la defensa de sus derechos; concreción legal del mandato constitucional a ser tratados igualitariamente, esto según lo expresado en el artículo 21 de la Carta Política Fundamental.

El derecho a la igualdad, conquista del constitucionalismo clásico, no está recogido en el texto constitucional como un derecho absoluto, es decir, está sujeto a límites o regulaciones por parte del legislador que permita definir su contenido, límites y extensión. Conforme al texto constitucional (1999) en su artículo 156,32, la competencia en materia de procedimientos judiciales es exclusiva de la República quien, por vía de Leyes o Decretos con rango y fuerza de Ley es la instancia encargada de establecer las reglas que regularán a los actores en el proceso. Ella es la única que en el ámbito procesal puede establecer excepciones a la igualdad de las partes en el proceso, lo que impide a los Estados o Municipios establecer o conceder privilegios procesales no previstos en la ley nacional tal como lo refiere la Constitución del Estado Yaracuy, (2003) en su artículo 67.

Siendo la materia procesal un espacio reservado al legislador o reserva legal nacional, la Administración Pública se encuentra impedida de establecer, modificar o extinguir privilegios procesales en ejercicio de la potestad reglamentaria sea por parte de la República, Estados o Municipios o realizar, de estos privilegios, interpretaciones extensivas. En este sentido la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (2002) es explícita en decisión de fecha 28 de noviembre de 2002 en caso INSALUD-Apure.

La existencia de prerrogativas procesales no las puede imponer arbitrariamente el legislador; éstas se deben corresponder con valores o principios razonables que normalmente se encuentran recogidos en la misma carta magna. Es el caso de ciertos sujetos a quienes la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (1999) les otorga una cobertura especial, los trabajadores, dada la consideración del trabajo como hecho social que debe gozar de protección, con jurisdicción laboral autónoma y especializada y protección del trabajador según los principios de gratuidad, celeridad, oralidad, inmediatez, prioridad de la realidad de los hechos, equidad y rectoría del juez en el proceso, según la Disposición Transitoria Cuarta.

Por lo tanto, parece inconsistente la Ley Orgánica Procesal del Trabajo (2002) la cual contempla, en el artículo 12, que, en los procedimientos laborales, los funcionarios judiciales deben observar los privilegios y prerrogativas consagrados en leyes especiales moderación apreciable por la Sala de Casación del Tribunal Supremo de Justicia en decisiones de fecha 17 de mayo de 2007 en el caso Martín Enrique Maestre Hernández y de fecha 13 de junio de 2012 en el caso de Alberto Cisneros Lavaller.

Tradicionalmente estas prebendas procesales a nivel estatal se han justificado dado el carácter con que actúan los entes como tutores del interés público; si el Estado resulta pernicioso, “los afectados son todos” y la integridad de la Hacienda Pública se verá amenazada o perjudicada por una actitud negligente, temeraria o simplemente equivocada de sus representantes (Loreto, 1987).

Otros, por el contrario, pretenden justificar la existencia de prerrogativas procesales en la tutela que hace el legislador de ciertos valores o instituciones constitucionales como el principio de legalidad presupuestaria consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) tal como reza el artículo 314 y su desarrollo legislativo en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, (2015) interpretación ratificada en la sentencia del caso Insalud-Apure emanada en fecha 28 de noviembre de 2002.

Efectivamente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (1999) exige que la gestión fiscal se ejecute en base a principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. A tal fin, los ingresos, gastos y endeudamientos de la República deben responder a una planificación anual y plurianual según lo previsto en las leyes de presupuesto anual y la de endeudamiento anual armonizadas en el contexto de la Ley del Marco Plurianual para la formulación presupuestaria, la cual establece los límites máximos de gasto y endeudamiento a contemplarse en los presupuestos nacionales aplicables también a los Estados y Municipios. Por lo tanto, no se hará ningún gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Sin embargo, ello no quiere decir que todos los privilegios encuentren justificación en el referido principio o que la operatividad del mismo deje vacío el derecho a la tutela judicial efectiva.

Efectivamente, el legislador, a los fines de no afectar el principio de legalidad presupuestaria, podría establecer mecanismos legales a fin de que el cumplimiento de la sentencia no sea una imprevisión en el presupuesto, como podría ser la existencia obligatoria de partidas presupuestarias para el cumplimiento de sentencias a las cuales se pudiera cargar las condenatorias como lo regulaba la derogada Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, (2000) en su artículo 42 que de alguna manera enuncia, en su artículo 57, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, (2015) medidas cautelares de previsión presupuestaria o sistemas de ejecución de sentencia diferenciada que pareciera ser la elección preferente del legislador.

En fin, se hace necesario inferir que el principio de legalidad presupuestaria resulta insuficiente para justificar el sistema de notificación diferida, la no confesión ficta, los límites cautelares con los entes públicos y la generalidad de privilegios procesales. La existencia de cantidad y calidad de privilegios procesales en cabeza de los entes públicos, en general, constituye un instrumento de presión contra los particulares a fin de no acudir a los órganos judiciales, o en el caso de encontrarse en sede judicial, aceptar acuerdos económicos que parcialmente satisfagan sus pretensiones iniciales por el temor de continuar con el proceso y terminar con una victoria pírrica en razón de, según Neher, (1994): “i) la duración del juicio; ii) la posibilidad de obtener coactivamente lo pretendido y iii) el costo del proceso” (s/p).

Entes Públicos dotados de privilegios procesales

Una de las interrogantes que necesita respuesta argumental es: ¿Quiénes son los sujetos procesales a quienes la ley les otorga ventajas en el proceso? El legislador le atribuye a la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, (1961) y al Decreto Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, (2016) en su artículo 77, una serie de privilegios procesales en cabeza de la República. Sin embargo, se ha hecho común la interpretación expansiva de privilegios y prerrogativas procesales de tipo vertical, en primer lugar, hacia el resto de los entes políticos territoriales como Estados y Municipios, incluidos los Distritos Metropolitanos y el Distrito Capital. Y en segundo lugar y de tipo horizontal destinada a extender su aplicación a la Administración Pública descentralizada tales como los Institutos Autónomos, Empresas Públicas, Universidades y otras.

La expansión de privilegios procesales a nivel vertical encuentra su primer fundamento en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), tema abordado por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (1997) en decisión de fecha 14-05-1997 sobre el caso del Municipio Antolín del Campo, en donde, al analizar el artículo 233 de la Constitución de la República de Venezuela (1961), hoy artículo 311 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela determinó que las prerrogativas procesales son de rango legal, más no constitucional y por lo tanto ordena, según el texto constitucional, en su artículo 311 que: “Los principios y disposiciones establecidas para la administración económica y financiera

nacional regularán la de los Estados y Municipios en cuanto sean aplicables”. Por lo tanto, las ventajas que por ley se consagran para la República se entienden repetidas, in genere, a los Estados y Municipios.

A nivel legal, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (2003) prescribe en el artículo 33 que: “Los Estados tendrán los mismos privilegios, prerrogativas fiscales y procesales de que goza la República”, prescripción apreciable en la decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (2004) en el caso de fecha 13 de enero de 2004 de la Procuraduría General del Estado Apure.

Mientras que, en el artículo 102 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989) aunque menos generosa, en principio, repetía de manera genérica que: “El Municipio gozará de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga la Fisco Nacional, salvo las disposiciones en contrario contenidas en esta Ley.

Es importante destacar que la doctrina sitúa en los textos normativos, con suficiente atención, según Rondón, (1991) “la extensión de dichas ventajas a Estados y Municipios referidas a privilegios de tipo fiscal, esto es, aquellos que están previstos en las leyes fiscales, cualquiera sea su naturaleza, y no los que contemplan disposiciones organizativas o procedimentales” (p.181). Esto implica que los Estados y Municipios sólo tienen privilegios previstos en la derogada Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, el Código Orgánico Tributario y otras normativas más no las ventajas contenidas en normas procesales y organizativas como el Decreto Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y otras normas.

A la jurisprudencia le compete analizar la atribución del legislador de otorgar privilegios “de los cuales disfruta el Fisco Nacional” al distinguir entre privilegios fiscales y ventajas procesales y de esa manera excluir a los segundos de dicha remisión legislativa, consideración tratada por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en decisión de fecha 10 de marzo de 1998 sobre el caso INDECU, decisión que ratifica la misma Sala en el caso Oficina Técnica Cottin-García C.A vs. INDECU, en fecha 13 de julio de 2000. Por lo tanto, y según Rondón, (ob. cit.) resulta incorrecto extender los privilegios y prerrogativas de disposiciones organizativas y procedimentales propias de la República a los Municipios y a los Estados por cuanto dichas ventajas son, por su naturaleza, excepcional, en consecuencia, de interpretación restringida (p. 181).

La existencia de ventajas procesales en cabeza de Estados y Municipios que trascienden la normativa fiscal o, en su defecto, la remisión genérica de privilegios, parece ser el criterio vigente en la jurisprudencia. La Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia en el año 2003 decidió sobre el particular en fecha 19 de junio de 2003, caso Félix Salazar Fernández; y ratificó su decisión en fecha 14 de octubre de 2023 en el caso FONDER, el 16 de diciembre de 2003, caso Jaime Rafael Riera De Lima, el 20 de enero de 2004, caso Irma Tibisay Donaire Pérez e igual decisión adoptó la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia 2004 en fecha 29 de julio de 2002, en el caso de la Procuraduría General del estado Lara y el 24 de marzo de 2004, caso Servicios Contables Computarizados, S.A., decisiones en las cuales se desconoce, inclusive, la posibilidad de que las leyes especiales puedan establecer un régimen específico a los privilegios procesales.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2009), en los artículos 153, 154, 155, 156, 157 por el contrario, adopta un sistema de atribución específico de privilegios procesales en donde el legislador precisa las ventajas de las cuales son destinatarios los Municipios o entidad municipal. Éstas son: i) La notificación privilegiada, ii) La no confesión ficta, iii) Las formalidades para la autocomposición procesal, iv) Las limitaciones a la potestad cautelar, v) Las costas privilegiadas, y fueron abordadas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 08 de mayo de 2013, en el caso Orlando José Ereú García y vi) La ejecución privilegiada, pero sin mencionarse el antejuicio administrativo atribuido de manera extensiva a las demandas contra los municipios por la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en decisión en contra de fecha 10 de marzo de 2010 en el caso Giovanni Listo.

En fin, el Decreto Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, (2016) le atribuye ventajas procesales a la República reeditadas, de forma genérica, en los Estados de la Federación. En el caso concreto de los Municipios, esta atribución es de manera específica ya que establece una regulación especial prevista en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2009).

El ámbito de aplicación subjetiva de las ventajas procesales experimenta una segunda expansión, de tipo horizontal, hacia la Administración Pública Descentralizada como es el caso de los institutos autónomos y universidades nacionales donde, aparentemente, se reeditan, de manera genérica, las ventajas de los entes políticos territoriales. Así como también, las mancomunidades,

empresas, fundaciones y asociaciones públicas, las cuales, en principio, carecen de privilegios y prerrogativas salvo que las mismas leyes lo establezcan.

Los institutos autónomos son personas jurídicas, de derecho público y naturaleza fundacional. Fueron creadas por ley nacional, estatal u ordenanza, dotadas de patrimonio propio e independiente de la República, Estados, Distritos Metropolitanos y Municipios, según sea el caso, con competencias o actividades determinadas en la ley que los creó (Ley Orgánica de la Administración Pública, 2014, art. 98).

La posibilidad de que los institutos autónomos tuviesen privilegios procesales y le concedieran tales prerrogativas, se origina en la ley de su creación, para Neher (1994) lo cual explica por qué solo algunos institutos autónomos nacionales gozaron de todos o algunos de los beneficios procesales atribuidos a la República, dado que es esta entidad a quien le compete legislar en materia de procedimientos judiciales según el texto constitucional en el artículo 156.32, antes 136.32 en la Constitución de la República de Venezuela.

Sin embargo, esta regla, reflejada en la derogada Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional (1974) en el artículo 74 fue modificada por la Ley Orgánica de Administración Pública (2014) en el artículo 100 a partir del cual se le atribuye a todos los Institutos autónomos, nacionales, estatales o municipales, los mismos privilegios procesales atribuidos a la República, Estados y Municipios.

En este sentido, la Sala Política del Tribunal Supremo de Justicia se pronunció en fecha 13 de julio de 2000, caso Oficina Técnica Cottin-García C.A.) También la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 23 de mayo de 2006 caso Carlos Brender; 18 de febrero de 2004, caso Alexandra Margarita Stelling Fernández; 21 de octubre de 2008 caso: Jorge Neher Álvarez; 05 de marzo de 2010. De igual manera, la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 24 de marzo de 2011 caso Cesáreo José Espinal Vásquez; el 25 de abril de 2012 caso Productos Útiles C.A; caso Félix Ramón Perdomo Echezurúa y otros 14 de octubre de 2003 caso Fonder; el 01 de junio de 2004 caso Instituto Autónomo Círculo de las Fuerzas Armadas; el 20 de octubre de 2010 caso María de los Santos Arteaga y otros.

También la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 28 de noviembre de 2002 caso *INSALUD Apure* cuyo criterio reitera la misma Sala en fecha 06 de febrero de 2003 y fue asumido por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 25 de

marzo de 2004 en el caso Sindicato Nacional De Trabajadores Caballericeros, Aprendices, Capataces, Serenos De Cuadra, Similares y Conexos de Venezuela; y en fecha 28 de julio de 2022, caso Comercializadora Romher Los Llanos C.A.

Las Universidades Nacionales, autónomas o experimentales, como personas jurídicas de tipo corporativo, forma de derecho público y dotadas por la constitución en el artículo 109 y la Ley de Universidades (1970), en su artículo 9, de autonomía organizativa, académica, económica, administrativa y financiera tiene la atribución, en cuanto a su patrimonio, de las prerrogativas que el Fisco Nacional acuerda según la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

El legislador, según el estilo que utilice para consagrar ventajas en favor de las universidades, pone en tela de juicio que sean procesales y no simplemente fiscales. También, en el caso de que se asuma que tiene ventajas procesales y conforme a la Ley de Universidades serían, únicamente las previstas en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional.

La jurisprudencia justifica la existencia de privilegios procesales en cabeza de la Universidades Nacionales por considerar que su personalidad y patrimonio propio están al servicio de la Nación y forman parte de la Administración Pública Descentralizada. Si bien las distingue de los institutos autónomos, les extiende los privilegios procesales como en el caso de Mercedes Matilde Mendoza Zambrano.

Sin embargo y en un sentido más radical, la jurisprudencia asume la existencia de privilegios procesales más allá de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Municipal. En concreto, en normas procesales como el Decreto Ley Orgánico de la Procuraduría General de la República como por ejemplo el procedimiento administrativo previo, previsto en dicho texto legal, como en la sentencia de fecha 13 de marzo de 2001, caso Nora Beatriz González Molero de Padilla.

En fin, la jurisprudencia acepta la existencia de privilegios procesales en cabeza de las Universidades Nacionales, Autónomas y Experimentales según lo previsto en la Ley de Universidades (1970) en el artículo 15 o la asimilación, en cuanto a sus fines, con los institutos autónomos contenidos en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional y el Decreto Ley Orgánico de la Procuraduría General de la República.

Por lo tanto, la República cuenta con todos los privilegios establecidos en este ordenamiento jurídico y demás leyes, reeditados, in genere, a nivel vertical, en Estados y Municipios y horizontal, en la Universidades Nacionales e Institutos Autónomos. En ciertas circunstancias, las citadas

normas, la Ley Orgánica de la Administración Pública (2014) en los artículos 40, 103, 110, 116 y la Ley Orgánica del Poder Pública Municipal, artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 les atribuye a otros entes estatales privilegios procesales, pero no de manera genérica sino de forma aislada como es el caso de las mancomunidades, empresas estatales, fundaciones estatales y asociaciones civiles estatales.

Estos entes de la Administración Pública Descentralizada, salvo el caso de las mancomunidades, tienen forma de derecho privado, es decir estructura organizativa que el ordenamiento jurídico habilitó para su utilización a cargo de cualquier ciudadano, que puede constituir fundaciones o sociedades mercantiles sometidas, principalmente, a normas de derecho privado. Dentro de las excepcionales ventajas procesales garantizadas por el ordenamiento a las mancomunidades, empresas estatales, fundaciones estatales y asociaciones civiles estatales, se encuentran la retasa obligatoria *ope legis*, en el caso de resultar pernicioso y condenado en costas, según la Ley de Abogados (1967) en el artículo 26; la inejecutabilidad de embargos a bienes o activos que pudieran estar afectados a servicios públicos tal como lo contempla el Decreto Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2013) en su artículo 111 o la necesaria notificación al ente de adscripción de la existencia de un juicio a fin de que considere su participación (art. 108).

Lamentablemente algunas decisiones han extendido el reconocimiento del antejuicio administrativo a empresas del estado como en los casos PDVSA Petróleo, S.A de fecha 26 de febrero de 2007, caso Mercantil C.A., Banco Universal y caso María Hurtado de León de fecha 31 de enero de 2013, por lo que dada las inconsistencias jurisprudenciales se recomienda hacer una revisión de cada caso concreto, para verificar el reconocimiento de privilegios procesales a esos entes públicos, tal como se evidencia en las decisiones de los casos Galco C.A de fecha 03 de agosto de 2000, caso Constructora Odra C.A. de fecha 15 de junio de 2000, caso CADAFE del 23 de noviembre de 2011 y caso Constructora el Milenio, C.A de fecha 18 de julio de 2019.

A manera de conclusión, las mancomunidades, empresas estatales, fundaciones estatales y asociaciones civiles estatales en los procedimientos judiciales, carecen de privilegios procesales, salvo aquellos que excepcionalmente establezca el ordenamiento jurídico. Existen ciertos casos donde el legislador otorga ciertos privilegios procesales a ciertos sujetos pero que no forman parte de la estructura estatal y por ende no forman parte del presente trabajo, tal es el caso de los bancos

intervenidos sujetos de regulación especial tal como en su momento lo estableció, en su artículo 2 la Ley de Emergencia Financiera.

Necesaria reinterpretación de los privilegios procesales

El Estado Social de Derecho y de Justicia previsto en el texto constitucional en su artículo 2, se manifiesta, entre otros aspectos, por el mandato dirigido a todo juez para que haga prevalecer el fondo sobre la forma y la justicia sobre las formalidades no esenciales con el fin de que los justiciables reciban tutela efectiva de sus derechos e intereses, según mandata el artículo 222.

Esta exigencia constitucional impone que cualquier particular o autoridad interprete la totalidad del ordenamiento jurídico: leyes nacionales, estatales, ordenanzas, reglamentos y otras, de conformidad con la Constitución (in harmony with the Constitution). Resulta pertinente hacer mención al análisis de García (1994) sobre el artículo 3 del Civil Español equivalente al artículo 4 del Código Civil Venezolano en donde exige que cuando se interpreta cualquier norma (ley, reglamento, código, entre otros) se debe conjugar la misma con el resto del ordenamiento jurídico del cual la constitución es base y fundamento (p. 97) criterio asumido jurisprudencialmente por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia de fecha 02 de octubre de 2002, caso Fiesta, C.A; aunque ello suponga asignarle a la norma un sentido distinto del literal o evidente de la normas.

Por lo tanto, es una obligación exoficio para todos los jueces, desaplicar Inter partes cualquier norma tal como lo mandata el texto constitucional en su artículo 334 bien sea legislación, jurisprudencia, costumbre u otras, cuya aplicación o contenido contrarie normas o principios constitucionales, tal como quedó expresado en la Sentencia N° 1.269 de fecha 19 de julio de 2001 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

La expansión horizontal y vertical de los privilegios procesales a entes distintos de la República ha generado múltiples trastornos procesales potenciado por la insuficiente interpretación extensiva de su contenido que pone en serias dificultades el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva tal como reza el artículo 26 del texto constitucional, incluso en materias tan sensibles como la del derecho del trabajo, cuyas normas son de “orden público”, además, por la existencia del principio de protección especial del trabajador *por ser el débil económico* y por

cuanto la Constitución considera al trabajo como un hecho social que protege el Estado y que se rige por una serie de principios tales como: intangibilidad, progresividad, primacía de la realidad, irrenunciabilidad, in dubio pro operario, entre otros tal como expresa la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en su decisión de fecha 11 de julio 2003 caso INSALUD-Apure.

Ante la difícil posición en que se encuentra el justiciable cuando sostiene un proceso contra la Administración, un cierto grupo de decisiones, tal vez de tendencia jurisprudencial, pueden brindar alguna esperanza de equilibrio procesal. Es una primera opción para equilibrar, reinterpretar o desconocer los privilegios procesales existentes con base a que el derecho a la igualdad (procesal) y a la tutela judicial efectiva, exige limitaciones de las ventajas procesales. En este sentido se inscriben las decisiones en los casos: Fiesta, de fecha 02 de octubre 2002; caso Carlos Brender del 23 mayo de 2006; caso: Alexandra Margarita Stelling Fernández de fecha 18 de febrero de 2004; caso: Jorge Neher Álvarez 21 de octubre de 2008; caso ALMAOCCIDENTE C.A. de fecha 05 de marzo de 2010; caso Cesáreo José Espinal Vásquez de fecha 24 de marzo de 2011; caso Productos Útiles C.A., (de fecha 25 de abril de 2012 que señaló:

Ahora bien, la referida condición de aplicación, a pesar de que no estatuye una prohibición expresa de condenar en costas al vencido en los amparos contra entes públicos, cuando es interpretada de manera literal, no sólo resulta notoriamente discriminatoria, sino que además no guarda armonía con el contenido del artículo 21 de la propia Ley, que impone a los Jueces la obligación de mantener la absoluta igualdad entre las partes en los procesos de amparo y advierte que quedarán excluidos del procedimiento los privilegios procesales cuando el agravante sea una autoridad pública; ni se corresponde con la previsión establecida en la Disposición Derogatoria Única de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela vigente, en cuanto y en tanto, el ordenamiento jurídico mantendrá su vigencia, en todo lo que no contradiga a la mencionada Constitución, la cual irrefutablemente exige una mayor paridad sustancial de las partes en el proceso de tutela constitucional, y más aún frente a los actos, hechos u omisiones de los entes públicos.

...(omissis)...

Sin embargo, observa la Sala que, la concesión por el Legislador de privilegios y prerrogativas para la actuación en juicio de la Administración y demás autoridades y órganos del Poder Público, debe encontrar el justo límite que permita el equilibrio entre el

denominado "interés general" y la correlativa responsabilidad del Estado y de sus funcionarios, con los derechos y garantías que constitucionalmente corresponden a los particulares, pues, "...en modo alguno pueden vaciar de contenido el derecho de los particulares a obtener una tutela eficaz, pues el derecho de igualdad, y la igualdad procesal como manifestaciones de aquélla, así lo imponen".

En otros casos, sin afirmar, pero sí insinuar la inconstitucionalidad de ciertas y determinadas prerrogativas procesales, éstas se obviaron dada la especial circunstancia que implicaba la relación jurídica material. En este sentido se inscribe la sentencia del caso INSALUD-APURE emanada en fecha 11 de julio de 2003 en la que se indicó:

De manera que, en atención a los criterios expuestos, que en esta oportunidad se ratifican, debe interpretarse que las prerrogativas y privilegios requieren de un especial tratamiento, pues el derecho de los demás no puede hacerse nugatorio, aceptar ello conduciría a consentir un abuso de derecho por parte de los organismos públicos que, en virtud de haberseles creado legislativamente una prerrogativa, a veces de manera genérica y sin base constitucional, pudiéndose desconocer el derecho de los particulares y las órdenes judiciales. Sí observándose además, por una parte, que la ley que creó el instituto de autos no prevé tal privilegio y, por otra parte, el procedimiento que motivó la decisión que se impugnó, es un juicio laboral, específicamente, por pago de prestaciones sociales y las normas que contiene la Ley Orgánica del Trabajo son de orden público, además, por la existencia del principio de protección especial del trabajador (por ser el débil económico) y por cuanto la Constitución considera al trabajo como un hecho social que protege el Estado y que se rige por una serie de principios tales como: intangibilidad, progresividad, primacía de la realidad, irrenunciabilidad, in dubio pro operario, entre otros. Por todo ello estima la Sala que el Juzgador Superior ha debido mantener vigente la medida de embargo que se practicó en cumplimiento de la decisión que se impugnó, ante la ausencia de las violaciones alegadas por las abogadas demandantes.

Debido a lo expuesto, el Juzgado Superior no actuó ajustado a derecho cuando ordenó la suspensión de los efectos del embargo ejecutivo sobre los bienes del demandante de amparo, pues debió velar por que se cumpliera dicha medida y, al no hacerlo, incurrió en la vulneración del derecho al debido proceso.

En virtud de todas las anteriores consideraciones, esta Sala revoca la decisión que fue consultada y en consecuencia, declara sin lugar la demanda de amparo y declara con plenos efectos jurídicos la medida de embargo decretada por el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Apure. Así se decide.

Una segunda tendencia en la jurisprudencia se inclina a reconocer la validez y la existencia de los privilegios procesales como instrumentos legítimos para la tutela del interés colectivo, pero asumiendo que la utilización fraudulenta de los mismos, esto es, el ejercicio abusivo de dicha potestad es lo que afecta la tutela judicial efectiva. En este sentido se debe destacar, en primer lugar, la sentencia del caso Félix Enrique Páez emanada en fecha 08 de julio de 2000 que sirvió de fundamento a la sentencia del caso INSALUD APURE al afirmar:

De manera que las prerrogativas no constituyen un impedimento para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, que se vería materializado, en este caso, con la ejecución de la sentencia, sino que más bien, tales normas son reguladoras de un procedimiento especial de ejecución, que garantiza la continuidad de los servicios públicos y la protección del interés general, por lo que el juez, para hacer efectivo el cumplimiento de lo fallado, debe recurrir al sistema con el mismo orden de prelación - dispuesto en el texto normativo- que la ley pone a su disposición para hacer ejecutar la cosa juzgada por parte de la República, y de no resultar efectivos tales mecanismos, en última instancia, y en aras de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la justicia, puede acudir a la ejecución forzosa del fallo a través del procedimiento ordinario, siempre y cuando la medida no recaiga sobre bienes cuya naturaleza y particularidades impidan la continuación de un servicio público, o estén afectados al interés general o se trate de bienes de dominio público.

Para este criterio, la existencia de prerrogativas –aisladamente consideradas- no afecta el derecho a la tutela judicial efectiva, sino que es la actuación fraudulenta de la Administración Pública que, ante lo lento y tortuoso que resultan los procesos judiciales en su contra, la no condenatoria a costas y la imposibilidad de ser sujeto a medidas preventivas o ejecutivas, incluso con sentencias firmes, desconocen e incumplen la ejecución de los mandatos judiciales. Este fue

el planteamiento expresado en el caso Municipio Iribarren en fecha 28 de octubre de 2005 donde se expresó:

La persistencia en el incumplimiento de la condena derivada del pronunciamiento judicial implica un abuso de derecho de parte del Municipio pues habiendo quedado obligado a honrar la prestación debida por expresa orden judicial, lo cual constituye una norma imperativa concretizada, el ente público se ha valido de sus prerrogativas de poder, pues conociendo que los bienes de la Nación, y por remisión legislativa expresa, de los Municipios, no están sujetos a embargos, secuestros o ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva, por encontrarse sometidos a un régimen especial (Art. 102 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal), elude tanto el cumplimiento voluntario como el derivado de la potestad coactiva de los Tribunales, del mandato contenido en el pronunciamiento judicial. Vale decir, el Municipio no viola abiertamente la ley, pero sí comete un abuso de derecho al valerse de las ventajas de su régimen de derecho público para presentar resistencia al cumplimiento de normas de orden público.

Siendo que el abuso de derecho no puede ser tolerado porque evade el cumplimiento de normas obligatorias o de orden público dentro del ordenamiento jurídico, el sujeto activo en lo que toca a la conducta abusiva no puede, verificada la ilicitud de su conducta, valerse de las prerrogativas y privilegios que le pueda conceder la ley, pues una conducta reprochable, no adecuada a la buena fe, no puede generar la protección del sistema legal.

No significa esto que la vigencia de tales prerrogativas dependa de la conducta de su beneficiario pues las mismas se encuentran previstas en la ley; sólo que, dado el supuesto de una conducta violatoria de la ley por la misma persona que tiene el beneficio o la prerrogativa, el juez tiene la potestad excepcional de desaplicar, para el caso concreto, la prerrogativa o el beneficio, vista la gravedad del abuso cometido, y en tutela del derecho de defensa de la víctima de la conducta.

En consideración a lo anterior y bajo la premisa particular de que las prerrogativas de poder deben atemperarse dentro de un Estado de Derecho y de Justicia en el que debe prevalecer una Administración condicionada constitucionalmente y legalmente, si un ente privado o público incurre en fraude a la ley o en abuso de derecho, actuando de manera arbitraria y en contraposición a normas de orden público del ordenamiento constitucional

y legal, no puede en forma coetánea o posterior dentro del mismo proceso argüir a su favor regímenes que han sido legalmente establecidos para su beneficio, como por ejemplo, las prerrogativas y privilegios procesales en materia contencioso administrativa o el principio de inescindibilidad de la norma más favorable en lo que toca a la materia laboral, ya que una infracción del sistema jurídico en el sentido expresado no merece ni justifica el amparo del marco legislativo y menos del constitucional, toda vez que de lo contrario se incurriría en soluciones inicuas e injustas que favorecen conductas jurídicamente reprochables, y así se declara.

Por lo tanto, corresponde al juez desaplicar, excepcionalmente, los privilegios procesales cuando el Ente Público demandado haga uso fraudulento del mismo y no anular, sino que en el caso concreto con efectos ínter partes y la posibilidad que, de acuerdo con lo aislado o no de la conducta fraudulenta, le sean desaplicados la totalidad de todos los privilegios procesales.

Si bien es cierto que las sentencias aquí referidas no permiten calificar como una perspectiva asentada de los tribunales, pueden erigirse en una doctrina que permita establecer el sano equilibrio entre el derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables y el interés colectivo vinculado a la actividad procesal de la Administración, porque Cuando pierde el Estado, perdemos todos.

Conclusiones o Reflexiones

Una vez concluido el presente estudio, se presentan las siguientes consideraciones, los privilegios o ventajas procesales constituyen desigualdades, en principio toleradas constitucionalmente, pero que por constituir una limitación a un derecho constitucional requiere de una norma expresa y de una interpretación restrictiva (favor libertatis). El único nivel político territorial habilitado para la regulación de los privilegios procesales es el nivel Republica por medio de normas de rango legal

Los privilegios procesales creados por la leyes en principio son atribuidos a la República, sin embargo producto de un proceso expansivo vertical y horizontal, han sido extendido de manera genérica a Estados, Municipios, Institutos Autónomos, Universidades Nacionales y el Banco Central de Venezuela. En principio los entes estatales con forma de derecho privado como las empresas, fundaciones y asociaciones estatales carecen de privilegios o ventajas procesales.

Referencias

- Código de Procedimiento Civil (1990). Gaceta Oficial Extraordinaria. Obtenido de <https://docs.venezuela.justia.com/federales/codigos/codigo-de-procedimiento-civil.pdf>
- Federación Venezolana de Cámaras de Comercio y Producción (2022). Revista Uny. Obtenido de La voracidad fiscal castiga al ciudadano común: <https://revista.uny.edu.ve/ojs/index.php/honoris-causa/article/view/1>
- Tribunal Supremo de Justicia (2000). TSJ. Obtenido de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/Julio/01648-130700-16474.htm>
- Tribunal Supremo de Justicia (2001). TSJ. Obtenido de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/febrero/008-060201-00384.HTM>
- Tribunal Supremo de Justicia (2001). TSJ. Obtenido de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1269-190701-01-1275.HTM>
- Tribunal Supremo de Justicia (2002). TSJ. Obtenido de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Octubre/2333-021002-01-0423.htm>
- Tribunal Supremo de Justicia (2002). TSJ. Obtenido de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/2935-281102-01-2403.HTM>
- Tribunal Supremo de Justicia (19 de junio de 2003). Tribunal Supremo de Justicia. Obtenido de TSJ: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/junio/RH399-190603-03001.HTM>
- Tribunal Supremo de Justicia (2003). Obtenido de TSJ: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/junio/01246-260601-16410.HTM>
- Tribunal Supremo de Justicia (2003). Obtenido de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/98-060203-02-1183.HTM>
- Tribunal Supremo de Justicia (2004). Obtenido de TSJ: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/02-130103-03-0577.HTM>
- Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público. (2015). Obtenido de Gaceta Oficial: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ven_ley_org_adm_fin_sec_pub.pdf
- Ley Orgánica de Administración Pública. (2014). Obtenido de Gaceta Oficial Extraordinaria: http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res29.pdf
- Ley Orgánica de Descentralización, (2003). Asamblea Nacional. Obtenido de <https://www.asambleanacional.gob.ve/leyes/sancionadas/ley-de-reforma-parcial-de-la-ley->

- [organica-de-descentralizacion-delimitacion-y-transferencia-de-competencias-del-poder-publico](#)
- Ley Orgánica de la Hacienda Pública. (2009). Obtenido de https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ven_ley_org_hac_pub_may.pdf
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica. (2015). Obtenido de <https://pandectasdigital.blogspot.com/2016/08/ley-organica-de-la-procuraduria-general.html>
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2009). Obtenido de Gaceta Oficial Extraordinaria: <https://www.asambleanacional.gob.ve/leyes/sancionadas/ley-de-reforma-parcial-de-la-ley-organica-del-poder-publico-municipal>
- Loreto, L. (1987). Ensayos Jurídicos. Obtenido de <https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/leyes/ley-de-abo-20220411150251.pdf>
- Municipal, L. (s.f.). Gaceta Oficial. Obtenido de http://oas.org/juridico/spanish/ven_res48.pdf
- Neher, A. (s.f.). *Privilegios y prerrogativas de la Administración en el Contencioso Administrativo*. Obtenido de Editorial Jurídica Venezolana: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf
- Ley Orgánica del Régimen Presupuestario (2000). Gaceta Oficial. Obtenido de <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/32-ley-organica-de-regimen-presupuestario-lorp/199-ley-organica-de-regimen-presupuestario-lorp>
- Rondon, S. (1990). *El Régimen Contencioso Administrativo Municipal*. Civitas.
- Ley Orgánica Procesal del Trabajo. (2002). Gaceta Oficial. Obtenido de <https://alc.com.ve/wp-content/uploads/2013/10/Ley-Organica-Procesal-Trabajo.pdf>
- Tribunal Supremo de Justicia. (2012). Obtenido de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/junio/0596-13612-2012-10-1580.HTML>
- Tribunal Supremo de Justicia (2004). Obtenido de TSJ: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/marzo/00277-240304-2001-0941.HTM>
- Tribunal Supremo de Justicia (2004). Obtenido de TSJ: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/enero/003-200104-03485.HTM>

- Tribunal Supremo de Justicia (2004). Obtenido de TSJ:
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/marzo/263-250304-04029.htm>
- Tribunal Supremo de Justicia (2004). Obtenido de TSJ:
<https://www.asambleanacional.gob.ve/leyes/sancionadas/ley-de-reforma-parcial-de-la-ley-organica-del-poder-publico-municipal>
- Tribunal Supremo de Justicia (2006). Obtenido de TSJ:
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/1104-230506-02-1688.HTM>
- Tribunal Supremo de Justicia (2007). Obtenido de TSJ:
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/mayo/0989-170507-062248.HTM>
- Tribunal Supremo de Justicia (2010). Obtenido de
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/marzo/00220-10310-2010-2010-0006.HTML>
- Tribunal Supremo de Justicia. (2011). Obtenido de
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/marzo/00346-24311-2011-2009-0295.HTML>
- Tribunal Supremo de Justicia (2012). Obtenido de
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/abril/00382-25412-2012-2005-0902.HTML>
- Tribunal Supremo de Justicia. (2013). Obtenido de
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/jspa/enero/25-31113-2013-2012-0016.HTML>
- Tribunal Supremo de Justicia (2013). Obtenido de
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/518-8513-2013-12-0719.HTML>
- Tribunal Supremo de Justicia (2017). Obtenido de
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/204456-735-251017-2017-09-1174.HTML>
- Ley de Universidades (1970). Gaceta Oficial. Obtenido de
https://pandectasdigital.blogspot.com/2017/09/gaceta-oficial-de-la-republica-de_58.html
- Constitución del estado Yaracuy (2003). Gaceta Oficial del Estado Yaracuy No. 0039.