

# PRERROGATIVAS PROCESALES-EMPRESAS ASOCIACIONES CIVILES Y FUNDACIONES MUNICIPALES

Carlos Reverón Boulton  
Abogado

**Resumen:** Estudio de la sentencia N° 1453 del 10 de agosto de 2011, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia por medio de la cual se reiteró que no son aplicables a empresas, asociaciones civiles y fundaciones municipales las prerrogativas procesales concebidas a favor de la República. El análisis también abarca cuáles son esos privilegios.

**Palabras clave:** Prerrogativas procesales, principio de igualdad procesal, Fisco Nacional, empresas, asociaciones civiles o fundaciones municipales.

**Summary:** Analysis of ruling N° 1453 issued on August 10, 2011 by the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice, which reaffirmed that procedural prerogatives conceived on behalf of the Republic are not applicable to municipal corporations, civil associations and foundations. The analysis includes the scope of procedural prerogatives.

**Key words:** Procedural Prerogatives, Principle of Procedural Equality, National Treasure, Public Corporations, civil associations or municipal foundations.

## I. INTRODUCCIÓN

La presente nota tiene por objeto desarrollar el contenido de la sentencia N° 1453 del 10 de agosto de 2011, por medio de la cual la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, estableció que no son aplicables a empresas, asociaciones civiles y fundaciones municipales las prerrogativas procesales propias del Fisco Nacional (en adelante aludida como “la sentencia N° 1453”). En particular, destacamos que en esa decisión la Sala señaló que:

*“A mayor abundamiento, es preciso reiterar que las prerrogativas procesales son de derecho estricto, por comprender una excepción al principio de igualdad procesal. En consecuencia, no cabe en relación a ellos la extensión por analogía a entes o personas, a menos que la misma sea expresa y claramente determinada por la ley. En tal sentido, cuando el artículo 102 de la entonces aplicable Ley Orgánica de Régimen Municipal establecía que el “Municipio gozará de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco Nacional”, se está refiriendo –y así debe interpretarse– al Municipio como entidad político territorial, independientemente de los demás órganos que lo compongan. Por tanto, las empresas, asociaciones civiles o fundaciones municipales, vista su independencia dada su propia personalidad jurídica, requiere, necesariamente, que exista previsión legal expresa que otorgue tales prerrogativas”.*

*“(…) esta Sala determina que, en ejercicio de su facultad de revisión, en el presente caso no podía aplicarse la consulta obligatoria del otrora artículo 70 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República a una sociedad mercantil de carácter estatal como Cabigas, C.A., al no tener fundamento legal, razón por la cual, resulta improcedente que la causa en fase de ejecución haya sido elevada al conocimiento del Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia por petición del Síndico Procurador del Municipio Cabimas de esa misma Entidad, quien carece de cualidad alguna en dicha causa, y en aplicación de la previsión que no abarca de modo alguno –ni directa e indirectamente- a una persona jurídica con las connotaciones de Cabigas, C.A.”.*

Obsérvese que el fundamento de esa decisión es que las prerrogativas procesales, al tratarse de una excepción al principio de igualdad procesal, no se aplicarán a todos los entes y órganos públicos, pues esa posibilidad no está expresamente prevista en la Ley, por lo que, en consecuencia, no serán extensibles por vía analógica a organismos a los que la Ley no les conceda tales privilegios, tal y como lo señaló esa Sala mediante decisión N° 1331 del 17 de diciembre de 2010 (caso: *Joel Ramón Marín Pérez*)<sup>1</sup>.

En concreto, el presente estudio tiene por objeto analizar el fundamento de esa decisión y revisar cuáles son, en particular, las prerrogativas procesales a las que alude esa sentencia. En ese sentido, la nota estará dividida en dos capítulos que se identificarán con cada uno de esos objetivos y, finalmente, una conclusión sobre los aspectos más relevantes que serán tratados en esos dos apartados que de seguidas serán desarrollados.

## II. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA N° 1453

La sentencia N° 1453 tuvo por fundamento excluir a empresas, asociaciones civiles y fundaciones municipales la aplicación de las prerrogativas procesales que son propias a la República y que de forma tradicional han estado previstas en las Leyes de Hacienda Pública como, el caso particular de los privilegios previstos en la Ley que regula a la Procuraduría General de la República<sup>2</sup> tal y como lo ha sostenido la doctrina al indicar que:

*“En las leyes orgánicas de Hacienda Pública Nacional y de la Procuraduría General de la República se establece una serie de prerrogativas procesales, (...) que implican excepciones a los principios procesales relativos a las citaciones, a la contestación de la demanda y las excepciones dilatorias opuestas, a la exigencia de caución judicial, y a la condición de que “las partes están a derecho”<sup>3</sup>.*

<sup>1</sup> “En este sentido, se observa que las prerrogativas y los privilegios que posee la República son de interpretación restrictiva y no pueden ser extendidos a otros entes u órganos públicos, salvo previsión expresa de ley, ya que suponen una limitación legal de los derechos fundamentales de igualdad y de tutela judicial efectiva, por lo que –se insiste- estas prerrogativas deben encontrarse expresamente reconocidas por ley”.

<sup>2</sup> En la actualidad esas prerrogativas están reguladas en los artículos 65 y de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 5.892 del 31 de julio de 2008, el cual establece 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”.

<sup>3</sup> Brewer-Carías, Allan. *El Régimen Municipal en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, p. 107.

Esos privilegios procesales tienen por fundamento proteger los intereses patrimoniales de la República dentro de un determinado proceso, de manera que esos intereses en juego no se vean afectados por la posible impericia o negligencia de los abogados que representan a la República en juicio. La “relevancia” e importancia de esos intereses es lo que, en cierta medida, justifica que la Ley de forma abierta rompa con el principio de igualdad procesal.

Ese principio no comporta un desconocimiento de las posturas antagónicas que juegan las partes en un proceso determinado (controversia); al contrario, la protección de ese principio se traduce en la posibilidad de que ambas partes puedan llevar a cabo las mismas actuaciones procesales por igual, de modo de que ello se traduzca en una decisión imparcial del Juez al equilibrar las posturas y actos de las partes en el proceso. Esa protección reconocida a través de ese principio, se basa en uno mucho más amplio, de rango constitucional, como lo es el principio de igualdad ante la Ley establecido en el artículo 21 de nuestra Constitución<sup>4</sup>.

En virtud de ello, la sentencia N° 1453 precisó que esa garantía sólo será desconocida, siempre y cuando la Ley de forma expresa así lo establezca, como sucede, no sólo con el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>5</sup>, sino de manera similar con el contenido del artículo 36 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público<sup>6</sup> por medio de la cual se afirma que los Estados tendrán los mismos privilegios y prerrogativas procesales que goza la República.

Esa remisión expresa también se observa en el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>7</sup> que hace extensible esos privilegios a otros entes de la Administración Pública al señalar 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*”.

De igual forma, la Ley extiende a los Distritos Metropolitanos la aplicación de los privilegios otorgados a las Municipalidades, como se observa en la vigente Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>8</sup>, cuyo artículo 29 dispone 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*”.

El caso contrario a lo anterior -extensión a otros entes u órganos de la Administración de esos privilegios concebidos legalmente a favor de la República-, lo encontramos ratificado en la decisión de la Sala Político Administrativa N° 1018 del 24 de septiembre de 2008 (caso: *Bodega y Licores “El Encuentro”*)<sup>9</sup> por medio de la cual se afirmó que los Municipios no gozan de las mismas prerrogativas que han sido concebidas a favor de la República.

---

<sup>4</sup> “...El principio de *igualdad* domina el proceso y significa una garantía fundamental para las partes. Importa el tratamiento igualitario a los litigantes y se entiende que resulta del principio constitucional de igualdad ante la ley (ALSINA)” (Véscovi, Enrique. *Teoría general del proceso*. Editorial Temis, Bogotá, 1984, p. 63).

<sup>5</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial* N° 5.892 del 31 de julio de 2008.

<sup>6</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial* N° 39.140 del 17 de marzo de 2009.

<sup>7</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5.890 del 31 de julio de 2008.

<sup>8</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 6.015 del 28 de diciembre de 2010.

<sup>9</sup> “En tal sentido, es necesario transcribir la sentencia N° 01245 de fecha 12 de julio de 2007, caso: *Invercobros, C.A.*, a fin de referir lo que ha establecido esta Alzada respecto a si los Municipios detentan o no -en la actualidad- los privilegios y prerrogativas concedidas por ley a la República; decisión en la cual se expresó lo siguiente:

Así, la aplicación extensiva de esos beneficios deberá estar prevista de manera expresa en la Ley, excluyendo así la aplicación analógica a otros órganos o entes de la Administración. Sin embargo, es menester destacar que esa Sala mediante sentencia N° 1582 del 21 de octubre de 2008, señaló que el límite implícito a esos privilegios es que no pueden desconocerse o hacerse nugatorios los derechos constitucionales del resto de las partes<sup>10</sup>.

Es por ello que la Sala -en la decisión bajo análisis- estableció que no son aplicables a empresas, asociaciones civiles y fundaciones municipales las prerrogativas procesales propias del Fisco Nacional pues la Ley de forma expresa no prevé esa posibilidad.

### III. PRERROGATIVAS PROCESALES

De seguidas veremos cuáles en concreto son esos privilegios y prerrogativas procesales. Para no exceder el objeto de estas notas, el desarrollo de este capítulo no será muy extenso, simplemente se tratará de enumerar y precisar en y en qué consisten esos privilegios en atención principalmente a lo establecido en la Ley<sup>11</sup>. En efecto, esos privilegios se pueden resumir en los siguientes:

---

(...)

Del fallo parcialmente transcrito, se desprende que la Ley Orgánica del Poder Público Municipal publicada en la *Gaceta Oficial* N° 38.421 de fecha 21 de abril de 2006, no concede a los Municipios los privilegios y las prerrogativas procesales otorgadas por el legislador patrio a la República, (entre las cuales se encuentra la consulta a la que alude el artículo 70 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, aplicable *ratione temporis*) tal y como expresamente sí lo establecía el artículo 102 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Vid. Guerrero, Alvaro. *La sentencia N° 1582 de la Sala Constitucional y los Privilegios Procesales de la República* en Anuario de Derecho Público. Universidad Monteávila, año N° 2, Caracas 2009, pp. 263 y ss.

<sup>11</sup> En el caso de los Municipios la Sala Constitucional en sentencia N° 1331 de la Sala Constitucional del 17 de diciembre de 2010, además de destacar la excepcionalidad de la aplicación de las prerrogativas procesales, las resumió del modo que sigue:

“En este sentido se observa que las prerrogativas y privilegios que posee la República son de interpretación restrictivas y no pueden ser extendidas a otros entes u órganos públicos, salvo previsión expresa de ley, ya que suponen una limitación legal de los derechos fundamentales de igualdad y de tutela judicial efectiva, por lo que -se insiste- estas prerrogativas deben encontrarse reconocidas expresamente en la ley.

En el ámbito municipal, como se expuso, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal contiene las normas sobre la actuación de los municipios en juicio y, por ende, de sus fundaciones, asociaciones civiles, corporaciones, sociedades mercantiles, empresas e institutos autónomos, estableciendo las siguientes prerrogativas más limitadas que las que se le conceden a la República, esto es: 1) citación del Síndico Procurador de toda demanda o solicitud directa o indirecta contra los intereses patrimoniales (artículo 152); 2) lapso especial para contestar la demanda (artículo 152); 3) no aplicabilidad de la confesión ficta (artículo 153); 4) prohibición de medidas preventivas y ejecutivas sobre los bienes de uso público o afectados a la prestación de un servicio público, (artículo 155), 5) limitaciones de las actuaciones procesales del Síndico Procurador (art. 154), 6) limitación de la condenatoria en costas (art. 156), y 7) especial mecanismo de ejecución de sentencias (art. 156 al 158).

Por lo tanto, las prerrogativas y privilegios establecidos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República a favor de la República, al ser de interpretación restrictiva y excepcional, no son extensibles a los municipios, salvo los que se les establezca por ley<sup>13</sup>.

**a. Antejudicio administrativo**, se trata de un requisito que debe cumplirse sólo cuando la República sea demandada directamente<sup>12</sup> por medio del cual se le indica a la Procuraduría General de la República la pretensión y causa del futuro litigio que se desea instaurar.

**b. En relación con la limitación de la potestad cautelar (inembargabilidad)**, de manera taxativa está prohibido dictar cualquier tipo de medidas cautelares (o ejecutivas) en contra de la República<sup>13</sup> o los Municipios<sup>14</sup>. Sin embargo, esa situación es atemperada en relación con los Institutos Autónomos y las empresas del Estado -o en las que se tenga participación- en las que sí es posible dictar medidas cautelares pero siguiendo un procedimiento especial previsto en el artículo 99 y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

**c. Notificaciones y lapsos especiales**, las notificaciones y citaciones para que la República forme parte de un juicio determinado está establecido con lapsos especiales atendiendo bien: (i) cuando la República sea parte formal del proceso (citación)<sup>15</sup>, o (ii) cuando tenga interés en el juicio en cuyo caso se suspenderá la causa en atención a lo establecido en la Ley especial<sup>16</sup>. En el caso de los Municipios, aun cuando se mantiene la naturaleza del privilegio, los lapsos se ven modificados en atención a lo establecido en la Ley<sup>17</sup>.

**d. Imposibilidad de declarar la confesión ficta**, aun cuando la República no proceda a realizar en juicio el acto de contestación a la demanda (o cuestiones previas) se entenderá que la demanda ha sido contradicha en todas sus partes<sup>18</sup>. Con este privilegio también cuenta el Municipio según se observa del artículo 154 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

**e. Limitaciones en cuanto a las pruebas**, en relación con la actividad probatoria existen prohibiciones y limitaciones. Las primeras encontramos en el artículo 78 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República según el cual los representantes en juicio de la República no podrán absolver posiciones juradas ni juramentos decisorios, pero sí podrán responder las preguntas que se les hicieren por escrito.

Las limitaciones las encontramos en el artículo 168 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, según el cual se podrá acordar judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro administrativo sólo cuando el órgano superior respectivo no hubiera resuelto con anterioridad otorgarle al documento, libro, expediente o registro la clasificación como secreto o confidencial.

**f. Autorizaciones expresas**, existen actuaciones procesales cuya facultad debe estar autorizada expresamente. En efecto, el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que los abogados que ejerzan en juicio la representación de la República no pueden *convenir, desistir, transigir, comprometer en árbitros, conciliar o*

---

<sup>12</sup> Ese procedimiento está establecido en los artículos 56 y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

<sup>13</sup> Artículo 75 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

<sup>14</sup> Artículo 156 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

<sup>15</sup> Artículo 82 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

<sup>16</sup> Artículo 95 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

<sup>17</sup> Artículo 153 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

<sup>18</sup> Artículo 68 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

*utilizar cualquiera otro medio alternativo para la solución del conflicto*, sin la expresa autorización del Procurador o Procuradora General de la República. Esa misma prerrogativa la tienen los Municipios según se observa del artículo 155 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

**g. Consulta obligatoria de sentencias**, toda sentencia dictada que atente en contra de los intereses de la República tendrá consulta obligatoria ante el Tribunal Superior conforme lo exige el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Este privilegio no favorece a los Municipios como se observa en la sentencia N° 1331 de la Sala Constitucional del 17 de diciembre de 2010.

**h. Imposibilidad de condenar en costas**, la República no podrá ser condenada en costas según lo establecido en el artículo 76 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (*vid.*: sentencia N° 933 de la Sala Constitucional del 30 de septiembre de 2010). Los Municipios también cuentan con la prerrogativa de limitación en la condenatoria en costas procesales a tenor de lo establecido en artículo 157 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

**i. Procedimiento especial para la ejecución de sentencias**, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en los artículos 87 y siguientes prevén la un procedimiento especial para la ejecución de sentencias en aquellos casos en que la República sea condenada en juicio<sup>19</sup>. De igual forma, el Municipio cuenta con ese privilegio según se observa en el artículo 158 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

#### IV. CONCLUSIONES

A manera de recapitulación, podríamos afirmar que la sentencia N° 1453 ratificó que las prerrogativas procesales, al ser una excepción al principio de igualdad procesal, no se aplicarán a los entes y órganos públicos, salvo que esté expresamente prevista esa posibilidad en la Ley.

Esos privilegios tienen por fundamento proteger los intereses procesales y patrimoniales de la República, de manera que esos intereses en juego no se vean afectados por la actuación de los abogados que representan a la República en juicio.

El principio de igualdad procesal sólo será desconocido, siempre y cuando la Ley de forma expresa así lo establezca, como sucede, no sólo con el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, sino como se observa particularmente en los artículos 36 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, 98 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 29 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

El caso contrario, de no extensión a otros entes u órganos de la Administración de esos privilegios concebidos legalmente a favor de la República, lo encontramos en la particularidad de que los Municipios no gozan de las prerrogativas que fueron previstas para la República -como sí sucede en el caso de los Estados-, en ese caso particular la Ley Orgánica del Poder Público Municipal regula de manera los privilegios que gozarán esos entes políticos territoriales en juicio.

---

<sup>19</sup> Recuérdese que originalmente el procedimiento que se aplicaba era por analogía el contemplado en la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En concreto, esos beneficios previstos principalmente en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal son los siguientes: (i) antejuicio administrativo; (ii) limitación de la potestad cautelar (inembargabilidad); (iii) notificaciones y lapsos especiales; (iv) imposibilidad de declarar la confesión ficta; (v) limitaciones en cuanto a las pruebas; (vi) autorizaciones expresas; (vii) consulta obligatoria de sentencias; (viii) imposibilidad de condenar en costas; y (ix) procedimiento especial para la ejecución de sentencias.